MIGUEL JOSÉ IZU BELLOSO

EL RÉGIMEN LINGÜÍSTICO DE LA COMUNIDAD FORAL DE NAVARRA

Serie Echegaray. Núm. 3
Director: José Manuel Castells Arteche

Fundación para el Estudio del Derecho Histórico y Autonómico de Vasconia
Euskal Herriko Zuzenbide Historiko eta Autonomikoa Aztertzeko Fundazioa

Donostia-San Sebastián, 2013

Director

José Manuel CASTELLS ARTECHE. Universidad del País Vasco/Euskal Herriko Unibertsitatea. Donostia/San Sebastián.

Coordinador

Roldán JIMENO ARANGUREN. Universidad Pública de Navarra/Nafarroako Unib. Publikoa. Iruñea/Pamplona.

FICHA BIBLIOGRÁFICA RECOMENDADA

IZU BELLOSO, Miguel José

El régimen lingüístico de la Comunidad Foral de Navarra / Miguel José Izu Belloso. – Donostia-San Sebastián: Fundación para el Estudio del Derecho Histórico y Autonómico de Vasconia = Euskal Herriko Zuzenbide Historiko eta Autonomikoa Aztertzeko Fundazioa, 2013. – 640 p.; 24 cm. – (Echegaray; 3)

D.L.: SS-1279/2013. – ISBN: 978-84-616-6230-2

1. Navarra – Política lingüística. I. Fundación para el Estudio del Derecho Histórico y Autonómico de Vasconia II. Título III. Serie

81'272 (460.16)

La FEDHAV no se solidariza con las opiniones sostenidas por los autores de los textos originales publicados.

© Fundación para el Estudio del Derecho Histórico y Autonómico de Vasconia/Euskal Herriko Zuzenbide Historiko eta Autonomikoa Aztertzeko Fundazioa. Creada por Orden de 20 de Noviembre de 2003 del Consejero de Justicia, Empleo y Seguridad Social del Gobierno Vasco e inscrita en el Registro de Fundaciones del País Vasco (*B.O.P.V.* Nº 14, de 22 de enero de 2004, pp. 1265-1269, ambas inclusive). Dirección: Zorroagagaina, 11, 1º piso (oficina FEDHAV). 20014. Donostia-San Sebastián (Gipuzkoa).

ISBN: 978-84-616-6230-2
Depósito Legal: SS-1279/2013

Cubierta: Inscripción en caracteres ibéricos del monumento a los Fueros, Pamplona/Iruña.

Reservados todos los derechos. Ni la totalidad ni parte de esta publicación, incluido el diseño de cubierta, puede ser reproducida, almacenada o transmitida en manera alguna ni por ningún medio, ya sea eléctrico, químico, mecánico, óptico, de grabación o de fotocopia, sin la debida autorización por escrito del editor.

FEDHAV, en su deseo de mejorar las publicaciones, agradecerá cualquier sugerencia que los lectores hagan por correo electrónico: fedhav@fedhav.eu

Web FEDHAV: http://www.fedhav.eu

La langue de l'Europe c'est la traduction

Umberto Eco
Traduction et langue parfaite (1993)

ÍNDICE

Abreviaturas 13
Prólogo. Juan-Cruz Alli Aranguren 15

I. INTRODUCCIÓN 37
1. Las lenguas y la planificación lingüística. Las funciones de la legislación lingüística 39
1.1. La lengua y el poder. La definición de las lenguas 45
1.2. Lengua e identidad 53
1.3. Lengua y derechos fundamentales 58
1.4. Las lenguas y la protección de las minorías 63
1.5. Las lenguas como patrimonio cultural 64
2. El régimen jurídico de las lenguas 65
2.1. Lenguas oficiales 68
2.2. Lengua nacional, lengua propia 71
2.3. Lenguas protegidas 78
2.4. Lenguas de trabajo 79
2.5. Lenguas extranjeras 80
3. Tipología de las políticas lingüísticas 81

II. EL RÉGIMEN LINGÜÍSTICO EN EUROPA 85
1. El Consejo de Europa y las lenguas 87
2. La Carta Europea de Lenguas Regionales o Minoritarias 90
2.1. Concepto de lengua regional o minoritaria 91
2.2. Compromisos 93
2.3. Control de la aplicación de la Carta 95
3. Los tratados fundacionales de la Unión Europea 96
4. Las instituciones de la Unión Europea 102
4.1. El Parlamento Europeo 102
4.2. El Defensor del Pueblo europeo 102
4.3. El Consejo Europeo 103
4.4. El Consejo 103
4.5. La Comisión 105

4.6. El Tribunal de Justicia 105
4.7. Otros organismos: Banco Central Europeo, Tribunal de Cuentas, Oficina de Armonización del Mercado Interior 106
4.8. La función pública de la Unión Europea 107
5. Otras políticas de la Unión Europea 108

III. EL RÉGIMEN LINGÜÍSTICO EN ESPAÑA 113
1. Las lenguas de España 115
2. Los antecedentes del régimen lingüístico 121
3. La II República y la Constitución española de 1931 134
4. El régimen franquista 137
5. La Constitución española de 1978 141
6. Los estatutos de autonomía 146
6.1. Lenguas cooficiales 149
6.2. Lenguas protegidas 157
7. Los tratados internacionales 166
7.1. Tratados sobre derechos fundamentales 167
7.2. Tratados sobre patrimonio cultural 171
7.3. La Carta Europea de Lenguas Regionales o Minoritarias 173
8. La legislación estatal sectorial 185
8.1. Publicación de las leyes y disposiciones generales 186
8.2. Nacionalidad y Registro Civil 189
8.3. Educación 193
8.4. Lengua y cultura 201
8.5. Administración de Justicia y derecho procesal 205
8.6. Procedimiento administrativo 210
8.7. Empleo público 213
8.8. Lenguas de signos 214
8.9. Otras materias 220
9. La legislación autonómica 231
9.1. Lenguas oficiales 232
9.2. Lenguas protegidas 262

IV. LAS LENGUAS OFICIALES EN NAVARRA 269
1. Las lenguas de Navarra 271
1.1. Vascuence y romance 271

1.2. Los dialectos del vascuence y la unificación de la lengua 284
1.3. Situación actual de las lenguas de Navarra 290
1.4. Antecedentes de la política lingüística en Navarra..... 299
2. La Ley Orgánica de Reintegración y Amejoramiento del Régimen Foral de Navarra..... 324
3. La Ley Foral del Vascuence y su desarrollo 330
3.1. La elaboración de la Ley Foral del Vascuence 330
3.2. Las propuestas de reforma..... 336
3.3. El desarrollo reglamentario 345
3.4. Las ordenanzas locales 355
4. La zonificación lingüística..... 359
4.1. Una cuestión conflictiva..... 359
4.2. Delimitación de las zonas lingüísticas 363
4.3. La aplicación de la Carta Europea de Lenguas Regionales o Minoritarias y las zonas lingüísticas 372
4.4. Consecuencias prácticas de la oficialidad limitada 376
5. Las lenguas en la toponimia..... 377
5.1. Normas generales 377
5.2. Toponimia en la zona vascófona 380
5.3. Toponimia en las zonas mixta y no vascófona 381
6. La lengua en el derecho civil foral..... 383

V. LAS LENGUAS EN LAS INSTITUCIONES PÚBLICAS DE NAVARRA 389
1. Competencias administrativas en materia lingüística 391
1.1. Gobierno de Navarra 391
1.2. Real Academia de la Lengua Vasca-Euskaltzaindia..... 392
1.3. Euskarabidea/Instituto Navarro del Vascuence 397
1.4. Consejo Navarro del Euskera/Euskararen Nafar Kontseilua 400
1.5. Departamento de Educación..... 402
1.6. La unidad de traducción 405
1.7. Instituto Navarro de Administración Pública 406
1.8. Entidades locales 408
2. Administraciones públicas, servicios públicos y procedimiento administrativo 411
2.1. Disposiciones generales 411

2.2. Administraciones y procedimientos especiales 423
2.3. Administración corporativa 434
2.4. Empresas públicas 438
2.5. Servicios públicos de gestión indirecta 441
3. Otras instituciones públicas 445
3.1. Parlamento de Navarra 445
3.2. Instituciones parlamentarias: la Cámara de Comptos y el Defensor del Pueblo de Navarra 447
3.3. Poder judicial 450
4. Selección y formación de los empleados públicos 456
4.1. Disposiciones generales 456
4.2. Acreditación del conocimiento de idiomas 466
4.3. Procedimientos de selección 477
4.4. Provisión de puestos de trabajo 486
4.5. La formación de los empleados públicos 493
5. Imagen, rótulos, publicaciones 501
5.1. Imagen institucional 501
5.2. Rotulación de espacios públicos 504
5.3. Publicaciones oficiales 512

VI. LAS LENGUAS EN EL SISTEMA EDUCATIVO DE NAVARRA 515
1. Antecedentes. La incorporación del vascuence a la enseñanza 517
1.1. La aplicación de la Ley General de Educación de 1970 517
1.2. Las competencias en materia educativa y el Amejoramiento del Fuero 523
1.3. La enseñanza en la Ley Foral del Vascuence 524
1.4. El Decreto Foral 159/1988, de 19 de mayo 527
1.5. La transferencia de servicios y funciones 533
2. Los modelos lingüísticos 534
2.1. Características de los modelos lingüísticos 537
2.2. Los programas plurilingües 537
2.3. El cambio de modelo lingüístico 541
2.4. La distribución de alumnos por modelos lingüísticos 543
3. Centros públicos y centros privados 543
3.1. Los centros públicos 546
3.2. Los centros privados. Las ikastolas 547

4. Las modalidades de enseñanza 555
4.1. Educación Infantil 556
4.2. Educación Primaria 558
4.3. Educación Secundaria Obligatoria 560
4.4. Bachillerato 561
4.5. Formación Profesional 563
4.6. Educación universitaria 565
4.7. Otras enseñanzas. La enseñanza de idiomas. 569

VII. LA ACCIÓN DE FOMENTO DE LAS LENGUAS 575
1. Cultura 577
2. Enseñanza del vascuence a adultos 581
2.1. Centros públicos de enseñanza de vascuence a adultos 582
2.2. Centros privados de enseñanza de vascuence a adultos 583
3. Fomento de lenguas extranjeras. 585

VIII. LAS LENGUAS EN LOS MEDIOS DE COMUNICACIÓN 587
1. Prensa 593
2. Radio 595
2.1. Antecedentes 595
2.2. El vascuence en la radio 597
2.3. Regulación actual 601
3. Televisión 603
3.1. Antecedentes 604
3.2. Regulación actual 606
3.3. El vascuence en la televisión 608
4. Formación periodística 613

Bibliografía citada 615
Índice de cuadros 635
Índice de mapas 636

ABREVIATURAS

ATC	Auto del Tribunal Constitucional
ATSJ	Auto del Tribunal Superior de Justicia
BOCG	Boletín Oficial de las Cortes Generales
BOE	Boletín Oficial del Estado
BON	Boletín Oficial de Navarra
BOPFN	Boletín Oficial del Parlamento Foral de Navarra
BOPN	Boletín Oficial del Parlamento de Navarra
BUP	Bachillerato Unificado Polivalente
CELRM	Carta Europea de Lenguas Regionales o Minoritarias
CDN	Convergencia de Demócratas de Navarra
CE	Comunidad Europea
CECA	Comunidad Europea del Carbón y del Acero
CEE	Comunidad Económica Europea
CEEA	Comunidad Europea de la Energía Atómica
CEDH	Convenio Europeo de Derechos Humanos
CIS	Centro de Investigaciones Sociológicas
COU	Curso de Orientación Universitaria
DO	Diario Oficial de las Comunidades Europeas (hasta 31/1/2003) Diario Oficial de la Unión Europea (desde 1/2/2003)
DRAE	Diccionario de la Real Academia Española
DSCD	Diario de Sesiones del Congreso de los Diputados
DSCG	Diario de Sesiones de las Cortes Generales
DSPFN	Diario de Sesiones del Parlamento Foral de Navarra
DSPN	Diario de Sesiones del Parlamento de Navarra
EA	Eusko Alkartasuna
EE	Euskadiko Ezkerra
EGA	Euskararen Gaitasun Agiria-Certificado de aptitud de conocimiento del euskera
EGB	Educación General Básica
EOI	Escuela Oficial de Idiomas
ESO	Enseñanza Secundaria Obligatoria
ETB	Euskal Telebista
FJ	Fundamento jurídico
FP	Formación Profesional
HB	Herri Batasuna
INAP	Instituto Navarro de Administración Pública
INE	Instituto Nacional de Estadística

IU	Izquierda Unida
LFV	Ley Foral 18/1986, de 15 de diciembre, del Vascuence
LGE	Ley General de Educación de 4 de agosto de 1970
LOE	Ley Orgánica 2/2006, de 3 de mayo, de Educación
LOGSE	Ley Orgánica 1/1990, de 3 de octubre, de Ordenación General del Sistema Educativo
LOPJ	Ley Orgánica 6/1985, de 1 de julio, del Poder Judicial
LRJAP-PAC	Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común
MCER	Marco Común Europeo de Referencia para las Lenguas
PCPI	Programas de Cualificación Profesional Inicial
PNV	Partido Nacionalista Vasco
PSN-PSOE	Partido Socialista de Navarra-Partido Socialista Obrero Español
RALV-E	Real Academia de la Lengua Vasca-Euskaltzaindia
RTAN	Resolución del Tribunal Administrativo de Navarra
ROF	Reglamento de Organización y Funcionamiento de las Entidades locales
RTVE	Radio Televisión Española
SAN	Sentencia de la Audiencia Nacional
STC	Sentencia del Tribunal Constitucional
STEDH	Sentencia del Tribunal Europeo de Derechos Humanos
STJ	Sentencia del Tribunal de Justicia de la Unión Europea
STS	Sentencia del Tribunal Supremo
STSJ	Sentencia del Tribunal Superior de Justicia
STSJNA	Sentencia del Tribunal Superior de Justicia de Navarra
TAN	Tribunal Administrativo de Navarra
TDT	Televisión Digital Terrestre
TEDH	Tribunal Europeo de Derechos Humanos
TFUE	Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea
TREP	Texto Refundido del Estatuto del Personal al servicio de las Administraciones Públicas de Navarra
TUE	Tratado de la Unión Europea
TVE	Televisión Española
UCD	Unión de Centro Democrático
UE	Unión Europea
UNAI	Unión Navarra de Izquierdas
UNESCO	Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura
UPN	Unión del Pueblo Navarro
UPNA	Universidad Pública de Navarra

PRÓLOGO

PRÓLOGO A UN LIBRO SOBRE EL RÉGIMEN LINGÜÍSTICO DE LA COMUNIDAD FORAL DE NAVARRA, O DE CÓMO SE REENCARNÓ EL CONDE DE ROMANONES

Miguel Izu Belloso aúna a su reconocida bonhomía una fina mentalidad jurídica y una acreditada sensibilidad social, que lo acreditan como un humanista. Así lo ha demostrado a lo largo de su fecunda vida con sus compromisos socio-políticos en beneficio de la mejora de toda la sociedad y, particularmente, de los más desfavorecidos. Todo ello lo ha compatibilizado con su vocación de estudioso del Derecho, como lo demuestran sus artículos y libros sobre la historia y las instituciones de Navarra. Su obra *Navarra como problema. Nación y nacionalismo en Navarra* es una referencia fundamental para poder entender nuestra realidad actual.

Tras haber publicado un libro sobre los símbolos, que mereció el Premio Martín de Azpilicueta, ha redactado el que tengo el honor de prologar sobre el régimen lingüístico de la Comunidad Foral. Se trata de un amplio estudio sobre una cuestión batallona en la vida cultural y política de Navarra, que ya había abordado de un modo tangencial anteriormente, dentro de los debates ideológicos entre los nacionalismos y sus versiones navarras. Ahora lo hace desde una perspectiva fundamentalmente jurídica situándola en los marcos europeo, estatal y foral, analizando el régimen de la aplicación y alcance de la oficialidad en las instituciones, la enseñanza y los medios de comunicación. La acompaña con una importante información estadística y cartográfica.

La naturaleza fundamentalmente jurídica de la obra no le impide observar y acotar la utilización política de las lenguas. De su lectura se desprende que el régimen lingüístico es, una vez más, el modo en que las diversas opciones ideológicas consideran y tratan a las lenguas, como instrumento de lucha identitaria, nacional e ideológica. En este campo las normas son medios en manos de las sociedades para regular un aspecto fundamental de su identidad y de la convivencia con otras identidades culturales y lingüísticas que interactúan en el mismo territorio.

1. LA LENGUA COMO ELEMENTO DE LA IDENTIDAD COLECTIVA

Señaló Ortega y Gasset el papel de la lengua como medio de comunicación del pensamiento, pero también de su ocultación y un uso perverso en la mentira, al definir el lenguaje como

> «el medio que nos sirve para manifestar nuestros pensamientos. Pero una definición, si es verídica, es irónica, implica tácitas reservas, y cuando no se la interpreta así produce funestos resultados. Así es. Lo de menos es que el lenguaje sirva también para ocultar nuestros pensamientos. La mentira sería imposible si el hablar primario y normal no fuese sincero»[1].

Pueden ser muchos los elementos objetivos que una comunidad valora como diferenciadores (étnicos, históricos, religiosos, culturales, lingüísticos, lúdicos, organizativos, jurídico-institucionales, mitológicos, fenotípicos, etc.), contribuyendo a su representación identitaria. Pero hechos tales como una significativa entidad histórica, la existencia de instituciones de autogobierno, el Derecho civil, una lengua y cultura propias configuran una identidad colectiva que demanda su derecho a la diferencia y al autogobierno. Hastings afirmó que para la creación de una nacionalidad el factor más importante era que «una extendida obra escrita en lengua vernácula»[2].

Desde su «mismidad» se aportan los «hechos diferenciales» como su «distintividad» para configurar un sistema de identidad colectiva, con una personalidad cultural o histórico-política propia. Tanto la identidad personal como la colectiva se integran de múltiples pertenencias, algunas incluso diferenciadas, que se insertan vividas como un todo. Su reconocimiento y consolidación se plantean como la base para reforzar los vínculos de integración nacional y conquistar, si no necesariamente la soberanía, al menos la autonomía dentro de una comunidad política estatal[3].

Un pueblo con una tradición histórica, conciencia de su identidad y voluntad de ser y estar tratará de potenciar sus hechos diferenciales y de gobernarse a sí mismo. El autogobierno no es, por tanto, solo un modo de descentralización del poder del Estado para la más eficaz gestión de los servicios públicos y acercar las decisiones a la ciudadanía, sino un medio de profundización democrática en la identidad y en los elementos que la conforman.

---

[1] Ortega y Gasset, J., *La rebelión de las masas*, Madrid: Círculo de Lectores, 1967, p. 6.

[2] Hastings, A., *La construcción de las nacionalidades: etnicidad, religión y nacionalismo*, Madrid: Akal, 2000, pp. 13-14.

[3] Cataluña es un ejemplo de la identificación de la lengua, la cultura y la historia con la identidad nacional. Boyer, H,. *Langue et identité. Sur le nationalisme linguistique*, Limoge: Lambert-Lucas, 2008, p. 75, considera que el nacionalismo catalán es un prototipo «de ideología política que proclama el carácter irreductible e inalienable de la comunidad nacional, en la que la representación identitaria de su lengua ocupa un lugar central». Así lo proclamaron las Bases de Manresa (1828-1829) hasta convertirla en el elemento principal de representación de la identidad colectiva catalana y de un «nacionalismo lingüístico». Tejerína Montaña, B., *Nacionalismo y lengua*, Madrid: Centro de Investigaciones Sociológicas, 1992, pp. 52 y ss. Argenté, J. y otros, «Una nació sense estat, un poble sense llengua», en *Els Marges*, 15 (1979), pp. 1-9.

La identidad cultural es para la Declaración de Friburgo de 7 de mayo de 2007[4] «el conjunto de referencias culturales por el cual una persona, individual o colectivamente, se define, se constituye, comunica y entiende ser reconocida en su dignidad» (art. 2). Se entiende como tal la «cristalización en el interior de un individuo de las relaciones sociales y culturales en cuyo seno se encuentra y que asume o rechaza»[5]. Entre ellas la lengua es un elemento sustantivo de socialización[6], y uno de los referentes identitarios con mayor trascendencia política. Forma parte del derecho a la cultura como ha sido recogido en dicho documento, junto con el derecho a la identificación con la comunidad cultural, a la participación en la vida cultural, a la educación y formación, la información y la comunicación, la cooperación cultural, etcétera. Las lenguas son «sistemas virtuales» en cuanto «conjuntos exhaustivos de todas las variedades diatópicas, diastráticas, diafásicas y quizá hasta diacrónicas», que se amplían y hacen más complejas con la mayor «conciencia lingüística» del hablante[7].

Históricamente la creación de los imperios se acompañó con la imposición de una lengua, como reconoció Nebrija en su Gramática al afirmar que «siempre la lengua fue compañera del imperio»[8]. La construcción del Estado-nación a partir de la Revolución Francesa se realizó por medio de la unidad legislativa, la acción política centralizada, la instrucción primaria en la escuela y la lengua nacionales. Todo ello supuso configurar una construcción ideológico-cultural para apoyar la superestructura estatal. La lengua, la cultura y la escuela se utilizaron como elementos de «nacionalización» del territorio y su población, de creación de conciencia e identidad nacionales, de dominación y homogeneidad cultural, persiguiendo todo cuanto la impidiese o crease núcleos diferenciados dentro de la nueva comunidad política de ciudadanos que, integrados por vínculos nacionales y culturales comunes y unificados, formaban la «nación»[9]. Este fue el modelo que los liberales reprodujeron en España y exacerbó el autoritarismo franquista, aun cuando en el siglo XVIII se había iniciado una tendencia castellano centrista coincidente con el centralismo ilustrado.

---

[4] Se integraría dentro del derecho a la vida cultural declarado por los artículos 27 de la Declaración Universal de Derechos Humanos y 15 del Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales de 1966.

[5] Godelier, M., *Communauté, société, culture (trois clefs pour comprendre les identités en conflits)*, París: cnrs, 2009, p. 49.

[6] Whorf, B. L., «Lenguas y lógica», en Carroll, J. B., *Lenguaje, pensamiento y realidad*, Barcelona: Seix Barral, 1972, pp. 263-275.

[7] López Morales, H., *Sociolingüística*, Madrid: Gredos, 1989, pp. 40-44.

[8] Nebrija, A. de, *Gramática sobre la lengua castellana*, Madrid: Real Academia Española, 2011, p. 3.

[9] Hobsbawn, E., *Nations et nationalisme depuis 1780*, Paris: Gallimard, 1992, pp. 31-33; señala en la p. 83 que la lengua es uno de los criterios de pertenencia a una colectividad humana como la nación.

Cuando la imposición no ha podido eliminar las identidades etnoculturales, su vigencia social y la lucha de la colectividad por su supervivencia han terminado por convertirse en un problema político, generando un proceso reactivo que ha utilizado los mismos medios del Estado-nación, creando complejos culturales de identidad, en oposición a la cultura dominante impuesta.

Esta dinámica contrapuesta de acción-persecución-exclusión ha politizado la lengua y la cultura, desde la idea, común a todos los nacionalismos, sean o no estatales, de identificar las identidades cultural y política. La manipulación cultural-lingüística no siempre produce los resultados esperados respecto a la creación de la cultura de la pertenencia y de los vínculos nacionales, porque ni la sociedad ni la propia lengua se prestan a secundarlas. Los esfuerzos e, incluso, logros político-institucionales-jurídicos no siempre lo son de validez sociológica, lo que termina produciendo grandes frustraciones, si no odios por el fracaso.

A este respecto el conocido sociolingüista Joly ha observado cómo el nacionalismo vasco ha convertido la lengua en un elemento sustancial y prácticamente único del discurso ideológico y de su representación social, una vez superadas actitudes iniciales vinculadas a lo étnico, a lo etnográfico y a lo folklórico propios de una sociedad rural:

> «incluso el de principio de siglo que tenía un carácter claramente racista reservó un lugar importante a la lengua. Para las teorías de la izquierda nacionalista el euskera ha tomado el significado de lengua nacional y en el imaginario colectivo su aprendizaje, su utilización y su defensa se han convertido en actos de oposición contra el franquismo, [aunque] hoy la relación entre el nacionalismo vasco y la lengua sea muy heterogénea. Aun cuando todos los nacionalistas vascos están de acuerdo en defender el euskera, existe un nacionalismo vasco (y vascófono) para el que la lengua es la quintaesencia de la vasquidad, y hablarlo, en la medida de lo posible, una obligación. Por el contrario, existe un nacionalismo únicamente reivindicativo respecto a la lengua [...] para el que la relación entre la nación vasca y la lengua funciona en un único sentido: el vascófono es vasco, pero no es preciso ni obligatorio saberlo para serlo»[10].

Se ha de señalar el riesgo de convertir los elementos diferenciadores en factores de exclusión, reproduciendo el modelo de Estado-nación cuando, para

---

[10] Joly, L., «La cause basque et l'euskera», en *Mots*, 74 (2004), pp. 87-88. Citado por Boyer, H, «Le nationalisme linguistique: une option interventionniste face aux conceptions libérales du marches des langues», en *NovesSL. Revista de Sociolingüística*: http://gencat/llengua/noves, 2006, acceso de febrero de 2013. Sobre la influencia de la etnicidad en la identidad, la recuperación y la «inversión de la sustitución lingüística (ISL)»: Azurmendi, M.-J., «Lengua e identidad: a propósito de una publicación reciente», en *Revista Internacional de los Estudios Vascos*, 48, 1 (2003), pp. 415 y ss., siguiendo la extensa obra de Joshua A. Fishman.

obtener la máxima cohesión nacional y centralista, se negaron las identidades imponiendo la ideología, cultura y lengua «nacionales» sobre las restantes que fueron perseguidas.

Tales actitudes son manifestación de autoritarismo, en cuanto a su pretensión impositiva frente a la libertad personal y social, que permite optar a los individuos por el modelo cultural y lingüístico posible en la comunidad sociopolítica en que se integran. Asimismo constituyen un modo de fundamentalismo, como estrategia mediante la cual ciertos líderes y grupos, que se sienten acosados o debilitados en sus pretensiones de dominio, intentan preservar la identidad que pretenden imponer al resto de la sociedad, que, para ellos, es la única que le debe distinguir como grupo o pueblo[11]. Pensando que esta identidad corre peligro, los fundamentalistas la fortifican por todos los medios a su alcance, imponiendo sus valores y principios, su cultura y lengua, aun en contra de la realidad social, en un proceso de construcción de un marco a su medida, aunque para ello tengan que violentar la realidad social y la libertad individual. Cuando en una comunidad política se alcanza esta confrontación su solución solo cabe por medio de un consenso parta mantener la convivencia, que exige renunciar a los maximalismos radicales.

2. EL RECONOCIMIENTO DE LAS LENGUAS POR LA CONSTITUCIÓN

La Constitución española de 1978 asumió diversas singularidades de las nacionalidades y regiones que forman España, convirtiéndolas en «hechos diferenciales constitucionalizados». El párrafo cuarto del preámbulo reconoce y protege la personalidad de los «pueblos de España [...] sus culturas y tradiciones, lenguas e instituciones». Dispone su artículo 3 que «la riqueza de las distintas modalidades lingüísticas de España es un patrimonio cultural que será objeto de especial respeto y protección». Sin perjuicio del reconocimiento del castellano como la «lengua española oficial del Estado» (art.3.1), entendiendo por tal «el conjunto de los poderes públicos españoles, con inclusión de los autónomos y locales, resulta que el castellano es la lengua oficial de todos los poderes públicos y en todo el territorio español» (STC 87/1983, de 27 de octubre)[12].

---

[11] HALL, S., «Ethnicity: identity and difference», en *Radical America*, 23, 4 (1989), pp. 9-20: critica la visión esencialista de la identidad vinculada a la etnicidad, afirmando que aquella es de carácter sociológico por efecto de la interacción entre el sujeto y la sociedad, porque se forma por muchas influencias y representaciones interactivas, más cuanto más abierta sea una sociedad.

[12] La STC 32/1981, de 28 de julio, reconoció el carácter anfibiológico del término «Estado», que «designa la totalidad de la organización jurídico-política de la nación española [...] sólo el conjunto de

Con este planteamiento se superó la idea reduccionista de España del uniformismo lingüístico absoluto liberal, constatando la pluralidad cultural reconocida con carácter oficial en las respectivas Comunidades de acuerdo con sus Estatutos.

La Constitución ha superado la idea esencialista de España basada en el uniformismo centralista del liberalismo, en la «unidad de destino en lo universal» del fascismo-nacional-sindicalista, en la unidad de creencias y fe del nacionalcatolicismo, y en la uniformidad cultural de la «lengua del Imperio» del franquismo. Este último se caracterizó por su xenofobia, por su rechazo del liberalismo y la democracia, de los partidos políticos como proyección del enfrentamiento de verdades relativas, y, sobre todo, de las aspiraciones autonomistas de aquellas regiones españolas con conciencia de su identidad y hechos diferenciales, que eran negados como una afrenta a la esencia de la España centralista y uniforme, una y eterna, a su lengua, cultura y fe religiosa.

No obstante, a pesar de los esfuerzos homogeneizadores, siguió viva la realidad pluricultural y la conciencia identitaria de los pueblos de España, demostrando que eran más fuertes y profundas que los intentos de suprimirlas. En un régimen democrático los signos de diferenciación son, además, exponente de la libertad y del pluralismo social.

Los «hechos diferenciales», cuando han tenido reconocimiento jurídico, se transforman de concepto político a concepto jurídico-institucional. Pasan de ser elementos de identificación colectiva, acreditativos de una personalidad cultural o histórico-política diferenciadas, a convertirse en singularidades que, por estar previstas por la Constitución o los Estatutos, constituyen un límite a la homogeneidad y al uniformismo.

La pluralidad cultural y lingüística de las nacionalidades y regiones está proclamada por el preámbulo constitucional, reconocida por su artículo 3 y en las respectivas Comunidades de acuerdo con sus Estatutos. La existencia de características culturales propias de los territorios (art. 143.1) implica su competencia sobre cultura y enseñanza de la lengua (art. 148.1.17ª). Por ello la lengua se ha invocado como elemento determinante del reconocimiento de hechos diferenciales y de la asimetría competencial[13]. Los Estatutos establecen el régimen de su oficialidad cuando «independientemente de su realidad y peso como fenómeno social, es reconocida por los poderes públicos como medio normal

---

instituciones generales o centrales y sus órganos periféricos, contraponiendo estas instituciones a las propias de las Comunidades Autónomas y otros entes territoriales autónomos...».

[13] ALLI ARANGUREN, J. C., «Los Hechos Diferenciales y la Constitución de 1978», en *Estado Autonómico y Hecho Diferencial de Vasconia*, San Sebastián: IVAP, 2000, pp. 145-168.

de comunicación en y entre ellos y en su relación con los sujetos privados, con plena validez y efectos jurídicos» (STC 82/1986, de 26 de junio).

Las lenguas, que son objeto de «respeto y protección», son también derecho de conocimiento y uso por las personas pertenecientes a tal cultura, como manifestación y ejercicio de su identidad y libertad. Se consolidan como elemento estructural de la convivencia[14]. Por ello les alcanza el deber que a los poderes públicos impone el artículo 9.2 CE de «promover las condiciones para que la libertad y la igualdad del individuo y de los grupos en que se integra sean reales y efectivas; remover los obstáculos que impidan o dificulten su plenitud y facilitar la participación de todos los ciudadanos en la vida política, económica, cultural y social».

La existencia de una lengua propia forma parte del patrimonio cultural de una colectividad y constituye, además, un elemento de su identidad[15]. A partir de tal realidad se configura un espacio competencial para articular y ordenar su conservación y promoción, así como para hacer posible el derecho de los miembros de la colectividad a utilizarla y a comunicarse en la misma. La convivencia de las lenguas en un territorio exige un régimen jurídico para organizar la convivencia entre ambas y el modelo de bilingüismo.

Existe un deber de aceptación y respeto al bilingüismo por su reconocimiento en el bloque de la constitucionalidad integrado por la Constitución y los Estatutos de las Comunidades Autónomas bilingües. Pero ello implica también el rechazo a la exclusión del español como lengua oficial común en beneficio del uso exclusivo de la otra lengua oficial de la Comunidad. Así lo consideró el Tribunal Constitucional declarando inconstitucional el artículo 8.3 de la Ley 10/82, de 24 de noviembre, de normalización del uso del euskera, en cuanto posibilitaba «hacer uso exclusivo del euskera para el ámbito de la Administración local, cuando en razón de la determinación sociolingüística del municipio no se perjudiquen los intereses de los ciudadanos».

Al tratarse de una materia regulada por el bloque de la constitucionalidad el Tribunal Constitucional ha venido estableciendo una doctrina sobre el régimen de la oficialidad de las lenguas. Cuando el artículo 3.3 CE se refiere a las

---

[14] Aparicio Pérez, M. A., «Lengua y modelo de Estado», en *Revista de Derecho Político*, 43 (1998), p. 35.

[15] Tomás y Valiente, F., «Uniformidad y diversidad en las Comunidades Autónomas, en la legislación estatal y en la doctrina del Tribunal Constitucional»·, en *Uniformidad o diversidad de las Comunidades Autónomas*, Barcelona: Institut d'Estudis Autonomics, 1995, p. 34: «La lengua identifica, es vehículo de conciencia colectiva y en cuanto tal constituye un factor político de primera importancia. La lengua propia, patrimonio cultural [...] e identidad política colectiva son así tres elementos que se encadenan y constituyen una secuencia inescindible».

«modalidades lingüísticas de España», que «es un patrimonio cultural que será objeto de especial respeto y protección», la expresión «modalidades lingüísticas» es sinónimo de «lenguas» (STC 82/1986, de 26 de junio, FJ 4). La atribución de carácter oficial a una lengua tiene un contenido de mayor alcance que la consideración como «lengua propia» que se utiliza en algunos estatutos, que se vincula a medidas de protección, normalización y uso. Se ha pronunciado sobre diversos aspectos como el carácter del castellano como lengua oficial común, el deber de su conocimiento y la validez jurídica de las otras lenguas oficiales (STC 82/1986, de 26 de junio), la preeminencia de aquella y el deber del conocimiento de la lengua autonómica (STC 84/1986, de 26 de junio), el derecho al aprendizaje de la lengua oficial (STC 87/1983, de 27 de octubre), el respeto por la Administración de la opción lingüística del ciudadano (STC 84/1986, de 26 de junio).

El Tribunal Constitucional ha salido en algunos casos al paso de textos autonómicos con pretensiones de imposición y obligatoriedad, particularmente en materia de enseñanza[16]. La STC 337/1994, de 23 de diciembre, afirmó que «del reconocimiento de la cooficialidad del castellano y de la lengua propia de una Comunidad se deriva el mandato para los poderes públicos, estatal y autonómico, de incluir ambas lenguas cooficiales como materia de enseñanza obligatoria en los Planes de Estudio, a fin de asegurar el derecho, de raíz constitucional y estatutaria, a su utilización. Corresponde al Estado regular la enseñanza de la única lengua que es oficial en todo su territorio, el castellano, mientras que la regulación de la enseñanza de otras lenguas oficiales corresponde a las respectivas instituciones autonómicas (STC 87/1983, FJ 5)» (FJ 14).

La STC 31/2010, de 28 de junio, sobre el Estatuto de Cataluña, introdujo una importante doctrina sobre el alcance del intento de acabar con la oficialidad de las lenguas al pretender dar a la lengua catalana un carácter «preferente» en las Administraciones públicas y en la enseñanza. Rechazó «la primacía de una lengua sobre otra en el territorio de la Comunidad Autónoma, imponiendo, en definitiva, la prescripción de un uso prioritario de una de ellas, del catalán sobre el castellano en perjuicio del equilibrio inexcusable entre las dos lenguas igualmente oficiales y que en ningún caso pueden tener un trato privilegiado» (FJ 14).

---

[16] Rubio Llorente, F., «Deberes constitucionales», en *Revista Española de Derecho Constitucional*, 62 (2001), p. 50: «Aunque el conocimiento [del castellano] es el único constitucionalmente obligado, la tendencia de los partidos nacionalistas a hacer de la lengua no castellana el signo de identidad de la propia nacionalidad y a forzar su aprendizaje como instrumento de construcción nacional, ha llevado a los gobiernos regionales a promulgar leyes de 'normalización lingüística' que, sin infringir frontalmente el modelo lingüístico de la Constitución, lo fuerzan hasta el límite y, en lo que toca a la enseñanza, se orientan más a asegurar el conocimiento de la propia lengua que el del castellano».

Podemos afirmar que hoy el régimen de la oficialidad de las lenguas tiene un amplio reconocimiento en el bloque de la constitucionalidad, en la precisión de su alcance por las sentencias del Tribunal Constitucional y por la Carta Europea de las Lenguas Regionales y Minoritarias que acordó el Consejo de Europa el 5 de noviembre de 1992, ratificada por el Reino de España por instrumento de 2 de febrero de 2001 (BOE 222, de 15 de septiembre de 2001)[17].

En el orden internacional la UNESCO ha venido realizando declaraciones sobre la protección de las lenguas como parte de las culturas. Sirvan de ejemplo las declaraciones de México sobre políticas culturales de 1982 y la universal de 2001 con el anexo de 2005, así como la Convención para la salvaguarda del patrimonio cultural inmaterial de 2003.

3. EL PLURILINGÜISMO DE LA SOCIEDAD NAVARRA Y SU RÉGIMEN JURÍDICO

Desde la Transición de la dictadura a la democracia Navarra ha sido espacio de confrontaciones entre actitudes fundamentalistas protagonizadas por los nacionalismos español y vasco. Han politizado la lengua y la cultura desde la idea, común a todos los nacionalismos, sean o no estatales, de conseguir una total coincidencia entre las identidades cultural y política, por la imposición de la ideología, cultura y lengua «nacionales».

En los conflictos identitarios una sociedad que asuma y practique los comportamientos democráticos y pluralistas precisa articular la convivencia en el consenso. Este es el espacio del respeto a la diversidad del patrimonio cultural del pueblo navarro, y al ejercicio de la libertad, que ha configurado históricamente una comunidad bilingüe, en la que se ha mantenido el euskera a pesar de todas las persecuciones y obstáculos de los prepotentes apóstoles del pensamiento y la cultura únicos, enemigos declarados de cualquier tipo de pluralismo cultural.

Para ello es preciso excluir la política lingüística de los comportamientos partidistas y electoralistas, que ha de estar presidida por actitudes de consenso y

---

[17] La oficialidad del euskera en Navarra fue reconocida por la Declaración del Reino de España en la ratificación de la Carta Europea de las Lenguas Regionales y Minoritarias realizada por el Congreso de los Diputados el 24 de noviembre de 2000: «España declara que, a los efectos previstos en los citados artículos, se entiende por lenguas regionales o minoritarias, las lenguas reconocidas como oficiales en los estatutos de autonomía de las comunidades autónomas del País Vasco, Cataluña, Illes Balears, Galicia, Valenciana y Navarra». Las SSTS de 6 de marzo de 2000 (RJ 6133) y 31 de diciembre de 2001 (RJ 10129) declararon que la Carta europea de la autonomía local formaba parte del «bloque de constitucionalidad», sin que se haya producido pronunciamiento sobre la de las lenguas minoritarias.

respeto a la cultura, desde la neutralidad ideológica y con racionalidad científica y técnica, a fin de hacer reales los objetivos de protección, respeto y promoción previstos por la Constitución, la Ley Orgánica 13/1982, de 10 de agosto, y la Ley Foral 18/1986, de 15 de diciembre, para las lenguas oficiales.

La convivencia de dos culturas y hechos lingüísticos no puede hacerse desde el odio, el electoralismo o las actitudes impositivas de unos y otros. En una sociedad plural en lo cultural y, en gran parte, comprometida con la educación plurilingüe[18], la convivencia entre lenguas y culturas ha de basarse en el aprecio y el respeto mutuos. No podemos aceptar convertir a la lengua castellana y a la comunidad castellanoparlante en enemiga de la lengua vasca y de la comunidad vascoparlante. El mínimo comportamiento democrático exige asumir con respeto esta pluralidad de nuestro patrimonio cultural histórico y una actitud de responsabilidad en su mantenimiento y protección, así como de búsqueda de un espacio de convivencia entre las realidades lingüísticas y de las opciones educativas y sociales que optan por ellas.

Por otra parte, siendo minoritaria en la sociedad navarra la cultura euskaldún, debe ser tratada con el respeto y la consideración que una minoría se merece en una sociedad democrática. Más cuando está conservando un elemento de tanto valor cultural e histórico. Por ello entendemos debe aplicarse un régimen que le permita mantener, conservar y potenciar tal peculiaridad lingüística, si es cierto que creemos que se trata de un importante bien cultural. No se trata de imponer, por unos u otros, un monolingüismo autoritario y genocida del contrario, sino de convivir en libertad y de mantener nuestro patrimonio cultural común.

La lengua debe seguir siendo medio de comunicación entre personas, no arma de confrontación política. Las lenguas y las culturas deben estar al servicio de la libertad personal y social, de su enriquecimiento individual y colectivo, no de actitudes autoritarias de imposición y dominación.

La existencia de una lengua propia forma parte del patrimonio cultural de una colectividad; constituye, además, un elemento de su identificación. A partir de tal realidad se configura un espacio competencial para articular y ordenar su conservación y promoción, así como para hacer posible el derecho de los miembros de la colectividad a utilizarla y a comunicarse en ese idioma. La presencia de dos lenguas en un territorio, sean propias u oficiales, exige un régimen jurídico para organizar la convivencia entre ambas y el modelo de bilingüismo en todos los ámbitos de la actividad humana y social.

---

[18] En el mundo globalizado la formación plurilingüe se ha convertido en una necesidad para las personas y las sociedades, que representa un riesgo par las lenguas locales y nacionales minoritarias por la imposición «colonial» de las lenguas dominantes más universales: CALVET, L. K., *Le marché aux langues. Les effets linguistiques de la mondialisation*, Paris: Plon, 2002.

El camino seguido en Navarra hasta llegar a la LF 18/1986, de 15 de diciembre, así como su desarrollo posterior, han sido complejos, exponente de las tensiones con que se han vivido las lenguas y las identidades[19].

El debate sobre su régimen jurídico se inició en la sesión del Parlamento Foral de 3 de noviembre de 1980 sobre la oficialidad del euskera, en que se produjo el siguiente pronunciamiento sobre la cooficialidad de ambas lenguas:

> «1º. El castellano y el euskara serán las lenguas oficiales de Navarra.
>
> 2º. 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».

El acuerdo dejaba claramente establecida la oficialidad de ambas lenguas en Navarra. Sin embargo, en el debate se hizo referencia a las posibles interpretaciones de aquélla por zonas territoriales en función de la realidad sociolingüística, aludiendo a las zonas plenamente vascófonas, a las de contacto y a las que no eran ni lo uno ni lo otro.

Esta lectura tenía precedente en el acuerdo del Pleno del Parlamento Foral de 26 de noviembre de 1979, que requirió a la Diputación Foral el envío de un «Proyecto de Norma que regule la enseñanza de la lengua vasca, en el conjunto del sistema educativo navarro». Cumplimentado por aquélla, el Parlamento Foral aprobó en sesión de 3 de julio de 1980 las «Bases para la incorporación de la lengua vasca al sistema de enseñanza», que había aprobado la Diputación Foral a propuesta del diputado del PSOE responsable de Educación señor Malón.

La Base 3ª previó la implantación progresiva de su enseñanza por zonas: «Teniendo en cuenta la realidad socio-lingüística de Navarra, la incorporación de la enseñanza de la Lengua Vasca se realizará de forma progresiva, prestando especial atención a aquellas zonas de Navarra que tengan la Lengua Vasca como lengua materna». Para ello, la Base 4ª dispuso establecer un «mapa lingüístico actualizado de Navarra», «oída la Real Academia de la Lengua Vasca y previo acuerdo con el Ministerio de Educación».

De tal modo que la incorporación de la enseñanza de la Lengua Vasca se realizaría en función de que los centros docentes estuvieran situados:

- «en la zona vascófona de Navarra», como «materia común y obligatoria, y su enseñanza tenderá a dar al alumno el dominio oral y escrito de dicha lengua adecuado a su nivel educativo»;

---

[19] Alli Aranguren, J. C., «Perfiles institucionales de la lengua vasca en la Comunidad Foral de Navarra», en *Euskera*, 2 (2001), pp. 971-1077; «Sobre la evolución del régimen del euskera en Navarra», en *Euskera. Navarra. Futuro. Ponencias, debates y comunicaciones*, Pamplona: Euskara Kultur Elkargoa, 2005, pp. 175-220.

- en la «zona de contacto» se incorporaría como «asignatura optativa dentro del horario escolar»;
- en la «zona castellano-parlante» podría incorporarse como «asignatura optativa, a petición de los padres, y/o, en su caso, de los alumnos, si el número de alumnos de lengua vasca así lo justificara».

Este acuerdo fue el antecedente directo del artículo 9 LORAFNA y del establecimiento de zonas para su uso oficial por una Ley Foral.

Por otra parte, los términos del acuerdo de 3 de noviembre de 1980 eran claros sobre el reconocimiento del castellano y el euskara como «las lenguas oficiales de Navarra» y su incorporación «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». Sin embargo suponía una contradicción respecto al anterior sobre la configuración de zonas en un aspecto tan importante de la oficialidad como la enseñanza de la lengua.

En el proceso de elaboración y negociación de la Ley Orgánica de Reintegración y Amejoramiento, la propuesta de Título Preliminar que hizo el Grupo de UCD en el Parlamento Foral, incluyó un nuevo contenido para esta cuestión, con una oficialidad muy limitada y en nada semejante a la de los acuerdos anteriores del Parlamento Foral:

> «7. El castellano es la lengua oficial de Navarra. También podrá declararse como idioma oficial el vascuence respecto a las instituciones públicas que tengan su sede en las zonas mayoritariamente vascófonas, cuya determinación se llevará a cabo mediante acuerdo entre el Gobierno de la Nación y la Diputación del Reino»[20].

También lo hizo la propuesta de UPN:

> «Artículo 16. Siendo el castellano la lengua oficial de Navarra, una ley foral regulará la utilización oficial de vascuence en las zonas vascófonas, así como todo lo relativo al fomento y protección de la lengua y cultura vascas».

Ninguna de las propuestas anteriores alcanzaban la oficialidad en todo el territorio del acuerdo parlamentario de 3 de noviembre de 1980, al que ambos partidos se habían opuesto. Ambos tenían en común la oficialidad en las «zonas «vascófonas», limitándola la de UCD a las «instituciones públicas». Tampoco se recogió el acuerdo de 26 de noviembre de 1979 sobre su presencia en la educación en tres zonas.

---

[20] El Grupo de UCD relativizó su propuesta afirmando de entrada que el texto «puede ser muy polémico, es nuestra tesis inicial sometida, por supuesto, a debate». Añadió a continuación: «Aquí hemos contemplado, de alguna forma, algunos derechos constitucionales, que pueden ser constitucionales, de parte de los navarros. Pero, en fin no hacemos cuestión fundamental del tema y, realmente, podríamos llegar a acuerdos con los demás grupos políticos en este aspecto».

Ni las bases ni la Comisión negociadora incorporaron al proceso negociador los términos del acuerdo del Pleno de 3 de noviembre de 1980, sino otros más próximos a los expresados en las anteriores propuestas. Se explica por su composición, ya que los grupos de UCD y UPN se habían opuesto a aquel en la Cámara y el PSOE lo había apoyado[21], aceptando la oficialidad, pero con matices sobre su desarrollo progresivo y conforme a la realidad lingüística del territorio, como lo había expuesto en los plenos de 3 de julio y 3 de noviembre de 1980. Además, la propuesta sobre la enseñanza por zonas había sido elaborada por el diputado de dicho partido señor MALÓN, responsable de Educación.

Por tanto, no hubo dificultades internas dentro de la Comisión negociadora respecto al texto del artículo 9, ya que ninguno de los presentes asumía el acuerdo del Parlamento Foral. Tampoco las planteó la Comisión del Gobierno por tratarse de una «cuestión interna» de Navarra, que no afectaba a las competencias del Estado y en cuyo tratamiento, en la medida que tuviera relación con la enseñanza, se había incluido una referencia al «marco de la legislación general del Estado», que, en sí misma, nada suponía, pero dejaba sin afección a la vinculación que pudiera derivarse de la básica.

En las propuestas realizadas sobre la lengua en el Título Preliminar de UCD y UPN existía una concepción muy distinta de la oficialidad de las lenguas según la previsión constitucional.

El fundamento de la cooficialidad del castellano y las «demás lenguas españolas» está en la propia Constitución con carácter preceptivo («serán también oficiales»), siendo automática en sus respectivas comunidades en los términos que establezcan los estatutos. Esta regulación estatutaria no es de la oficialidad, ya determinada por aquélla, sino que se permite regular, ordenar o modular las consecuencias jurídicas derivadas de la declaración como oficial de una lengua» (STC 82/1986, de 26 de junio)[22].

---

[21] Se ha de apuntar la diferente base socio-económico-cultural de los partidos, predominantemente burguesa conservadora los primeros y más popular progresista en el tercero. La movilización respecto al reconocimiento y oficialidad de la lengua ha estado en manos de los grupos nacionalistas vascos, con el rechazo de los primeros y una actitud de diálogo posibilista y búsqueda de acuerdo del último. En el conjunto de la sociedad navarra la burguesía urbana culta no ha dado al euskera el apoyo que, por ejemplo, ha dado en Cataluña a la lengua, sino todo lo contrario.

[22] La STC 82/1986, de 26 de junio, afirma que «aunque la Constitución no defina, sino que da por supuesto lo que sea una lengua oficial, la regulación que hace de la materia permite afirmar que es oficial una lengua, independientemente de su realidad y peso como fenómeno social, cuando es reconocida por los poderes públicos como medio normal de comunicación en y entre ellos y en su relación con los sujetos privados, con plena validez y efectos jurídicos (sin perjuicio de que en ámbitos específicos, como el procesal, y a efectos concretos, como evitar la indefensión, las leyes y los tratados internacionales permitan también la utilización de lenguas no oficiales por los que desconozcan las oficiales)» (FJ 2).

La propuesta de UCD no partía de la oficialidad del euskera *ex Constitutione*, como la interpretó el Tribunal Constitucional, sino que la dejaba a la posibilidad de que se declarase así («podrá declararse como idioma oficial»), con ámbito exclusivamente institucional y territorial limitados («respecto a las instituciones públicas que tengan su sede en las zonas mayoritariamente vascófonas»). Todavía era de menor alcance la de UPN, que ni siquiera reconocía la posibilidad de que se declarara la oficialidad limitada de UCD, sino exclusivamente la regulación de la «utilización oficial de vascuence en las zonas vascófonas»[23].

La actitud del PSOE era la más conforme al régimen de oficialidad del artículo 3.2 CE («serán también oficiales»), como había demostrado en los debates de 3 de noviembre de 1980, al apoyar que «el castellano y el euskara serán las lenguas oficiales de Navarra», remitiendo su regulación a una ley foral, y en el de 26 de noviembre de 1979, sobre la creación de tres zonas a efectos de la enseñanza. Así se recogió en el artículo 9.2 LORAFNA, introduciendo, conforme a la habilitación constitucional, la ordenación y el alcance de las consecuencias jurídicas derivadas de la oficialidad «en las zonas vascoparlantes de Navarra». En esta posibilidad se fundamentó la creación de la zonificación lingüística vigente en Navarra.

En incorporar la zonificación en el artículo 9 de la LORAFNA coincidieron las posturas originarias de la UCD y UPN, con la matizada del PSN quien, habiéndose pronunciado en 1980 por la cooficialidad, había asumido en 1979 la zonificación a efectos de la educación. En las «zonas vascoparlantes» el vascuence «tendrá también carácter de lengua oficial. 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»[24]. Entre los dos principios aplicables se optó por el principio de territorialidad plena para el castellano en toda la Comunidad y limitada para el euskera en las zonas definidas como vascoparlantes. El principio de personalidad que reconoce al ciudadano el uso de una lengua se garantiza para los castellanoparlantes por la cooficialidad, del mismo modo que para los euskaldunes se limita al régimen que la ley foral establezca en las zonas[25].

---

[23] Esta actitud se mantuvo en relación con la Ley Foral 18/1986, de 15 de diciembre, oponiéndose a la misma y a la división en zonas, así como a las disposiciones para su desarrollo.

[24] La redacción final supuso modificar la pequeña reforma que se había introducido con un apartado 3 dividido en tres partes, que se integraron en un segundo párrafo del apartado 2, como quedó en el texto aprobado. El texto final y el tratamiento de la oficialidad motivó la protesta formal de la Real Academia de la Lengua Vasca-*Euskaltzaindia*.

[25] El principio de personalidad se realiza plenamente cuando se considera que es derecho personal poder optar plenamente por la lengua en todo el territorio de la comunidad de pertenencia. Con la plena aplicación de este principio se produce una amplitud lingüístico-cultural de la idea de identidad nacional,

Una vez vigente el Amejoramiento del Fuero, elegido el Parlamento de Navarra e investido su nuevo presidente, era preciso iniciar el proceso de institucionalización de la Comunidad Foral aprobando las leyes expresamente previstas en aquél, con las exigencias de mayoría absoluta del artículo 20.2 LORAFNA.

En la redacción del proyecto de Ley Foral por parte del Gobierno de Navarra se buscó un punto de equilibrio a la hora de establecer tres zonas, de modo que la mixta coincidía con la anteriormente denominada zona de contacto a efectos de la educación. En el trámite parlamentario fue objeto de las enmiendas de UPN que, fiel a su anterior comportamiento, compartido en parte con la UCD, quería reducir el espacio de presencia de la lengua y defendía la existencia de solo dos zonas, la vascófona y la no vascófona, como lo recogió en sus enmiendas, que no prosperaron.

De este modo coincidieron en el rechazo a la Ley, manifestado de modos diversos, tanto el nacionalismo vasco presente en la Cámara (EA) con el voto contrario, HB con su ausencia y UPN con su abstención, consecuencia de un debate interno frente a la postura contraria inicial, que se hubiese manifestado coincidente con la de los nacionalistas, de lo que se huyó. El Gobierno del PSN-PSOE, el señor Del Burgo y otros partidos integrados en el Grupo Popular (AP-PDP-UL), los grupos moderado y mixto negociaron y apoyaron la Ley con un total de 29 votos, que permitió su aprobación por la mayoría exigida por el artículo 20.2 LORAFNA. Frente a los vaticinios que se hicieron desde UPN, el apoyar esta ley no supuso el fin político de aquél ni de las formaciones que participaron con su voto favorable en su aprobación.

Estos posicionamientos demostraron que la Ley era producto de un amplio consenso que buscaba un tratamiento racional y equilibrado de la lengua, al margen de los maximalismos, que la rechazaron de distintos modos. Quienes se habían automarginado del consenso propiciado por el Gobierno de Navarra siguieron unos pidiendo la cooficialidad en todo el territorio, y UPN, tras la derrota de sus tesis y enmiendas, esperando la ocasión para alterar el régimen tratando de hacer desaparecer de hecho la zona mixta y reducir el alcance de la oficialidad en la zona vascófona. Así lo hizo en cuanto tuvo ocasión, tras el fin del Gobierno tripartito, modificando el Reglamento del Decreto Foral 70/1994 por el Decreto Foral 372/2000, contando en aquel momento con el apoyo cómplice de la Comisión Gestora del PSN-PSOE, tras su autocrítica sobre su «colaboración» con el nacionalismo vasco[26].

---

al no vincularla necesariamente a un solo hecho y protegiéndolos todos, aunque uno de ellos sea el «principal» y «común» a toda la sociedad y cree mayores obligaciones a las autoridades en su uso y desarrollo.

[26] Alli Aranguren, J. C., *La cooperación entre la Comunidad Autónoma del País Vasco y la Comunidad Foral de Navarra*, Donostia-San Sebastián: Fundación para el Estudio del Derecho Histórico y Autonómico de Vasconia, 2004, pp. 359-368.

La Ley Foral 18/1986, de 15 de diciembre, puede considerarse imprecisa y llena de declaraciones de principios y generalidades, pero es la norma que fue posible permitiendo el desarrollo del euskera y una importante aceptación social. En la exposición de motivos se establecen los principios de su regulación en desarrollo del artículo 9 LORAFNA, constatando el valor cultural, social y de identidad de una lengua sometida a procesos de cambio, al valor de la pluralidad y la necesidad de protegerla como parte del patrimonio cultural navarro.

Sobre estos principios se asienta la Ley Foral que da cumplimiento al mandato constitucional y desarrolla las previsiones contenidas en el artículo 9 LORAFNA, con los siguientes objetivos:

- Amparar el derecho de los ciudadanos a conocer y usar el vascuence y definir los instrumentos para hacerlo efectivo.
- Proteger la recuperación y el desarrollo del vascuence en Navarra, señalando las medidas para el fomento de su uso.
- Garantizar el uso y la enseñanza del vascuence con arreglo a principios de voluntariedad, gradualidad y respeto, de acuerdo con la realidad sociolingüística de Navarra.

Para la consecución de los objetivos se declararon el castellano y el vascuence como «lenguas propias de Navarra y, en consecuencia, todos los ciudadanos tienen derecho a conocerlas y usarlas» (art. 2.1), la segunda en los términos previstos en el artículo 9 LORAFNA (art. 2.2.), regulando su uso normal, oficial y en la enseñanza conforme a las distintas zonas en que se dividió el territorio de la Comunidad Foral: vascófona, mixta y no vascófona.

Este marco legal fue rechazado desde su origen por las actitudes maximalistas de uno y otro signo: por quienes quisieran establecer la oficialidad del euskera en toda la Comunidad, y por quienes rechazaban no solo la Ley sino la propia lengua como seña de identidad de la pluralidad cultural y lingüística de Navarra. Unos y otros pretenden imponer sus concepciones culturales a toda la sociedad y, por tanto, rechazan el pluralismo y la libertad de las personas para conocer y utilizar la lengua como vehículo de comunicación humana, factor de convivencia y símbolo cultural. En ambos casos se realiza una utilización política, partidista y sectaria de la lengua. Unos la utilizan como pretensión integradora o de cohesión de un determinado hecho nacional, mientras que los otros lo hacen valorándola como factor de desintegración de su imposición cultural lograda tras muchos años de represión autoritaria.

Para ello tuvieron que modificar el primer desarrollo reglamentario, que se realizó por el Decreto Foral 70/94, de 21 de marzo, del primer gobierno de UPN (1991-1995). Para ello forzaron una primera y parcial modificación dirigi-

da por la alcaldía de Pamplona invocando la autonomía local y con la amenaza de su impugnación contencioso-administrativa, por el Decreto Foral 135/1994, de 4 de julio, que no les satisfizo, ya que se elaboraron en congruencia con el artículo 9 LORAFNA teniendo presente la Carta Europea de las Lenguas regionales y minoritarias del Consejo de Europa, que se incorporó al ordenamiento jurídico español. Dieron como argumento que esas disposiciones de desarrollo, aunque habían sido aprobadas por un gobierno de UPN, «estaban actuando en términos del más puro nacionalismo vasco», como afirmó en el Parlamento el señor Gurrea, a la sazón secretario general del partido y consejero de Presidencia, Justicia e Interior del gobierno presidido por el señor Sanz[27]. Con esta disposición intentó resarcirse de sus fracasos respecto a la Ley Foral 18/1986, dejándola sin efecto al incorporar sus pretensiones por medio del Decreto.

Por medio del nuevo Decreto Foral 372/2000, de 11 de diciembre, redujeron su uso en la zona vascófona donde el euskera es lengua mayoritaria. En la zona mixta, donde se halla la mitad de la población de Navarra, se relegó la utilización de la lengua vasca en las relaciones administrativas, limitándola a la solicitud de atención en dicha lengua. La regulación es de tal complejidad que trata de crear dificultades dirigidas a que el euskera desaparezca de la Administración de la Comunidad Foral cuyas sedes se hallan en dicha zona, de tal modo que solo tuviera presencia en el ámbito local. Se redujo la dotación de medios humanos para prestar servicio en la lengua; se restringió la comunicación escrita bilingüe a un derecho de traducción, que no de atención; se redujo el valor del conocimiento, equiparándolo a cualquier otra lengua comunitaria, a pesar de su oficialidad; se vinculó al puesto de trabajo a quienes ingresasen en convocatorias con valoración del euskera, y otras muchas limitaciones. Todas estas medidas han sido objeto de numerosos pronunciamientos jurisprudenciales contrarios, que no es el momento de valorar, pero que ponen en evidencia el propósito de reducir el alcance de la Ley Foral.

Se ha de destacar que en la cultura europea actual, la convivencia en pluralidad de lenguas y culturas, dentro y fuera de los Estados, es una realidad democráticamente asumida. Además, se ha establecido un marco constituido por la Carta Europea de las Lenguas Regionales y Minoritarias de 5 de noviembre de 1992, que persigue conseguir objetivos de respeto, protección y libertad cultural y social, tales como:

- «Una acción resuelta de fomento de las lenguas regionales o minoritarias con el fin de salvaguardarlas».

---

[27] *Diario de Sesiones del Parlamento de Navarra*, Comisión de Presidencia, Función Pública e Interior, 8, de 28 de febrero de 2001, p. 11.

- «La facilitación y fomento del empleo oral y escrito de las lenguas regionales o minoritarias en la vida pública y en la vida privada».
- «El mantenimiento y el desarrollo de relaciones [...] entre los grupos que empleen una lengua regional o minoritaria y otros grupos del mismo Estado que hablen una lengua utilizada de manera idéntica o parecida, así como el establecimiento de relaciones culturales con otros grupos del Estado que utilicen lenguas diferentes».
- «La provisión de formas y medios adecuados para la enseñanza y el estudio de las lenguas regionales o minoritarias en todos los niveles apropiados».
- «La provisión de medios que permitan aprender una lengua regional o minoritaria a los no hablantes que residan en el área en que se emplea dicha lengua, si así lo desean».
- «El reclutamiento o, en su caso, la formación de funcionarios y otros empleados públicos en número suficiente».
- «La adopción de medidas especiales a favor de las lenguas regionales o minoritarias, destinadas a promover una igualdad entre los hablantes de dichas lenguas y el resto de la población y orientadas a tener en cuenta sus situaciones peculiares, no se considerará un acto de discriminación con los hablantes de las lenguas más extendidas».

Todos estos objetivos, propios del ámbito cultural europeo y asumidos como tales en el inicial desarrollo reglamentario, fueron rechazados de plano cuando se modificó un reglamento que los había incorporado. El argumento fue expuesto sin rubor alguno en sede parlamentaria: el Gobierno de Navarra que aprobó el reglamento estaba «actuando en términos del más puro nacionalismo vasco». Con esa dialéctica se justificaba una actitud de revancha frente al Parlamento de Navarra y los grupos que aprobaron la Ley Foral 18/1986, que habían desestimado las enmiendas. La ley era tan poco «nacionalista vasca», que los grupos de esta ideología o no asistieron a los debates y votación (HB), o se opusieron (EA). Si UPN no lo hizo fue por no coincidir con estos últimos y aparecer al día siguiente juntos en el rechazo. Cuestión de pura imagen.

4. EL MAL USO DE LA POTESTAD REGLAMENTARIA SIGUIENDO AL CONDE DE ROMANONES

El régimen jurídico establecido por la Ley Foral 16/1986, de 15 de diciembre, respondió a la voluntad democrática articulada entre varias opciones ideológicas para buscar una solución entre los conflictos identitarios, optando por un consenso suficiente para establecer un régimen ampliamente apoyado, que permitiera el ejercicio de los derechos lingüísticos desde el respeto, con el

fin de eliminar la confrontación a que le conducían las actitudes radicales de uno y otro signo.

Este camino inicial fue abortado por el grupo automarginado del consenso, que vio desestimadas sus enmiendas. Lo hizo en cuanto tuvo en sus manos la posibilidad de incidir en el desarrollo reglamentario, aplicando el arbitrario, ilegal e irrespetuoso principio del señor conde de Romanones. Entre otras muchas que se le atribuyen destaca una perla en la dialéctica política sobre el ejercicio de la potestad reglamentaria por el Gobierno, sin respetar su subordinación a la ley: «¡Dejad que ellos [los diputados] hagan las leyes, que yo haré los reglamentos».

Este político liberal de la Restauración, D. Álvaro de Figueroa y Torres (1863-1950), es conocido por su condición de intrigante palaciego y su capacidad para el cacicazgo, la maniobra, el clientelismo y la configuración de redes de intereses y promesas, que le permitieron mantenerse en el poder durante muchos años. El conde de Romanones fue un personaje clave en el mantenimiento del «régimen», uno de sus hombres fuertes, controlador del partido liberal y de la vida política nacional y local, particularmente en su feudo de Guadalajara.

Hay veces que los personajes históricos se «reencarnan» o «reinventan» en otras personas, momentos y lugares, coincidiendo en sus características y comportamientos partidistas e institucionales para mantener el sistema. En este caso, así actuó el «Romanones foral», particularmente en relación con el desarrollo de la Ley Foral 18/1986, de 15 de diciembre. Se esforzó en modificar su primer reglamento (DF 760/1994, de 21 de marzo, por el DF 135/1994, de 4 de julio), que habían incorporado los principios, objetivos y reglas de la Carta Europea de las Lenguas Regionales y Minoritarias del Consejo de Europa de 5 de noviembre de 1992. Como estaban muy lejos de sus objetivos no paró hasta que tuvo en su mano la posibilidad de dictar el Decreto Foral 372/2000, de 11 de diciembre, para conseguir lo que la mayoría del Parlamento le había negado al rechazar sus enmiendas: suprimir la zona mixta por la reducción del régimen de vigencia y utilización de la lengua en la Administración, la enseñanza y los medios de comunicación.

Este comportamiento, que responde a una de las dialécticas de confrontación entre nacionalismos, está totalmente alejado del espíritu constitucional de respeto a las identidades de las diversas comunidades culturales y lingüísticas. Por eso podemos invocar otra exclamación del señor conde, referida a los miembros de la Real Academia Española que le prometieron el voto y no se lo dieron: «¡Vaya tropa!».

En este caso, fue el jefe que había fijado los objetivos, dirigido y controlado la formación, quien desde el primer momento planificó, sin éxito la acción

contra la zonificación tal y como la recogía la Ley Foral, quien, como «cruzado de la causa inasequible al desaliento», terminó dirigiendo directa y personalmente la operación de minar la ley en su contenido por medio de «su» reglamento.

Hay que agradecer a Miguel Izu el haber escrito un libro que expone con todo rigor el proceso y el marco jurídico derivado, realizando importantes aportaciones de las fuentes legales y de la jurisprudencia. Permite recuperar la letra y el espíritu de la Ley Foral, lo que nos confirma que siempre nos queda la esperanza de tener «mejor Derecho» gracias a que los jueces creen en los principios del sistema, como el de jerarquía normativa, menospreciado y conscientemente violentado por el reglamento, en un ejercicio de arbitrariedad por móviles políticos partidistas, para imponer por una vía ilegal y fraudulenta lo que la ley rechazó.

JUAN-CRUZ ALLI ARANGUREN

I. INTRODUCCIÓN

1. LAS LENGUAS Y LA PLANIFICACIÓN LINGÜÍSTICA. LAS FUNCIONES DE LA LEGISLACIÓN LINGÜÍSTICA

Al hablar de régimen lingüístico, de planificación lingüística o de política lingüística partimos de un hecho evidente, las notas de variabilidad y variedad que caracterizan a la lengua y la existencia de varios miles de lenguas diferentes en el seno de la sociedad humana[1]. Esta es una constante en la historia. En cualquier época ha existido una gran variedad de sistemas lingüísticos y salvo en comunidades primitivas, de tamaño reducido y que vivan aisladas en un régimen estrictamente monolingüe (que han sido y son la excepción), lo normal es que cualquier sociedad humana utilice, conozca o esté expuesta al contacto de más de una lengua.

Hemos de advertir ya de lo problemático del concepto mismo de lengua, de sus límites y de la distinción entre las variedades lingüísticas. Hay que tener en cuenta que dentro de la lengua existe una ilimitada posibilidad de introducir variaciones, sean fonéticas, sintácticas o de léxico. Podemos decir que hay casi tantas formas de hablar como hablantes, y agruparlas en función de su semejan-

---

[1] El número exacto de lenguas depende de las diversas fuentes y del criterio de clasificación que se emplee, pero la cifra suele variar entre 5.000 y 7.000 lenguas vivas. Christopher MOSELEY (ed.), *Atlas de las Lenguas del Mundo en Peligro*, Ediciones UNESCO, París, 2010, 3ª edición, considera que existen unas 6.000 lenguas vivas, de las cuales 2.351 se consideran lenguas amenazadas. M. Paul LEWIS (ed.), *Ethnologue: Languages of the World*, SIL International, Dallas, 2009, 16ª edición (publicación electrónica: http://www.ethnologue.com), describe 6.909 lenguas; en la web 7.105.

za es siempre una tarea complicada. Según la clásica concepción de SAUSSURE, donde la lengua se contrapone sobre todo al habla,

> «la lengua es la parte social del lenguaje, exterior al individuo, que por sí solo no puede ni crearla ni modificarla; no existe más que en virtud de una especie de contrato establecido entre los miembros de la comunidad»; «es un sistema de signos en el que sólo es esencial la unión del sentido y de la imagen acústica, y donde las dos partes del signo son igualmente psíquicas»; «los signos lingüísticos no por ser esencialmente psíquicos son abstracciones; las asociaciones ratificadas por el consenso colectivo, y cuyo conjunto constituye la lengua, son realidades que tienen su asiento en el cerebro. Además, los signos de la lengua son, por decirlo así, tangibles; la escritura puede fijarlos en imágenes convencionales»[2].

Para el Diccionario de la Real Academia Española (DRAE) lengua es un «*sistema de comunicación verbal y casi siempre escrito, propio de una comunidad humana*». Como tal sistema de signos, no existe uno solo sino una gran variedad de sistemas que pueden contemplarse sincrónicamente (diversidad de variedades que coexisten en un determinado momento, bien en diferentes comunidades humanas o territorios o en el seno de la misma comunidad y compartiendo el mismo territorio) o diacrónicamente (constante evolución de las lenguas que dan lugar a otras distintas).

Como explica MORENO FERNÁNDEZ, una variedad lingüística «*es una manifestación del fenómeno llamado lenguaje que se define como un conjunto de elementos lingüísticos de similar distribución social*»[3]. En esta definición amplia se comprenden las lenguas, los dialectos, las jergas, los estilos, los registros, etc. Nos interesa a nuestros efectos sobre todo la usual distinción entre lengua y dialecto, que la enorme variedad de sistemas lingüísticos y sus permanentes cambios hace a menudo especialmente complicada. El DRAE señala que dialecto es una «*estructura lingüística, simultánea a otra, que no alcanza la categoría social de lengua*». MORENO FERNÁNDEZ afirma que «*desde un punto de vista rigurosamente lingüístico, no existen evidencias que justifiquen la distinción entre lengua y dialecto, por lo que resulta obligado a acudir a criterios extralingüísticos*»; entre estos figuran el prestigio que otorgan los hablantes a la variedad que emplean, el uso literario, el grado de diferenciación o el haberse impuesto a otras variedades[4]. Según SAUSSURE, «*los idiomas que*

---

[2] Ferdinand de SAUSSURE, *Curso de lingüística general*, traducción de Amado Alonso, Editorial Losada, Buenos Aires, 1945, 24ª edición, p. 42.

[3] Francisco MORENO FERNÁNDEZ, *Principios de sociolingüística y sociología del lenguaje*, Ariel, Barcelona, 2009, 4ª edición, pp. 91-92.

[4] La diferencia entre lo que se considera lengua y dialecto puede variar de un país a otro. Elena GARAYZÁBAL HEINZE y ZHANG Jianfeng, «China y España, lengua y dialecto, mismos términos,

no divergen más que en un grado muy débil se llaman dialectos»; «*entre dialecto y lengua hay una diferencia de cantidad, no de naturaleza*»[5]. Como señala ZABALTZA,

> «hoy existe una clara diferencia entre el francés y el italiano, pero hasta la alfabetización de las poblaciones rurales, entre el idioma de París y el de Roma existía una graduación paulatina de dialectos mutuamente inteligibles, e incluso en nuestros días el galoitálico y el francoprovenzal resisten como precarios testigos de esas hablas transitorias»[6].

SALVADOR opina lo que sigue:

> «El único criterio válido para delimitar la lengua, como tal lengua, no como proceso histórico, es el de la inteligibilidad. Se habla de la misma lengua si se entiende lo que el otro dice, de inmediato, sin necesidad de acomodaciones, de ajustes que requieran un tiempo más o menos largo»[7].

SAUSSURE explica que «*la lengua literaria no se impone de la noche a la mañana, y una gran parte de la población resulta ser bilingüe, y habla a la vez la lengua de todos y el bable (patois) local*», pero hemos de precisar que, como indica LÓPEZ MORALES, se pueden distinguir los dialectos como «*variedades diatópicas*», propias de un lugar, de los «*sociolectos*», variedades propias de grupos sociales, e incluso dentro del sociolecto se pueden distinguir los estilos o variedades propias de distintas circunstancias sociales, más formales o más espontáneas[8]. Por ello se dice que todas las comunidades lingüísticas, todas las lenguas, están estratificadas socioculturalmente de forma más o menos

---

significados diferentes», *Revista de Investigación Lingüística* vol. 9, nº 1 (2006), explican que, frente al criterio lingüístico utilizado en España, en China se tiende a utilizar un criterio sociológico basado en el origen común, la ortografía y la unidad política. Los diversos dialectos chinos en España serían considerados lenguas diferentes; las diversas lenguas españolas en China se considerarían dialectos de una lengua común.

[5] SAUSSURE, *op. cit.*, p. 219.

[6] Xabier ZABALTZA, *Una historia de las lenguas y los nacionalismos*, Gedisa, Barcelona, 2006, pp. 44-45.

[7] Gregorio SALVADOR, *Política lingüística y sentido común*, Istmo, Madrid, 1992, p. 121. Este criterio aparentemente tan claro y razonable tiene, sin embargo, dificultades prácticas en su aplicación dado que el concepto de inteligibilidad es difuso. Normalmente un portugués entiende sin problemas a un español que habla en castellano, pero no al contrario, aunque un español culto sí entiende fácilmente el portugués escrito; en todo caso, no se consideran al portugués y al español como una misma lengua. Lo mismo sucede con el italiano y el español, o el danés y el noruego, se consideran lenguas distintas aunque es frecuente que hablantes de ambas puedan sostener una conversación mutuamente inteligible expresándose cada uno en su lengua. Por el contrario, cabe que dos hispanoparlantes no sean capaces de entenderse sin esfuerzo aun hablando en la misma lengua si proceden de países distintos y tienen niveles culturales muy distantes. Y, en todos los casos, la inteligibilidad varía por completo entre un discurso coloquial y uno formal o técnico.

[8] Humberto LÓPEZ MORALES, *Sociolingüística*, Editorial Gredos, Madrid, 1989, pp. 40 y ss.

intensa. Cuando esa estratificación es extrema nos encontramos con el fenómeno de la diglosia, concepto aplicado inicialmente al uso discriminado en una comunidad de dos variedades de la misma lengua, una variedad alta o más culta y otra variedad baja o más popular[9]. La variedad alta tiende a utilizarse por las clases sociales superiores, en situaciones más formales, en la literatura, en la enseñanza, en las instituciones; la variedad baja es más propia de situaciones informales, familiares, de las clases sociales inferiores, en ocasiones también de ciertos géneros literarios populares. El concepto de diglosia posteriormente se ha aplicado también a las situaciones de coexistencia de dos lenguas diferentes en la misma comunidad.

Esa coexistencia de distintos sistemas lingüísticos en la misma comunidad humana es inseparable de la atribución de diversas funciones a cada uno de ellos. En ocasiones una variedad diferente distingue a la élite que ejerce el poder –político, social o económico– del resto de la población[10], en otros casos a determinadas comunidades con una religión distinta[11] o con un origen racial o étnico diferente[12]; hay lenguas cuyo uso se restringe al culto religioso[13], otras se extienden a un uso literario, científico, mercantil, administrativo; hay lenguas que sirven para comunicarse en el interior de la propia comunidad y lenguas de comunicación externa con otras comunidades[14]. Todo ello implica que en cualquier sociedad no estrictamente monolingüe existen también unas normas, explícitas o tácitas, sobre qué lenguas se deben utilizar en cada ocasión así como qué lenguas deben aprenderse en función del lugar que cada persona ocupa en la estructura social. Con frecuencia la jerarquía entre lenguas que imponen esas

---

[9] LÓPEZ MORALES, *op. cit.*, pp. 64 y ss.

[10] Es el caso del uso del latín por los romanos y los hispanos romanizados en la antigua Hispania respecto de la mayoría de la población que hablaba las lenguas indígenas; de los normandos, de lengua francesa, que dominaban a los anglosajones, de lengua inglesa, en la Inglaterra medieval hasta que en 1362, durante la Guerra de los Cien Años que enfrenta a Inglaterra con Francia y que exige a Eduardo III congraciarse con sus súbditos, se decide que la lengua inglesa sustituya a la francesa en los tribunales y en el Parlamento; de los colonizadores europeos en América entre los siglos XV y XIX que utilizaban el castellano, el portugués, el francés o el inglés frente a las lenguas de las poblaciones indígenas, o también de las élites criollas que les suceden tras las declaraciones de independencia.

[11] Es el caso tradicional de los judíos centroeuropeos y el yidis, lengua de origen germánico con influencias del hebreo y del arameo.

[12] El ejemplo típico son los gitanos y la lengua romaní.

[13] El hebreo entre los judíos (antes de la fundación del Estado de Israel en 1948), el árabe entre los musulmanes no árabes, el latín entre los cristianos en diversas circunstancias históricas y geográficas, el sánscrito entre los hindúes.

[14] Como ejemplo, las comunidades menonitas y *amish* de diversos lugares de Estados Unidos y Canadá que hablan una forma arcaica de dialecto alto alemán (a veces conocido como *alemán de Pennsylvania*) y que tienen el inglés como lengua de comunicación con el exterior.

normas está directamente relacionada con la forma en que está distribuido el poder. Como explica SAUSSURE,

> «abandonada a sí misma, la lengua sólo conoce dialectos, ninguno de los cuales se impone a los demás, y con ello está destinada a un fraccionamiento indefinido. Pero como la civilización, al desarrollarse, multiplica las comunicaciones, se elige, por una especie de convención tácita, uno de los dialectos existentes para hacerlo vehículo de todo cuanto interesa a la nación en su conjunto. Los motivos de esta elección son diversos: unas veces se da preferencia al dialecto de la región donde la civilización está más avanzada; otras, al de la provincia que tiene la hegemonía política y la sede del poder central; otras, es una corte la que impone su habla a la nación»[15].

Según explica MORENO CABRERA, actualmente en la lingüística se pone en cuestión la consideración de las lenguas como entidades autónomas, independientes del individuo y de las comunidades que se valen de ellas[16]. Hoy se tiende a desplazar el estudio de las lenguas desde un supuesto código objetivo que asocia significantes con significados hacia las prácticas lingüísticas ya que la lengua no existe sin sus hablantes[17]. La lengua viene a ser un sistema adaptativo complejo (SAC) constituido principalmente por una comunidad de hablantes que manejan una serie de competencias lingüísticas entre sí y con el entorno:

> «Una comunidad de poblaciones de competencias lingüísticas entendida como un SAC, a pesar de los procesos de convergencia por refuerzo selectivo de las competencias en liza que acabo de describir, nunca puede ser totalmente homogénea por la sencilla razón de que todos o muchos de los individuos tienen varias competencias gramaticales que se pueden utilizar con distintas funciones. Lo más habitual es que en un mismo individuo coexistan varios registros lingüísticos (formal, familiar, social, grupal) que se asocian con reglas gramaticales y acervos léxicos no totalmente coincidentes y, además, un hablante es capaz de reconocer y entender de forma pasiva el resultado de competencias gramaticales que no usa activamente, por lo que en él hay también una serie de competencias gramaticales silentes que utilizará solo en la interpretación, pero que, por la propia dinámica de los SAC, pueden llegar a constituirse en competencias activas».

---

[15] SAUSSURE, *op. cit.*, p. 222.

[16] Juan Carlos MORENO CABRERA, *El nacionalismo lingüístico. Una ideología destructiva*, Península, Barcelona, 2008, pp. 22 y ss.

[17] Eugenio COSERIU, *Competencia lingüística: elementos de la teoría del hablar*, edición de Heinrich Weber, traducción de Francisco Meno Blanco, Gredos, Madrid, 1992, pp. 73-74: «*No hay que explicar el hablar desde el punto de vista de la lengua, sino viceversa. Ello porque el lenguaje es concretamente hablar, actividad, y porque el hablar es más amplio que la lengua: mientras que la lengua se halla toda contenida en el hablar, el hablar no se halla todo contenido en la lengua*».

El hablante no sigue al hablar unas pautas determinadas de antemano por un acuerdo explícito;

> «Las lenguas en tanto que sistemas abstractos de comunicación no existen como objetos describibles, sino que son más bien determinadas construcciones sociales que no pueden estudiarse mediante las leyes naturales biológicamente determinadas».

No son objetos naturales sino epifenómenos. Por ello MORENO CABRERA considera que una lengua, variedad lingüística o dialecto se constituye por un conjunto de competencias lingüísticas en interacción que son suficientemente similares como para ser concebidas como un espacio de variación individualizado; cuando las competencias lingüísticas pertenecen a espacios de variación muy alejados entre sí se considera que son lenguas distintas. Cuando entran en contacto variedades distintas se constituyen nuevos conjuntos de competencias lingüísticas que, al funcionar como un sistema adaptativo, dan lugar a nuevas lenguas. Si las lenguas en contacto son muy diferentes entre sí, puede surgir una nueva lengua criolla o un pidgin[18]; si son muy próximas entre sí, son mutuamente inteligibles, se forma una koiné o habla común, un nuevo dialecto o lengua que plasma la tendencia de las diversas competencias lingüísticas en contacto a nivelarse o regularizarse. Que unas variedades en contacto acaben predominando sobre otras suele responder a motivos extralingüísticos de carácter social o político, y con frecuencia pueden responder a una intención deliberada.

En este sentido, como señala SIGUÁN,

> «podemos definir la política lingüística como un conjunto sistemático de acciones destinadas a alcanzar una situación lingüística que se considera deseable. Una política lingüística puede estar al servicio de una lengua fuerte asegurando su estabilidad y facilitando su expansión. Pero una política lingüística puede estar también al servicio de una lengua minorizada para estimular y apoyar su recuperación»[19].

O, como explica COOPER, la planificación lingüística –expresión equivalente a la de política lingüística– es una práctica generalizada y antigua que se

---

[18] Según el DRAE, pidgin es «*lengua mixta usada como lengua franca en puertos y otros lugares entre hablantes de diferente origen lingüístico*» e idiomas criollos son los que «*han surgido en comunidades precisadas a convivir con otras comunidades de lengua diversa y que están constituidos por elementos procedentes de ambas lenguas*». Como explica LÓPEZ MORALES, *op. cit*., pp. 143 y ss., la diferencia entre pidgin y lengua criolla es que la primera es una variedad lingüística empleada por individuos que habitualmente hablan lenguas distintas, es una segunda lengua auxiliar, mientras que la segunda es una nueva variedad lingüística surgida también del contacto y mezcla de otras pero que se posee como lengua materna. En ocasiones la variedad que nace como pidgin acaba convertida en criollo.

[19] Miquel SIGUÁN, *España plurilingüe*, Alianza, Madrid, 1992, p. 97.

puede definir como sigue: «*La planificación lingüística comprende los esfuerzos deliberados por influir en el comportamiento de otras personas respecto de la adquisición, la estructura o la asignación funcional de sus códigos lingüísticos*»[20].

1.1. La lengua y el poder. La definición de las lenguas

Existe una relación directa entre el poder y el lenguaje y, en lo que aquí nos interesa, entre el ejercicio del poder en el seno de las comunidades humanas y las lenguas utilizadas. La lengua es instrumento del poder, de cualquier poder aunque sobre todo del poder político; quien manda lo hace en buena medida comunicando mediante algún lenguaje, expresa o tácitamente, órdenes a quienes deben obedecerle. Habitualmente el titular del poder impone su propia variedad lingüística, sea lengua, dialecto o sociolecto, para comunicarse con sus súbditos o ciudadanos. Como señala COOPER, «*a las elites les interesa promover su variedad lingüística como único modelo correcto, no sólo para despertar la «veneración de las masas» sino también para legitimar los manifiestos de estado, la iglesia y otras instituciones de control*»[21]. No obstante, los procesos de extensión de las variedades lingüísticas son muy complejos y tampoco es anómalo que quien gobierne adopte la lengua de los gobernados si esta posee mayor prestigio y resulta un recurso de poder más eficaz[22]. El poder militar y político no es el único que puede imponer el uso de una lengua; el poder económico y cultural puede surtir los mismos efectos y a veces con mayor facilidad[23].

---

[20] Robert L. COOPER, *La planificación lingüística y el cambio social*, traducción de José María Perazzo, Cambridge University Press, Madrid, 1997, p. 60.

[21] COOPER, *op. cit.*, p. 163.

[22] Así, por ejemplo, los romanos no impusieron el latín en la parte oriental de su imperio ya que se encontraron allí con otra lengua, el griego, ya difundida y con un nivel de desarrollo literario y científico mucho más elevado y por ello lo adoptaron como lengua culta e incorporaron una gran cantidad de helenismos al latín. En cambio, en la parte occidental del Mediterráneo donde el griego apenas se conocía y no existía una lengua que funcionara como vehículo de cultura o de comunicación entre los diversos pueblos sí se impuso el latín como lengua común y hoy se siguen hablando lenguas romances. Algunos siglos después los invasores bárbaros del Imperio romano de Occidente tampoco impusieron sus lenguas germánicas sino que adoptaron el latín.

[23] Como señala Francisco MARCOS MARÍN, «De imperio a emporio. La unidad de la lengua española», *Nueva revista de política, cultura y arte* nº 135 (2011), «*el cambio de modelo, el paso del centro del poder de lo militar a lo comercial, es viejo conocido de la Historia, es, frente al modelo latino de imperio, el modelo griego de emporía, la alianza de centros comerciales, que da origen al término emporio*». Aplica esta idea a la extensión del español en América que se realizó no tanto a través del imperio (cuando a principios del siglo XIX se produce la independencia de los países americanos de España solamente una tercera parte de la población lo hablaba) como a través de la extensión de las redes comerciales por la clase de propietarios que había hecho la revolución contra la metrópoli: «*A una red comercial fuerte le interesa una lengua unida, que abarata costos*».

En la Edad Media la extensión del uso del latín como lengua de comunicación europea, desaparecido el Imperio romano, no se debió a un ejército o un gobierno que lo impusieran sino a unas minorías cultas (aristócratas, eclesiásticos, juristas, profesores, escribanos) que la utilizaban como lengua común, y lo mismo sucede hoy con el inglés en la mayor parte del mundo. Al igual que otros productos culturales las lenguas pueden promocionarse y extenderse gracias a una buena mercadotecnia que persuada sobre su utilidad o superioridad[24]. En ocasiones la adopción de una lengua no pasa, o no pasa exclusivamente, por una imposición legal sino que se debe a la propia convicción inducida en los nuevos hablantes de que les interesa utilizar o adquirir una lengua que les proporciona ventajas sociales y económicas[25].

En los últimos años se ha hecho usual hablar de las «*ideologías lingüísticas*»; cada política lingüística suele ir acompañada de diversas acciones para legitimarla junto a las instituciones sociales y políticas que la patrocinan, responde a unos determinados conceptos, a cierta visión del mundo y a unas concretas representaciones sociales sobre el papel de la lengua. Como explican GAL y WOOLARD, «*en su formulación más simple, las ideologías lingüísticas son las concepciones culturales sobre la naturaleza, la forma y el propósito del lenguaje y sobre la conducta comunicativa como exigencia de un orden colectivo*»[26]. DEL VALLE sostiene que *«las ideologías lingüísticas son sistemas de ideas que articulan nociones del lenguaje, las lenguas, el habla y/o la comunicación con formaciones culturales, políticas y/o sociales específicas»* y que, aunque son

---

[24] MORENO CABRERA, *op. cit.*, p. 42: «*Una de las características del nacionalismo lingüístico consiste en ocultar los aspectos sociales, políticos y económicos de la evolución lingüística para presentarlos como aspectos intralingüísticos naturales, típicos de los procesos habituales de cambio lingüístico. De esa manera, la superioridad política o económica se lleva al terreno de la superioridad estrictamente lingüística. Por ello, si una comunidad abandona su lengua por la de una comunidad política, económica o demográficamente superior, la ideología nacionalista de esa comunidad se encargará de insistir en que esto es así porque la lengua que se abandona es inferior, está menos adaptada o es menos flexible lingüísticamente que la lengua que se adopta*».

[25] Pierre BOURDIEU, *¿Qué significa hablar? Economía de los intercambios lingüísticos*, traducción de Esperanza Martínez Pérez, Akal, Madrid, 1985, p. 25: «*El reconocimiento de la legitimidad de la lengua oficial no tiene nada que ver con una creencia expresamente profesada, deliberada y revocable, ni con un acto intencional de aceptación de una «norma»; en la práctica, se inscribe en las disposiciones que se inculcan insensiblemente, a través de un largo y lento proceso de adquisición, por medio de las acciones del mercado lingüístico. Disposiciones que se ajustan, pues, independientemente de todo cálculo cínico y de toda coerción conscientemente sentida, a las oportunidades de beneficio material y simbólico que las leyes características de formación de los precios en un cierto mercado brindan objetivamente a los poseedores de un cierto capital lingüístico*».

[26] Susan GAL y Kathryn A. WOOLARD, «Constructing Languages and Publics: Authority and Representation», *Pragmatics* nº 5, 1995, p. 130 (la traducción es mía).

«marcos cognitivos que ligan coherentemente el lenguaje con un orden extralingüístico», *«se producen y reproducen en el ámbito material de las prácticas lingüísticas»*[27].

WOOLARD describe como predominantes en la actualidad dos ideologías lingüísticas, una que denomina «anónima» o «visión desde ninguna parte» y otra denominada de la «autenticidad»[28]. En la primera se presenta a una lengua como un instrumento de comunicación de carácter universal, no ligada a un lugar o grupo determinado y abierta a su adquisición por todos, lo que legitima el uso de esa lengua es su utilidad como medio de comunicación, suele ser más propia de lenguas con vocación dominante (inglés, francés, español[29]). En la segunda se presenta a una lengua como propia de una determinada comunidad o lugar, lo que legitima el uso de la lengua es ser elemento de identidad y su utilidad es diferenciarse de otros grupos, suele ser más propia de lenguas minoritarias (catalán, gallego, euskera[30]) o de variedades distintas del estándar (el habla de los negros norteamericanos, las jergas juveniles). Pero estos sistemas ideológicos son intercambiables, una misma lengua puede ser promovida apoyándose en uno u otro en circunstancias o momentos históricos distintos, o con algún híbrido de ambos; el castellano puede promoverse en España, frente a las lenguas minoritarias, con el argumento de su proyección internacional, pero en Estados Unidos puede defenderse, frente al inglés, con el argumento de su carácter de elemento distintivo y de patrimonio cultural de la comunidad hispana.

Pero el poder, social o político, no solo utiliza la lengua, también influye en la propia definición –y hasta creación– de la lengua. Como ya hemos indi-

---

[27] José DEL VALLE, «Glotopolítica, ideología y discurso: categorías para el estudio del estatus simbólico del español», en José DEL VALLE (ed.), *La lengua ¿patria común? Ideas e ideologías del español*, Vervuert-Iberoamericana, Madrid, 2007, pp. 19-20.

[28] Kathryn A. WOOLARD, «La autoridad lingüística del español y las ideologías de la autenticidad y el anonimato», en DEL VALLE (ed.), *La lengua…* citada.

[29] Según el DRAE, castellano en su cuarta acepción es «*lengua española, especialmente cuando se quiere introducir una distinción respecto a otras lenguas habladas también como propias en España*». En este trabajo emplearemos ambos términos, castellano y español, aunque más frecuentemente el de castellano precisamente por contraposición a las demás lenguas españolas de las que nos ocuparemos abundantemente.

[30] El DRAE admite como denominaciones de la lengua vasca tanto *euskera* como *vascuence* y *éuscaro*. El Diccionario Panhispánico de Dudas señala que la grafía castellanizada *eusquera*, aunque menos frecuente, también es válida, mientras que la forma *éuscaro*, usada con cierta frecuencia hasta mediados del siglo XX, ha caído en desuso. Tampoco se utiliza ya la denominación de vizcaíno que fue frecuente en siglos pasados. En la propia lengua vasca históricamente han existido diversas denominaciones según las variedades dialectales (*euskera*, *eskuera*, *euskala*, *uskara*, *oskara*, etc.), pero la más utilizada hoy y admitida oficialmente por la Real Academia de la Lengua Vasca-Euskaltzaindia es *euskara*. En este trabajo utilizaremos euskera y vascuence indistintamente sin perjuicio de otras denominaciones en citas textuales.

cado, la fijación de los límites entre unas variedades lingüísticas y otras ha sido siempre un tema poco claro. Según indica PÉREZ VEJO:

> «Los idiomas y grupos lingüísticos son tan ambiguos en su diferenciación, al menos, como las distinciones étnicas, de forma que el único criterio objetivo para determinar la existencia de un idioma diferente, y por lo tanto de una nación diferente, sería, en muchos casos, la conocida y cínica afirmación de que un idioma es un dialecto con un ejército detrás. Incluso desde una perspectiva estrictamente científica, y ateniéndonos a la definición de Saussure de la lengua como un sistema coherente en sí mismo, el problema es enormemente complejo. Todos los grandes idiomas modernos, quizá salvo el esperanto, son un sistema de sistemas –de alguna forma todos somos políglotas-, con variaciones en el espacio (dialectos regionales), en el tiempo (evolución histórica de los idiomas), en la sociedad (dialectos sociales) e, incluso, en la situación concreta de cada hablante. En este continuum espacio-socio-temporal, ¿dónde está el límite? ¿En qué momento el latín "degradado" de los montañeses del norte de España dejó de ser latín –suponiendo que lo fuese alguna vez– y pasó a ser castellano?»[31].

Como explica MORENO CABRERA, junto a los desarrollos evolutivos de las lenguas no dirigidos conscientemente por los hablantes, hay otros que responden al concepto de planificación lingüística dirigidos a la creación de una lengua estándar[32]. Esa lengua suele pasar por la elección de una variedad lingüística entre otras, la más prestigiosa, extendida o ligada al poder, que en ocasiones es una koiné y en otras no, pero que tras el proceso de estandarización da lugar a otra variedad «imaginada», es decir, con reglas fijas y unívocas establecidas de antemano y que no pueden cambiar, una construcción artificial que en realidad nadie utiliza para hablar habitualmente, no es una lengua natural sino un modelo ideal. Los hablantes siguen utilizando variedades más o menos aproximadas al estándar con el cual siempre existe una cierta tensión y, por ello, los expertos han de reprochar continuamente a los hablantes sus incorrecciones respecto de la norma o disculparlas calificándolas de localismos. MORENO CABRERA califica de «nacionalismo lingüístico» la ideología que suele acompañar a estos procesos en virtud de la cual los hablantes acaban considerando la lengua estándar como la lengua común o normal que permite la comunicación y que ha llegado a esa situación por una evolución natural. Se tiende a considerar la lengua nacional o principal como una koiné creada espontáneamente y no como un estándar establecido conscientemente por razones políticas, económicas o sociales, y a suponer incluso que todas las demás variedades lingüísticas son

---

[31] Tomás PÉREZ VEJO, *Nación, identidad nacional y otros mitos nacionalistas*, Ediciones Nobel, Oviedo, 1999, pp. 48-49.

[32] MORENO CABRERA, *op. cit.*, pp. 49 y ss.

meros dialectos derivados de esa lengua culta, invirtiendo lo que suele ser el proceso histórico habitual en el cual la lengua estándar en realidad es posterior y resultado de la mayoría de los dialectos, no su fuente. Por otro lado, la adopción de una variedad determinada como lengua estándar lleva a que las variedades más próximas resulten más prestigiadas y las variedades más alejadas queden desprestigiadas[33].

La definición y delimitación de las lenguas tal como las conocemos hoy, fundamentalmente a través de los descritos procesos de estandarización, es un fenómeno que tiene mucho que ver con la consolidación de los estados nacionales. Hasta el siglo XIX apenas existen lenguas estandarizadas sino que la norma es una gran dispersión y mezcla de variedades lingüísticas cuyos límites son difusos y que son empleadas por grupos sociales distintos y para funciones diferentes. Aparte del latín que funciona como lengua culta y de comunicación internacional, en Europa únicamente unas pocas lenguas modernas habían alcanzado un grado de desarrollo y estandarización que les permitiera funcionar como lenguas oficiales de reinos importantes e incluso como lenguas de comunicación más allá de sus fronteras. Son principalmente las lenguas ligadas a las monarquías más poderosas durante la Edad Moderna y que más prontamente fueron capaces de fijar un modelo de lengua culta apta para su uso literario y administrativo. Es el caso del castellano con la gramática de Antonio de Nebrija de 1492; del francés cuya primera gramática (curiosamente, en lengua inglesa) es la de John Palsgrave de 1530, seguida de la de Louis Meigret en 1550; o del inglés con la gramática de William Bullokar publicada en 1586. Lenguas todas ellas que ya a partir de los siglos XVI y XVII cuentan con una relevante literatura en la que se cuentan los autores que todavía hoy siguen siendo los clásicos por excelencia (Cervantes, Lope de Vega, Góngora, Quevedo, Rabelais, Montaigne, Molière, Shakespeare, Milton, Moro, Bacon, etc.). Lenguas que en esa época ya son aptas para utilizarse como un recurso más de centralización del poder político[34].

ANDERSON señala la importancia que tuvo en Europa a lo largo de toda la Edad Moderna la imprenta en el seno de la incipiente economía de mercado para fomentar las lenguas vernáculas y fijar las lenguas literarias[35]. Los editores

---

[33] MORENO CABRERA, *op. cit.*, p. 96.

[34] COOPER, *op. cit.*, pp. 11 y ss., pone como un ejemplo de planificación lingüística la operada a través de la fundación de la Academia Francesa en 1635, resultado del propósito de Richelieu de atraerse y controlar a los escritores en una época en que se produce la centralización de la vida artística y literaria en París como resultado de la instalación permanente de la corte a partir del reinado de Enrique IV.

[35] Benedict ANDERSON, *Comunidades imaginadas. Reflexiones sobre el origen y la difusión del nacionalismo*, traducción de Eduardo L. Suárez, Fondo de Cultura Económica, México DF, 1993, pp. 63 y ss.

se lanzaron a la búsqueda de lectores para poder vender sus libros y periódicos y, una vez saturado el mercado en lengua latina reducido a las élites ilustradas, fue necesario imprimir en otras lenguas para llegar a un público más amplio. Las lenguas impresas colaboran en fijar la norma culta que se convierte en vehículo de comunicación de quienes hablan los diversos dialectos y también en instrumento del poder político para relacionarse con sus súbditos. No obstante, THIESSE matiza y completa esta explicación señalando que la misma es aplicable al caso de algunas lenguas y de algunos territorios, pero que en otros casos la secuencia fue la contraria, no fue la imprenta la que contribuyó a crear una lengua nacional sino que fue la proclamación de una lengua nacional, algo propio de los nacionalismos de los siglos XVIII y XIX, lo que llevó a la necesidad de impulsar la labor impresora[36]. Como señala THIESSE, «*la cuestión de las lenguas nacionales es uno de los grandes asuntos europeos a partir de fines del siglo XVIII*»[37]. Hasta ese momento junto a los múltiples dialectos populares existen una serie de lenguas cultas con diversas funciones, *«lenguas cortesanas, lenguas de creación literaria o filosófica, lenguas de enseñanza religiosa, lenguas litúrgicas, lenguas administrativas, lenguas de enseñanza primaria, lenguas de enseñanza secundaria y universitaria»*. Cabe que en un mismo país esas funciones no sean atendidas por una única lengua: *«En los estados alemanes protestantes, por ejemplo, la lengua de la enseñanza religiosa y de la enseñanza primaria es el alemán, mientras que la enseñanza secundaria reserva un lugar mayor para el latín y la lengua cortesana y de expresión cultural es muy a menudo el francés»*.

Así, por ejemplo, la monarquía francesa impuso muy tempranamente el uso administrativo y judicial del francés (Ordenanza de Villers-Cotterêts de 1539) e impulsó la creación literaria y científica en esa lengua creando la Academia Francesa en 1635, pero todavía no pretendió hacer hablar francés –la lengua culta de las élites– al conjunto de la población[38]. La mayoría de la población, analfabeta, se sigue expresando en muy diversas lenguas o dialectos; hasta que

---

[36] Anne-Marie THIESSE, *La creación de las identidades nacionales. Europa: siglos XVIII-XX*, traducción de Perfecto Conde, Ázaro Ediciones, Madrid, 2010, pp. 69-70.

[37] THIESSE, *Ibid*., p. 70.

[38] Como señala Iñigo URRUTIA LIBARONA, *Derechos lingüísticos y Euskera en el sistema educativo*, Lete argitaletxea, Pamplona, 2005, p. 44, comentando el hecho de que en 1672 Luis XIV ordene la creación de escuelas en Perpiñán donde se estudiará en francés y catalán, ese bilingüismo «*trata de garantizar la formación lingüística de los futuros cargos administrativos y judiciales, es decir, de la élite. Durante el Antiguo Régimen la educación únicamente se dirige a facilitar el acceso a los empleos administrativos y clericales. No nos encontramos aún ante un sistema educativo caracterizado por las notas de generalidad, obligatoriedad y gratuidad. En la Francia pre-revolucionaria, la educación, al igual que la utilización de la «lengua francesa», funciona como instrumento de diferenciación social*».

entre los siglos XVIII y XIX llega la sociedad industrial y se impone la idea de la nación como comunidad política de ciudadanos no surge la necesidad de contar con una única lengua nacional[39].

Así, una buena parte de las lenguas modernas son creación –en cuanto delimitación y diferenciación respecto de otras lenguas o dialectos– de los estados nacionales a través de su unificación, normalización o estandarización mediante entes académicos, de su uso oficial y de su difusión a través de la enseñanza y de la alfabetización obligatorias y, en nuestros días, de los medios de comunicación de masas. En otros casos, a falta de un estado nacional que se ocupe de ello, son movimientos literarios, culturales, nacionalistas o regionalistas los que imitan su acción y promueven la conservación, recuperación o fomento de una determinada lengua para lo cual también es imprescindible realizar esa acción de unificación y estandarización previas[40]. Así sucede que una lengua con tan amplio cultivo literario y científico como el alemán, aunque desde 1534 cuenta con una primera estandarización de la escritura a partir de la traducción de la Biblia de Lutero, no se acaba de unificar en su gramática y ortografía a partir de las diversas variedades regionales en el actual *Hochdeutsch* o alemán estándar hasta el siglo XIX; el italiano moderno en realidad no es sino la variedad florentina o toscana empleada por Dante Alighieri que con la unificación política de Italia en el siglo XIX logra pasar de lengua regional a lengua nacional, desplazando a los

---

[39] Ernest GELLNER, *Naciones y nacionalismo*, traducción de Javier Setó, Alianza Editorial, Madrid, 1988, p. 53, afirma sobre la sociedad industrial: «*Sus miembros son, deben ser, móviles y estar preparados para pasar de una actividad a otra, y además estar en posesión de un adiestramiento genérico que les permitirá seguir manuales de instrucciones de nuevas actividades u ocupaciones. En el desempeño de su trabajo han de comunicarse continuamente con gran número de personas con las que a menudo no han tenido anteriormente ningún tipo de contacto y con las cuales, por tanto, la comunicación ha de ser explícita, más que basarse en el contexto. También deben saber comunicar mediante escritos impersonales, libres de contexto, tipo «a quien responda». De ahí que estas comunicaciones deban realizarse en unos mismos medios lingüísticos y escritura comunes y estandarizados*». THIESSE, *op. cit.*, p. 70, explica sobre la lengua nacional: «*Esta lengua debe asegurar la comunicación horizontal y vertical en el seno de la nación: sea cual fuera su origen geográfico y social, todos sus miembros deben comprenderla y utilizarla*».

[40] El ejemplo arquetípico es el hebreo. Hasta el siglo XVIII era una lengua litúrgica y escrita que había perdido su función para la comunicación oral; la *Haskalá* o Iluminismo judío, movimiento de la comunidad judía europea en torno a los valores de la Ilustración, lo convierte en lengua literaria. Eliezer Ben Yehuda, judío nacido en Rusia y emigrado a Palestina, fundador en 1889 del Comité de la Lengua Hebrea (desde 1953, Academia de la Lengua Hebrea), lo adapta para convertirse de nuevo en lengua hablada y hace posible que, no sin controversia y compitiendo con el yidis o el alemán, el Congreso Sionista Mundial lo adopte como lengua del futuro Estado judío. En 1922 el hebreo fue declarado, junto con el árabe y el inglés, como lengua oficial de Palestina bajo mandato británico y desde 1948, junto al árabe, es lengua oficial del Estado de Israel. Véase Alain DIECKHOFF, «L'invention de l'hébreu, langue du quotidien national», en Denis LACORNE y Tony JUDT (dir.), *La politique de Babel: du monolinguisme d'État au plurilinguisme des peuples*, Karthala, París, 2002.

demás dialectos o modalidades lingüísticas[41]. Más modernamente, el serbocroata que, si bien con diversas variedades y escrito en dos alfabetos, latino y cirílico, se consideraba la lengua común de la mayoría de la población de la antigua Yugoslavia, desde su disgregación a fines del siglo XX ha pasado a ser un concepto oficialmente proscrito y en su lugar se proclaman cuatro lenguas nacionales distintas, serbio, croata, bosnio y montenegrino, a las que se ha ido dotando de sus correspondientes instituciones oficiales de estandarización lingüística y que, sin duda, con el paso del tiempo irán acentuando sus diferencias[42]. Como señala ZABALTZA, «*algunos nacionalismos tratan de hacer coincidir los límites lingüísticos con los políticos y otros tratan de hacer coincidir los límites políticos con los lingüísticos*»[43]. En la mentalidad nacionalista imperante en los siglos XIX y XX la lengua debe confundirse con la nación misma. Es por ello muy frecuente que un determinado movimiento nacionalista se vincule con la defensa y promoción de una lengua, o que una determinada lengua se vea como instrumento o seña de identidad de un nacionalismo.

En suma, como señalan LACORNE y JUDT, «*la lengua no es un producto auténtico de una cultura ancestral e innata, anterior a toda razón política, una especie de estado de naturaleza de la cultura que expresaría el alma o el sentimiento de un pueblo*», como pensaban Herder, Fichte y demás románticos alemanes[44]. La configuración moderna de las lenguas está determinada, en bue-

---

[41] Es lugar común en ese país repetir la idea de Umberto Eco de que la unificación de Italia debe más a Mike Bongiorno, popular presentador de televisión durante más de medio siglo, que a políticos como Cavour o Mazzini, resaltando la importancia que han tenido los modernos medios de comunicación a la hora de extender el uso de una lengua popular que Eco denomina con ironía «*basic Italian*» en referencia al «*basic English*»: «*L'Italia era disunita quando la maggioranza degli italiani parlava solo il proprio dialetto. Il primo fenomeno di italianizzazione delle masse ineducate avviene con la leva militare e la Grande guerra; il secondo con la migrazione interna. Ma la migrazione interna è facilitata a metà secolo scorso dalla televisione. Può essere una battuta dire che, senza volerlo, Mike Bongiorno ha fatto per l'unità d'Italia più che Giuseppe Mazzini, ma certamente, prendendolo a simbolo e sintomo della diffusione televisiva, ecco che ogni italiano acquista un basic Italian, sia pure povero di congiuntivi e timido nelle subordinate*»; Umberto ECO, «L'italiano di domani», intervención en el encuentro *La lingua italiana fattore portante dell'identità nazionale*, 21 de febrero de 2011, publicación electrónica: http://www.quirinale.it/qrnw/statico/eventi/2011-02-lett/doc/Eco.pdf

[42] Véase Paul GARDE, «Unité et pluralité dans le domaine lingüistique serbo-croate», en Denis LACORNE y Tony JUDT, *op. cit.*, pp. 295 y ss. Como explica Ranko BOGARSKI, «Lengua, nacionalismo y la desintegración de Yugoslavia», *Revista de Antropología Social* nº 6 (1997), pp. 19-20: «*Los miembros de una colectividad étnica o nacional dada están bajo presión para homogeneizarse hacia adentro, y heterogeneizarse hacia fuera, también en lo relativo a la lengua. No sólo es deseable que todos ellos usen la misma lengua o variedad lingüística y alfabeto, sino también que éstos sean marcadamente diferentes de aquellos usados por otros, especialmente por comunidades vecinas y por lo demás estrechamente relacionadas*».

[43] ZABALTZA, *op. cit.*, p. 72.

[44] LACORNE y JUDT, *op. cit.*, pp. 7-8. La traducción es mía.

na medida, por decisiones políticas, por consideraciones sociales y económicas y por medidas legislativas. El monolingüismo de determinados estados no es un hecho natural sino una elección resultado de una larga historia de conflictos lingüísticos.

1.2. Lengua e identidad

No obstante la tendencia a la homogeneización lingüística en el seno de cada país y al establecimiento de lenguas nacionales durante los siglos XIX y XX, en la práctica muy pocos países han conseguido establecer un monolingüismo real. Tampoco ha triunfado ninguno de los intentos de extender una lengua universal común o alguna de las lenguas artificiales nacidas con ese propósito como el volapuk propuesto en 1879 por Johann Martin Schleyer o el esperanto creado en 1887 por Ludwik Lejzer Zamenhof. La pluralidad lingüística sigue siendo la norma.

Además de porque la lengua es poder y resulta difícil que nadie renuncie a la cuota de poder que confiere el uso de la propia variedad lingüística, el principal obstáculo para el dominio del monolingüismo, sea a nivel mundial o a nivel de cada país, es que cada lengua se vincula con una determinada identidad cultural. La lengua no es solo medio de transmisión de información a otras personas; es también instrumento para manifestar la identidad individual y la de un grupo social determinado y para su actuación como grupo, por lo cual la lengua se confunde con la propia identidad colectiva[45]. Dicho en palabras del Tribunal Supremo canadiense:

> «Toda garantía general de los derechos lingüísticos, sobre todo en el campo de la educación, es inseparable de la preocupación por la cultura asociada con la lengua. La lengua es algo más que un medio de comunicación, es parte integral de la identidad y la cultura del pueblo que la habla. Es el medio por el cual los individuos se entienden y entienden el entorno en el que viven. (…) Como dice el preámbulo de la Carta de la lengua francesa, en sí misma es también para un pueblo una manera de manifestar su identidad cultural»[46].

---

[45] Según Ralph FASOLD, *La Sociolingüística de la Sociedad. Introducción a la Sociolingüística*, traducción de Margarita España Villasanta y Joaquín Mejía Alberdi, Visor Libros, Madrid, 1996, pp. 17-18: «*Aunque es obvio que el lenguaje se usa para transmitir información y pensamientos a los demás, simultáneamente el hablante lo emplea para hacer afirmaciones sobre quién es, cuáles son sus adhesiones grupales, cómo percibe su relación con el interlocutor y qué tipo de acto de habla considera que está realizando. Estas dos tareas (dar información y definir la situación social) pueden llevarse a cabo a un tiempo precisamente porque la lengua cambia –los hablantes pueden elegir entre varios significantes lingüísticos aptos para comunicar de forma satisfactoria la información*».

[46] Sentencia del caso *Mahe c. Alberta* de 15 de marzo de 1990 (la traducción es mía).

Es por ello que en todas las comunidades lingüísticas aparece antes o después un sentimiento de resistencia frente al avance de otras lenguas y un movimiento de defensa de la lengua propia como defensa de la identidad del grupo. Aunque hay personas que, en presencia de dos variedades lingüísticas en contacto, pueden elegir abandonar su lengua materna para utilizar otra que tiene más hablantes, es la practicada por las élites o le ofrece más posibilidades de promoción social, la mayoría suele adoptar una posición de «*lealtad lingüística*», de reacción que puede llegar a ser muy vehemente contra las amenazas a la propia lengua y de potenciar el uso de la lengua materna aunque sea minoritaria en su entorno justificando de diversos modos su utilidad y superioridad frente a otras lenguas[47]. Se reivindica incluso lo que se ha llamado «*el derecho a la legítima defensa lingüística*», el derecho de toda comunidad lingüística a defender su lengua contra las influencias que amenacen con erradicarla o desplazarla[48]. La defensa de la propia lengua también puede suponer, en ocasiones, una actitud de rechazo del bilingüismo al que se ve como un mecanismo que puede llevar hacia la sustitución y posterior desaparición de una de las lenguas que conviven[49]. Hemos de tener en cuenta que la lengua es tanto elemento de identidad

---

[47] MORENO FERNÁNDEZ, *Principios… op. cit.*, pp. 244 y ss.

[48] Manuel TOSCANO MÉNDEZ, «El derecho a la legítima defensa de la lengua: una discusión», *Contrastes* nº 12 (2007), comentando las propuestas del jurista norteamericano George FLETCHER, p. 8: «*Una comunidad tiene derecho a defender la integridad de su territorio frente a cualquier agresión, lo que sería un caso de legítima defensa. Pero el valor del territorio depende de la cultura que alberga. Y, a su vez, como hemos visto, esa cultura depende de una lengua, sin la cual se perdería el acervo original de textos que constituye el patrimonio cultural de la comunidad. De la legítima defensa del territorio, piensa Fletcher, se sigue el derecho de los miembros de una comunidad a defender su cultura y, en consecuencia, también el derecho a la defensa de la propia lengua, en tanto que ingrediente y depositaria de esa cultura distinta.* […] *Hay una diferencia sustancial entre el territorio y la lengua que hace el caso de la defensa de la segunda aún más perentorio. El territorio siempre puede recuperarse, pero la extinción de una lengua es un proceso irreversible. Salvando la excepción del hebreo, resucitado en el Estado de Israel, no se conocen otros casos de lenguas que después de extinguidas hayan vuelto a la vida. En ese sentido, la desaparición de una lengua es mucho peor que la pérdida del territorio*«. En la p. 214 TOSCANO MÉNDEZ critica ese planteamiento: «*Que una lengua esté amenazada o en peligro no es razón suficiente para alegar su legítima defensa, salvo que podamos demostrar que hay una agresión y un agresor. Pero eso reduce muy considerablemente las circunstancias de cambio lingüístico en que cabe esgrimir legítima defensa y justificar con ella la legitimidad de las políticas de protección de la lengua*».

[49] FASOLD, *op. cit.*, pp. 326-327, explica lo que sigue: «*En numerosos estudios sobre el cambio de lengua se suelen asociar a éste ciertas condiciones previas. Tal vez la más básica de esas condiciones sea el bilingüismo social. Pero debemos tener en cuenta que el bilingüismo no es una condición suficiente para provocar un cambio de lengua, aunque a veces sea necesario. Casi todos los casos de cambio de lengua de una sociedad se efectúan a través de un cambio intergeneracional. En otras palabras, una proporción sustancial de las personas de una sociedad, a lo largo de su propia vida, casi nunca abandonan totalmente el empleo de una lengua para adoptar otra. En la mayor parte de los casos de cambio de lengua, lo que sucede es que una generación bilingüe sólo transmite a la siguiente una de sus*

colectiva como de identidad individual. Como reza desde 1871 el lema de la Academia Colombiana de la Lengua, «*la lengua es la patria*», idea atribuida al escritor Rufino José Cuervo[50]. Es por ello que los movimientos de defensa de una determinada lengua con frecuencia tienen también una expresión política a través de partidos nacionalistas o regionalistas.

Las reacciones de lealtad lingüística y los movimientos de defensa se producen no solo con lenguas minoritarias o en peligro de extinción y en comunidades lingüísticas reducidas; los hablantes de lenguas potentes y muy extendidas también pueden sentirse amenazados. Es el caso actual del francés frente al avance del inglés en las instituciones internacionales y, especialmente, en las europeas[51], o el del inglés frente al español en determinadas zonas de Estados Unidos de América, el movimiento denominado *Official English* o *English Only*[52].

---

lenguas. Dado que el cambio intergeneracional requiere que la generación de más edad sea bilingüe, la proporción de hablantes bilingües de una población constituye un «factor de riesgo» de que ocurra un cambio de lengua y se abandone una de las dos lenguas. Es prácticamente seguro que la lengua de una comunidad monolingüe se conserve mientras se mantenga el monolingüismo. También muchas comunidades bilingües permanecen como tales durante décadas o siglos, por lo que el bilingüismo social no implica necesariamente que se vaya a dar un cambio de lengua. Además del bilingüismo, para que se dé ese cambio es necesario que confluyan otros factores».

[50] La misma idea ha sido expresada por muchos escritores en relación a diversas lenguas; así, Juan GELMAN, «La lengua es la patria de muchas patrias», *Cuadernos Hispanoamericanos* nº 680 (2007), p. 10: «*La lengua es la patria de muchas patrias, la infancia, el hogar, una manera de ver el mundo, de hablar con él, y es una dicha grande para mí haber nacido en castellano*»; Enrich PRAT DE LA RIBA, *La nacionalitat catalana*, Tipografia L'Anuari de la Exportació, Barcelona, 1906, p. 40: «*La llengua era la patria*»; o Albert CAMUS (*pied-noir*, francés nacido en Argelia), *Carnets II, janvier 1942-mars 1951*, Gallimard, París, 1964, p. 337: «*Oui, j'ai une patrie: la langue française*». Desde 1994 la letra del himno nacional de Moldavia, *Limba noastră*, «nuestra lengua», está tomada de una loa a la lengua del poeta rumano Alexei Mateevici que se inicia afirmando: «*Limba noastră-i o comoară*», «nuestra lengua es un tesoro».

[51] A ello se debe la creación mediante la Convención de Niamey de 20 de marzo de 1970 de la Agencia de cooperación cultural y técnica de la Francofonía que mediante la Carta de Antananarivo de 23 de noviembre de 2005 se convierte en la Organización Internacional de la Francofonía. En la declaración aprobada por su III Conferencia interministerial sobre cultura celebrada en Cotonou en junio de 2001 se afirma: «*Destacando la importancia de la diversidad cultural y lingüística en las organizaciones internacionales, estamos decididos a fortalecer el multilingüismo en los organismos en los que participamos. A este fin nos comprometemos a promover el uso del francés, sin perjuicio de respetar el uso de las lenguas oficiales de los estados, gobiernos y organizaciones internacionales. Solicitamos al Secretario General de la Organización Internacional de la Francofonía que elabore anualmente un informe sobre la situación del uso del francés en las organizaciones internacionales*» (la traducción es mía).

[52] 31 de sus 50 estados han declarado –mediante reforma constitucional o por ley– el inglés como lengua oficial (solo Hawái tiene otra lengua cooficial, el hawaiano), la mayoría desde los años 80 del siglo XX; en cambio las propuestas de declarar el inglés como lengua oficial de los Estados Unidos de América no han conseguido salir adelante. James CRAWFORD, *Language Loyalties: A source book*

En la ideología lingüística predominante en el siglo XIX, proveniente de la Ilustración, se vio como consecuencia normal del progreso cultural y político y del proceso de unificación y extensión de las lenguas nacionales la desaparición de otras variedades tachadas despectivamente de dialectos o *patois*[53]; esta ideología fue combatida por otra propia del Romanticismo empeñada en preservar las lenguas y culturas minoritarias como expresión de las verdaderas raíces populares y nacionales. En el siglo XX se ha pasado a valorar positivamente la diversidad lingüística. Como sugiere VERNET I LLOBET, si el liberalismo decimonónico implantó un igualitarismo formal que sirve a la pretensión de uniformar una nación compuesta por individuos desvinculados de los grupos sociales a los que pertenecían, en el siglo siguiente se reubica la igualdad como igualdad de oportunidades y se acepta el tratamiento desigual de los desiguales

---

on the Official English controversy, University of Chicago Press, Chicago, 1992, p. 138, escribe: «*Sin embargo, muchos partidarios del concepto de «lengua oficial» no están preocupados por el inglés en sí. Están preocupados por la ola de inmigración procedente de América Latina y la amenaza que puede suponer para la integridad cultural de la nación. En concreto, temen que el crecimiento de los guetos hispanos en ciudades como Los Ángeles y Miami –donde los extranjeros hispanoparlantes pueden vivir durante años sin tener que aprender inglés– puede llegar a fracturar el cuerpo político de la misma manera que los hablantes del francés en Québec han debilitado el sentido de unidad nacional en Canadá. Además, políticos interesados como el gobernador* [de Colorado entre 1975 y 1987] *Dick Lamm han argumentado que los inmigrantes que no llegan a aprender inglés y a integrarse en la sociedad son una «bomba de relojería social» compuesta por millones de extranjeros sin educación, pobres y marginados en suelo estadounidense*» (la traducción es mía).

[53] Así, en el propio título del informe conocido como *Rapport Grégoire* presentado en 1794 a la Convención nacional francesa, «*Rapport sur la nécessité et les moyens d'anéantir les patois et d'universaliser l'usage de la langue française*», es decir, «*informe sobre la necesidad y los medios para aniquilar los dialectos y universalizar el uso del francés*». Esta mentalidad queda bien plasmada en las siguientes opiniones de Friedrich ENGELS, «Revolución y contrarrevolución en Alemania», en Karl MARX y Friedrich ENGELS, *Obras Escogidas*, vol. I, Editorial Progreso, Moscú, 1974, p. 372: «*Los restos dispersos de los numerosos pueblos cuya nacionalidad y vitalidad política se habían extinguido hacía tiempo y que, en consecuencia, se habían visto obligados a seguir durante casi mil años en pos de una nación más poderosa, que los había conquistado, lo mismo que los galeses en Inglaterra, los vascos en España, los bajos bretones en Francia y, en un período más reciente, los criollos españoles y franceses en las regiones de Norteamérica, ocupadas luego por angloamericanos, estas nacionalidades fenecientes de bohemios, carintios, dálmatas y otros habían procurado aprovechar la confusión general de 1848 para recuperar el statu quo político que existió en el año 800 de nuestra era. La historia milenaria debió haberles enseñado que semejante regresión era imposible; que si todo el territorio al Este del Elba y el Saale hubo estado ocupado en tiempos por eslavos de familias afines, este hecho no probaba sino la mera tendencia histórica y, al mismo tiempo, el poder físico e intelectual de la nación alemana de someter, absorber y asimilar a sus viejos vecinos orientales; que esta tendencia de absorción de parte de los alemanes ha sido siempre y sigue siendo uno de los medios más poderosos de propagar la civilización de Europa Occidental al Este del continente; que podía detenerse únicamente en el caso de que el proceso de germanización alcanzase la frontera de naciones grandes, compactas y unidas, capaces de una vida nacional independiente, como son los húngaros y, en cierto grado, los polacos; por eso, el destino natural e inevitable de estas naciones fenecientes era permitir el progreso de su disolución y absorción por sus vecinos más fuertes para llevarlo hasta el fin».*

aceptando el pluralismo y el papel de los grupos sociales[54]. Incluso un país de tradicional y rígido monolingüismo oficial como Francia ha introducido en 2008 en su Constitución un nuevo art. 75-1 en cuya virtud «*las lenguas regionales pertenecen al patrimonio de Francia*». No obstante, existe un amplio debate sobre los límites que debe adoptar la pluralidad cultural o sobre el polémico concepto de multiculturalismo[55]. La idea de que el progreso exige la desaparición de lenguas minoritarias para que se expandan otras más extendidas y más útiles, aunque se exprese mucho menos por no ser el discurso políticamente correcto, no ha desaparecido[56]. Los procesos de homogeneización lingüística y la desaparición de lenguas minoritarias no han cesado[57].

---

[54] Véase Jaume VERNET I LLOBET, «Principios constitucionales y derechos en un Estado plurilingüe», en *Derechos de las minorías en una sociedad multicultural*, Cuadernos de Derecho Judicial nº 11, Consejo General del Poder Judicial, Madrid, 1998.

[55] Francesca POU, «Contra la lengua invisible», *Isonomía: Revista de teoría y filosofía del derecho* nº 19 (2003), pp. 81-82, en referencia a la crítica que Giovanni Sartori hace de la sociedad multiétnica, señala: «*Muchos liberales consideran que el debate entre liberales (por un lado) y comunitaristas, partidarios de la «diferencia» y defensores de los derechos de las minorías (por otro) se ha saldado con una clara victoria de los primeros. Sin atacar necesariamente la idea de que se ha de dar un valor a la pertenencia cultural, estos liberales arguyen sin embargo que la diversidad cultural que resulta moralmente legítimo defender es, finalmente, la diversidad «folclórica» e «inofensiva»: aquella ligada a la gastronomía, la indumentaria, el arte, las fiestas, las artesanías, la música, y demás expresiones culturales de ese estilo. Y para ello, apuntan, no parece necesario emprender grandes reformas sino simplemente garantizar con plenitud los derechos individuales ya consagrados por la generalidad de las constituciones liberal-democráticas y confiar en los cauces ordinarios de decisión democrática*».

[56] Así, por ejemplo, Manuel JARDÓN, *La «normalización lingüística», una anormalidad democrática. El caso gallego*, Siglo Veintiuno de España Editores, Madrid, 1993, p. 281, se expresa de este modo: «*La pluralidad de lenguas es más un obstáculo que un factor positivo para el desarrollo cultural, por las dificultades de comunicación, y por el tiempo y el dinero que hay que dedicar a su aprendizaje y el que se dedica a su promoción e imposición. Yo creo en la torre de Babel como maldición, y en la conveniencia de caminar hacia un idioma universal, que hoy día ya lo es en gran parte el inglés*»; «*En la evolución biológica es normal que desaparezcan especies animales y vegetales; también es normal, y para mí deseable, que en la evolución lingüística vayan desapareciendo lenguas menores, menos útiles, para que la vida sea más fácil, pues a más lenguas que aprender, más dificultades en la vida*». Por su parte Gregorio SALVADOR, *Estar a la que salte*, Espasa Calpe, Madrid, 2007, p. 208, escribe: «*Si no hubieran ido desapareciendo lenguas en el transcurso de la historia, porque en sus hablantes triunfó la fuerza de intercambio sobre el espíritu de campanario, no habríamos alcanzado el nivel de civilización en que nos hallamos y solo existirían lenguas mínimas, lenguas de tribu o incluso simplemente familiares. (…) Que muchas de esas lenguas minúsculas se van extinguiendo es evidente, pero no hay que lamentarse, porque eso quiere decir que sus posibles hablantes, los que las han ido abandonando, se han integrado en una lengua de intercambio, en una lengua más extensa y más poblada que les ha permitido ensanchar su mundo y sus perspectivas de futuro. Añado ahora que una lengua desaparece cuando muere la última persona que la hablaba y lo único triste de ese suceso es la muerte de esa persona*».

[57] M. Carme JUNYENT, *Contra la planificació: una proposta ecolingüística*, Empúries, Barcelona, 1998, recoge las críticas que se hacen por parte de la teoría de la ecología lingüística, que defiende la diversidad desde la idea de que todas las lenguas forman parte del mismo ecosistema lingüístico, las considera como bienes culturales transmisibles, acumulables e intercambiables en base a

1.3. Lengua y derechos fundamentales

Desde las primeras décadas del siglo XX y, sobre todo, a partir de 1945, la pluralidad lingüística se tiende a conectar con la cuestión de los derechos humanos[58]. La Declaración Universal de Derechos Humanos de 1948 no contiene otra referencia a las lenguas que la de su art. 2 en cuanto a que toda persona tiene todos los derechos y libertades sin distinción alguna y específicamente, entre otras, la de idioma. En el mismo sentido se pronuncia el art. 14 del Convenio Europeo de Derechos Humanos (CEDH) de 1950, pero son numerosas las disposiciones que desarrollan la materia y que progresivamente han ido perfilando un ámbito propio para los derechos relacionados con la lengua, si bien la completa definición de éstos sigue estando en buena medida pendiente. Como señala FERNÁNDEZ LIESA, pese a la abundancia de normas no está clara la existencia de un estándar mínimo identificable de los derechos lingüísticos en

---

un reconocimiento recíproco, y critica la imposición de una lengua común. Señala que el modelo de planificación lingüística convencional explícita ha fracasado –aunque triunfan las políticas implícitas (las que «*funcionan solas*» para promover lenguas dominantes o glotofágicas)– y no evitan que, como se prevé, en el siglo XXI vayan a desaparecer el 90 % de las lenguas existentes. Denuncia que los modelos de planificación explícitos, aunque suelen impulsarse para defender lenguas minoritarias, adoptan las mismas pautas verticales y de jerarquización que los de lenguas dominantes; frente al modelo horizontal de comunicación que se ha practicado a lo largo de la historia (aprender las lenguas de los vecinos manteniendo la diversidad) se acepta el modelo vertical (aprender la lengua de los colonizadores) eligiendo una lengua como objeto de planificación que se impone frente a otras y que lleva en definitiva a la homogeneización. Como afirma en la p. 52: «*El component ideològic en l'ensenyament de la llengua inclou inevitablement els valors que s'associen a la llengua, i això també fa explicable l'èxit en l'ensenyament de les llengües subordinades. L'ensenyament «bilingüe» destinat a reforçar els models de comunicació vertical o, dit en altres paraules, l'ensenyament bilingüe que contempla l'ús de la llengua subordinada com una concessió als drets lingüístics del nen, o consideracions pedagògiques com ara «facilitar l'accés a la llengua dominant», etc., no deixa de ser la transmissió de la percepció jerarquitzada de les llengües*»; en la p. 169 describe una propuesta de planificación alternativa a la convencional: «*Una planificació ecolingüística té com a objetiu la preservació de la diversitat lingüística, però no pasa amb un afany proteccionista i conservacionista* per se*, sinó perquè enten que la diversitat lingüística és necessària per a la humanitat i alhora ès un bé al qual no hem de renunciar*».

[58] Marga GÓMEZ BORRÁS, «El derecho de las lenguas y las lenguas de los derechos», *Revista Jurídica de Navarra* nº 35, enero-junio 2003, p. 119, señala la influencia que tiene al respecto la Declaración Universal de Derechos Humanos de 1948: «*La visión de la vida y del mundo, y por ende del ser humano, experimentaba otro cambio fundamental. Se buscaban ya unos valores verdaderamente universales mientras el modelo paradigmático «hombre, blanco, burgués» iba desmoronándose, no sin convulsiones violentas. En realidad, se trataba de elevar la vida a valor supremo por encima de otros valores abstractos como libertad o justicia –no para sustituirlos ni postergarlos, sino para darles todo su sentido–, elevar la fraternidad por encima de la igualdad, es decir, aspirar a la familia humana, en su rica diversidad, mejor que un único modelo paradigmático al que asimilarse. Esto, sin duda, había de conllevar la aceptación del pluralismo, no tanto como tolerancia sino en cuanto protección de la pluralidad, en definitiva, de la vida. Lo que acabo de decir se configura también en el reconocimiento de la existencia de una pluralidad lingüística*».

el Derecho Internacional. Como mucho, en el derecho europeo y fruto de la combinación de diversas normas, sí puede identificarse un «*núcleo duro*» de derechos, de contenido no bien determinado, que estaría compuesto por el derecho a la existencia e identidad de las minorías, el de utilizar la propia lengua en público y privado, el de recibir la educación en lengua materna, a la no discriminación por razones de lengua y a ser informado en una lengua que comprenda en caso de detención o acusación penal[59]. Siguiendo con algunas matizaciones a PETSCHEN VERDAGUER podemos decir que la protección de los derechos relativos a la lengua se realiza a través de las siguientes vías[60].

a) El principio de no discriminación por razón de lengua y el derecho a utilizar la propia lengua. Así, por ejemplo, el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos aprobado por la Asamblea General de las Naciones Unidas el 19 de diciembre de 1966 reitera en su art. 26 el ya citado principio de igualdad ante la ley y la prohibición de toda discriminación, entre otros motivos, por el idioma, y en su art. 27 dispone lo siguiente:

> «En los Estados en que existan minorías étnicas, religiosas o lingüísticas no se negará a las personas que pertenezcan a dichas minorías el derecho que les corresponde, en común con los demás miembros de su grupo, a tener su propia vida cultural, a profesar y practicar su propia religión y a emplear su propio idioma».

Debe remarcarse que el derecho no se reconoce colectivamente a las minorías sino a los individuos pertenecientes a ellas[61].

La Carta Europea de Lenguas Regionales o Minoritarias, a la que nos referiremos en detalle más adelante, interpreta los citados textos en el sentido de reconocimiento del derecho al uso de la lengua aunque solamente lo hace en su preámbulo:

---

[59] Carlos FERNÁNDEZ LIESA, *Derechos lingüísticos y derecho internacional*, Instituto de Derechos Humanos Bartolomé de las Casas, Madrid, 1999, pp. 97 y ss.

[60] Santiago PETSCHEN VERDAGUER, «Entre la política y el derecho: La Carta europea de las lenguas regionales o minoritarias», *Revista de Estudios Políticos* nº 66 (octubre-diciembre 1989).

[61] Es excepcional el caso de las declaraciones que hagan un reconocimiento no solo de derechos individuales sino también de derechos colectivos como, por ejemplo, la Declaración de las Naciones Unidas sobre los derechos de los pueblos indígenas de 13 de septiembre de 2007 cuyo art. 1 dispone que «*los indígenas tienen derecho, como pueblos o como individuos*», al disfrute pleno de todos los derechos humanos reconocidos en las normas internacionales; en particular, el art. 13 reconoce a los pueblos indígenas el derecho a revitalizar, utilizar, fomentar y transmitir a las generaciones futuras sus idiomas; el art. 14 el derecho a establecer y controlar sus sistemas e instituciones docentes que impartan educación en sus propios idiomas; el art. 16 el derecho a establecer sus propios medios de información en sus propios idiomas. No obstante, como mera declaración no convertida en tratado internacional no es jurídicamente vinculante.

> «Considerando que el derecho a utilizar una lengua regional o minoritaria en la vida privada y pública constituye un derecho imprescriptible, de conformidad con los principios contenidos en el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos de las Naciones Unidas, y de acuerdo con el espíritu del Convenio del Consejo de Europa para la Protección de los Derechos Humanos y de las Libertades Fundamentales […]».

Como veremos, es un documento que no se dirige tanto a reconocer derechos individuales como principalmente a la protección de las lenguas como patrimonio cultural.

b) La libertad de expresión. Este derecho no solamente protege el contenido de lo que se expresa sino también la forma; la libre expresión excluye la imposición de un determinado idioma para expresarse. Aunque las declaraciones de derechos no lo señalen expresamente, así lo consideró el Comité de Derechos Humanos de las Naciones Unidas en su decisión de 31 de marzo de 1993 sobre el asunto *Ballantyne, Davidson, McIntyre v. Canada* en la que señaló que la prohibición en Quebec de utilizar en los anuncios comerciales lenguas diferentes del francés violaba la libertad de expresión reconocida en el art. 19 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos: «*Todo Estado puede optar por tener uno o más idiomas oficiales pero, fuera del ámbito público, no puede negar a nadie el derecho a expresarse en un determinado idioma*»[62].

c) La libertad de enseñanza. El derecho a recibir la enseñanza en determinada lengua no está garantizado aunque en algunos textos se apunten ciertas perspectivas en tal sentido[63]. Mientras que el Tribunal Europeo de los Derechos Humanos interpreta en su sentencia de 23 de julio de 1968, *Ciertos aspectos del régimen lingüístico de la enseñanza en Bélgica c. Bélgica*, que el art. 2 del Protocolo adicional nº 1 al CEDH «*no tiene por efecto el garantizar a los hijos o a sus padres el derecho a una instrucción impartida en la lengua de su elección*» y «*no garantiza en absoluto el derecho a ser instruido en la lengua de los padres, a costa o con la ayuda de los poderes públicos*», la Convención relativa

---

[62] Puede consultarse el texto en inglés (la traducción de la cita es mía) en esta dirección electrónica: http://www1.umn.edu/humanrts/undocs/html/v359385.htm

[63] Como señala Stephen MAY, «Derechos lingüísticos como derechos humanos», *Revista de Antropología Social* nº 19 (2010), pp. 132 y ss., los derechos lingüísticos orientados a la tolerancia, los que aseguran el derecho a preservar una lengua en la esfera privada sin intromisión de los poderes públicos, suelen estar más protegidos que los derechos orientados a la promoción que tienen como ámbito propio la esfera pública y que exigen una actuación de los poderes públicos. En parte se explica porque los primeros son principalmente derechos individuales que encajan mejor en la tradición liberal e individualista que impregna las declaraciones de derechos y los segundos, en cambio, se conectan con un ámbito comunitario o colectivo que a menudo se contempla con recelo de que promueva un particularismo étnico en detrimento de la cohesión social y política.

a la Lucha contra las Discriminaciones en la Esfera de la Enseñanza hecha en París el 14 de diciembre de 1960 bajo los auspicios de la UNESCO dispone en su art. 5:

> «Debe reconocerse a los miembros de las minorías nacionales el derecho a ejercer las actividades docentes que les sean propias, entre ellas la de establecer y mantener escuelas y, según la política de cada Estado en materia de educación, emplear y enseñar su propio idioma, siempre y cuando: (i) Ese derecho no se ejerza de manera que impida a los miembros de las minorías comprender la cultura y el idioma del conjunto de la colectividad y tomar parte en sus actividades, ni que comprometa la soberanía nacional; (ii) El nivel de enseñanza en estas escuelas no sea inferior al nivel general prescrito o aprobado por las autoridades competentes; y (iii) La asistencia a tales escuelas sea facultativa».

No se llega, por tanto, a reconocer un derecho exigible frente a los estados para que estos deban impartir la enseñanza en las lenguas elegidas por los interesados, sus padres o sus tutores.

d) Derecho a la defensa penal. Con carácter general se reconoce en diversos textos el derecho a recibir cierta información en una lengua que se comprenda (no necesariamente la lengua materna o la lengua elegida por el interesado); así, el art. 14.3 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos dispone lo siguiente:

> «Durante el proceso, toda persona acusada de un delito tendrá derecho, en plena igualdad, a las siguientes garantías mínimas: a) A ser informada sin demora, en un idioma que comprenda y en forma detallada, de la naturaleza y causas de la acusación formulada contra ella; […] f) A ser asistida gratuitamente por un intérprete, si no comprende o no habla el idioma empleado en el tribunal».

En el mismo sentido se pronuncian los arts. 5 y 6 del CEDH en cuanto a las garantías del detenido y el derecho a un proceso equitativo.

e) Derecho a la cultura. En algunos textos internacionales y constitucionales han aparecido en las últimas décadas los derechos culturales, como en el Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales de 16 de diciembre de 1966, cuyo art. 15 reconoce el derecho de toda persona a participar en la vida cultural. No obstante, como señala PRIETO DE PEDRO, los derechos culturales son por ahora «*una categoría subdesarrollada de los derechos humanos*» que ha tendido a limitarse a los grupos minoritarios que reivindican una situación de debilidad frente al grupo mayoritario (cuestión que examinaremos enseguida), cuando en realidad los derechos culturales forman parte del patrimonio de todos los seres humanos[64]. Este autor achaca esta situación a que

---

[64] Jesús PRIETO DE PEDRO, «Derechos Culturales y Desarrollo Humano», en *Pensar Iberoamérica: Revista de cultura* nº 7 (2004).

esos derechos se sitúan principalmente entre la segunda y la tercera de las tres generaciones de derechos fundamentales que se suelen distinguir: la primera de derechos de libertad o autonomía frente al poder (libertad de expresión, de asociación, de conciencia o de culto), la segunda de derechos de igualdad o económicos que exigen una intervención de los poderes públicos mediante servicios y prestaciones (educación, salud, cultura), y la tercera de derechos de solidaridad (medio ambiente, consumidores, paz, identidad). Es en esta tercera generación donde «*se presentan, bajo la forma de derecho al patrimonio cultural, el derecho a la conservación de la memoria cultural y los derechos al desarrollo de su identidad de los grupos étnicos y de los grupos culturales diferenciados*», los más directamente relacionados con las lenguas.

Si el reconocimiento de los derechos culturales se halla todavía poco desarrollado, el específico de los derechos lingüísticos es particularmente incipiente. Existe una Declaración Universal de Derechos Lingüísticos elaborada por diversas organizaciones no gubernamentales reunidas en Barcelona los días 6 al 9 de junio de 1996 en una conferencia sobre derechos lingüísticos patrocinada por la UNESCO[65]. Considera como derechos personales inalienables el de ser reconocido como miembro de una comunidad lingüística, el de uso de la lengua en privado y en público, el de uso del propio nombre, el de relacionarse y asociarse con otros miembros de la comunidad lingüística de origen y el de mantener y desarrollar la propia cultura; y como derechos colectivos de los grupos lingüísticos, el de enseñanza de la propia lengua y cultura, el de disponer de servicios culturales, una presencia equitativa de la lengua y la cultura del grupo en los medios de comunicación y el de ser atendidos en su lengua en los organismos oficiales y en las relaciones socioeconómicas. Esta declaración no tiene carácter jurídico vinculante pero no es improbable que en un futuro más o menos próximo algún texto de carácter similar sea elaborado en el seno de alguna organización internacional y se convierta en norma jurídica[66].

---

[65] Puede consultarse en el siguiente sitio: http://www.unesco.org/cpp/sp/declaraciones/linguisticos.htm

[66] La Comisión de Educación y Cultura del Congreso de los Diputados aprobó el 18 de septiembre de 1996 una proposición no de ley instando al Gobierno a adherirse a la Declaración Universal de Derechos Lingüísticos, a apoyar en la Asamblea de las Naciones Unidas, en la Unión Europea y en el Consejo de Europa su pleno reconocimiento, a proponer a la Asamblea General de las Naciones Unidas la creación del Consejo de las Lenguas en los términos que establece dicha Declaración y a colaborar en la difusión del texto de la Declaración (BOCG D-47 de 28 de septiembre de 1996). Ese reconocimiento a nivel internacional por el momento no ha progresado; pese al patrocinio de la UNESCO de la conferencia donde se elaboró la Declaración, esta organización tampoco la ha adoptado oficialmente.

1.4. Las lenguas y la protección de las minorías

Buena parte de las normas que se refieren a protección de las lenguas suelen centrarse en las de las minorías, ya que habitualmente las lenguas mayoritarias la necesitan mucho menos. Si hasta el siglo XIX las normas internacionales de protección de las minorías se centraban en las religiosas, desde ese siglo y sobre todo a partir de los tratados que ponen fin a la I Guerra Mundial y del rediseño de las fronteras nacionales en Europa el punto de mira se sitúa en las minorías nacionales y estas, con mucha frecuencia, se identifican con criterios lingüísticos[67]. La Liga de Naciones definió los principios que hoy todavía siguen vigentes para afrontar los problemas de las minorías y que pasan por el reconocimiento de sus derechos y, específicamente, de los lingüísticos. La Corte Permanente de Justicia Internacional en su opinión consultiva de 1935 sobre las minorías en Albania estableció dos requisitos inseparables:

> «La finalidad de los Tratados de protección de las Minorías es la de garantizar a los miembros de las minorías el goce de todos los derechos en pie de perfecta igualdad con los otros súbditos del Estado y de asegurarles los medios apropiados para la conservación de los caracteres étnicos, las tradiciones y la fisonomía nacional. Ambas cosas están por otra parte estrechamente vinculadas, pues no habría verdadera igualdad entre mayoría y minorías si estas fuesen privadas de sus propias instituciones y, por tanto, obligadas a renunciar a lo que constituye la esencia misma de su vida en tanto que minoría»[68].

Ya hemos aludido al Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos de 1966 cuyo art. 27 menciona expresamente a las «*minorías étnicas, religiosas o lingüísticas*» para reconocer a sus miembros el derecho *«en común con los demás miembros de su grupo, a tener su propia vida cultural, a profesar y practicar su propia religión y a emplear su propio idioma*». Mas específicamente, la

---

[67] Así, por ejemplo, el art. 8 del tratado de 28 de junio de 1919 entre las potencias aliadas y Polonia («pequeño Tratado de Versalles») disponía que «*los súbditos polacos pertenecientes a minorías étnicas, de religión o de lengua, gozarán del mismo trato y de las mismas garantías de derecho y de hecho que los restantes súbditos polacos*», mientras que el art. 9 disponía que «*en las ciudades y distritos en los que reside una considerable proporción de súbditos polacos de lengua distinta de la polaca, el Gobierno polaco concederá, en materia de enseñanza pública, facilidades apropiadas para asegurarse que en las escuelas primarias se dará la instrucción en su propia lengua a los niños de estos súbditos polacos. Esta disposición no será obstáculo para que el Gobierno polaco haga obligatoria la enseñanza de la lengua polaca en dichas escuelas*»; versión tomada de Martín de UGALDE (dir.), *El libro blanco del euskara*, Real Academia de la Lengua Vasca-Euskaltzaindia, Bilbao, 1977, p. 501. Similares disposiciones se introdujeron en los tratados de Saint-Germain-en-Laye de 10 de septiembre de 1919 para Austria, de Neuilly-sur-Seine de 27 de noviembre de 1919 para Bulgaria, de Trianon de 4 de junio de 1920 para Hungría y de Sèvres de 10 de agosto de 1920 y de Lausana de 24 de julio de 1923 para Turquía.

[68] Luis PRIETO SANCHÍS (coord.), *Tolerancia y minorías: problemas jurídicos y políticos*, Universidad de Castilla-La Mancha, Cuenca, 1996, p. 142.

Declaración sobre los derechos de las personas pertenecientes a minorías nacionales o étnicas, religiosas y lingüísticas aprobada por la Asamblea General de las Naciones Unidas el 18 de diciembre de 1992 reconoce, entre otros, el derecho a «*utilizar su propio idioma, en privado y en público, libremente y sin injerencia ni discriminación de ningún tipo*». El Convenio marco para la protección de las Minorías Nacionales hecho en Estrasburgo el 1 de febrero de 1995 bajo los auspicios del Consejo de Europa recoge el compromiso de mantener y desarrollar, entre otros elementos de la cultura e identidad de las minorías nacionales, sus lenguas a través de diversas medidas y, entre ellas, el reconocimiento del derecho a utilizar libremente y sin trabas su lengua minoritaria tanto en privado como en público, oralmente y por escrito, y en las relaciones con las autoridades administrativas. Su art. 1 al afirmar que «*la protección de las minorías nacionales y de los derechos y libertades de las personas pertenecientes a esas minorías es parte integrante de la protección internacional de los derechos humanos*» subraya la idea de que se reconocen y protegen fundamentalmente derechos individuales.

1.5. Las lenguas como patrimonio cultural

Algunos pasos por detrás que las declaraciones de derechos han ido apareciendo normas internacionales dirigidas a la protección de las lenguas como parte del patrimonio cultural. Así, la Declaración Universal de la UNESCO sobre la Diversidad Cultural aprobada el 2 de noviembre de 2001 en su art. 5 señala que «*toda persona debe tener la posibilidad de expresarse, crear y difundir sus obras en la lengua que desee y en particular en su lengua materna*», y en su anexo II de orientaciones principales de un plan de acción para su aplicación incluye *«salvaguardar el patrimonio lingüístico de la humanidad y apoyar la expresión, la creación y la difusión en el mayor número posible de lenguas»* y *«fomentar la diversidad lingüística –respetando la lengua materna– en todos los niveles de enseñanza, dondequiera que sea posible, y estimular el aprendizaje de varios idiomas desde la más temprana edad».*

Este texto no es vinculante pero ha sido seguido por otros con carácter de tratado.

La Convención para la salvaguardia del patrimonio cultural inmaterial hecha en París el 17 de octubre de 2003 bajo los auspicios de la UNESCO entiende por patrimonio cultural inmaterial:

> «Los usos, representaciones, expresiones, conocimientos y técnicas –junto con los instrumentos, objetos, artefactos y espacios culturales que les son inherentes– que las comunidades, los grupos y en algunos casos los individuos reconozcan como parte integrante de su patrimonio cultural».

Este patrimonio se manifiesta, entre otros ámbitos, en las «*tradiciones y expresiones orales, incluido el idioma como vehículo del patrimonio cultural inmaterial*». Entre las medidas encaminadas a garantizar la viabilidad del patrimonio cultural inmaterial que contempla esta convención se hallan «*la identificación, documentación, investigación, preservación, protección, promoción, valorización, transmisión –básicamente a través de la enseñanza formal y no formal– y revitalización de este patrimonio en sus distintos aspectos*». Se prevé la elaboración de una lista del patrimonio cultural inmaterial que requiere medidas urgentes de salvaguardia que será aprobada por la Asamblea General de la UNESCO; entre los diversos elementos que se han ido incluyendo en los últimos años, y en lo que aquí interesa, figuran la «*lengua, la danza y la música de los garifunas*», pueblo asentado en Honduras, Nicaragua, Belice y Guatemala, y el silbo gomero, lenguaje silbado de la isla de La Gomera.

Por su parte, la Convención sobre la protección y la promoción de la diversidad de las expresiones culturales hecha en París el 20 de octubre de 2005 contiene el compromiso de los estados signatarios de proteger y promover la diversidad de las expresiones culturales en sus respectivos territorios y, entre otras, se prevén:

> «medidas que brinden oportunidades, de modo apropiado, a las actividades y los bienes y servicios culturales nacionales, entre todas las actividades, bienes y servicios culturales disponibles dentro del territorio nacional, para su creación, producción, distribución, difusión y disfrute, comprendidas disposiciones relativas a la lengua utilizada para tales actividades, bienes y servicios».

Como ya hemos señalado, la CELRM que trataremos con más detalle después también se coloca bajo el prisma de la protección de las lenguas como parte del patrimonio cultural europeo. En el derecho interno de la mayoría de los países se vienen incluyendo así mismo diversas medidas de protección de las lenguas como parte del patrimonio cultural; haremos referencia más adelante en particular a las existentes en España.

2. EL RÉGIMEN JURÍDICO DE LAS LENGUAS

Desde el punto de vista del derecho, como señala LÓPEZ RAMÓN, las lenguas deben situarse entre las «*cosas públicas*», pertenecen a todos los seres humanos a diferencia de los «*bienes públicos*» que pertenecen a la Administración[69]. Las *res comunes omnium* son inapropiables, pueden ser usadas por todos

[69] Fernando LÓPEZ RAMÓN, «Teoría de las cosas públicas», *Revista de Administración Pública* nº 186 (septiembre-diciembre 2011), pp. 13-14.

en la medida de sus necesidades con el único límite de no impedir el mismo derecho correspondiente a los demás. En particular, las lenguas deben situarse entre las «*cosas comunes inmateriales*» que «*pueden ser usadas indefinidamente por los seres humanos sin que sufran mermas en su sustancia*» lo cual «*explica que el Derecho contenga previsiones para facilitar su uso indiscriminado por todos los seres humanos*». Se suele aludir a esta característica con la usual afirmación de que «*la lengua es de los hablantes*».

Cabe matizar, no obstante, las apreciaciones de LÓPEZ RAMÓN. Aunque las lenguas sean cosas incorpóreas, no resulta del todo exacto afirmar que su uso puede realizarse sin merma de su sustancia. Un mal uso de una lengua la degrada, la puede empobrecer, puede perjudicar su capacidad de comunicación y, en última instancia, puede fragmentarla o acabar con ella para dar lugar a otra lengua distinta. Las lenguas, en general, o la lengua, como concepto, tienen carácter inmaterial, pero cada lengua en particular, cada sistema lingüístico estandarizado, se comporta como una cosa común material, como la atmósfera o las aguas marinas, como algo que debe protegerse contra el mal uso y la contaminación. Por ello, la lengua puede ser protegida por el derecho para asegurar su permanencia y mantener su sustancia y su unidad frente a la tendencia a la desnaturalización y la disgregación. Por esta misma razón los poderes públicos, aunque no sean los titulares de la lengua, sí se atribuyen potestades de intervención sobre su conservación y uso.

Es posible afirmar que la lengua admite «*una doble conceptualización, muchas veces solapada, como bien –o servicio– privado y como bien –o servicio– público*»[70]. Pero esa afirmación no puede hacerse desde el mundo del derecho, donde la lengua jamás puede ser objeto de apropiación particular, sino únicamente desde la economía:

> «Como bien privado, la lengua es, en ocasiones, el objeto de transacción mercantil (como sucede en la industria de la enseñanza de la lengua) o el soporte de comunicación esencial de los bienes y servicios comercializados por sectores económicos diversos (las llamadas, de un modo algo más genérico, industrias de la lengua)».

Aunque esté en boga esa consideración sobre el valor económico de las lenguas, en realidad no es la lengua lo que se vende o se compra, por naturaleza no puede ser una mercancía, sino únicamente se negocia con servicios relacionados con ella ya que quien los presta carece de ningún derecho real sobre la misma. Puede hacerse una consideración análoga sobre el valor económico del paisaje, por ejemplo en relación con la industria turística, pero no cabe afirmar

---

[70] Juan Carlos JIMÉNEZ, «La Economía de la lengua: una visión de conjunto», *Documentos de Trabajo. El valor económico del español* nº 1 (2006), p. 7.

que el paisaje sea a la vez un bien público (común, más exactamente) y un bien privado dado que es inapropiable, simplemente que cabe un uso público del que algunos sujetos derivan un beneficio económico.

El derecho puede intervenir en distintos casos; además de para establecer –estandarizar, oficializar– una lengua y para protegerla frente a su disolución, suele intervenir principalmente, como explica ALCARAZ RAMOS, cuando se produce un conflicto lingüístico entre dos lenguas o situación de bilingüismo asimétrico o diglosia, donde una de las lenguas está en posición dominante[71]. En otros casos, como dice PUIG I SALELLAS, la presencia de dos (o más) lenguas oficiales en el mismo territorio coloca en un primer plano la necesidad de regular la convivencia resultante que constituye, además de una cuestión lingüística, un problema jurídico[72]. MILIAN MASSANA explica lo que sigue:

> «La necesidad de regular jurídicamente el uso de las lenguas en los Estados multilingües no se explica solamente por la voluntad de conseguir alguna de las finalidades —potenciadora, protectora o restrictiva— que sucintamente se han señalado. Estas finalidades o propósitos responden a actitudes políticas, concretadas en una política lingüística —democrática o no— determinada, que exigen para su puesta en práctica un tratamiento jurídico. Pero aquí no acaba aquella necesidad. En los Estados de Derecho multilingües el reconocimiento de principios como el de la seguridad jurídica, o el de la publicidad de las normas, hace ya de por sí prácticamente inevitable, si se quiere que dichos principios tengan una efectividad real, la regulación jurídica del uso de las diversas lenguas»[73].

La intervención de los poderes públicos en el campo de la lengua se produce de diversos modos. Siguiendo a STRUBELL I TRUETA podemos señalar los siguientes[74]:

a) Mediante la normalización –estandarización– o normativización de la lengua.

b) Regulando los usos lingüísticos por parte de las instituciones en su funcionamiento interno y en sus relaciones con los ciudadanos.

c) Regulando el uso de la lengua por parte de los ciudadanos en sus relaciones con las instituciones públicas o en las relaciones privadas, civiles o mercantiles.

---

[71] Manuel ALCARAZ RAMOS, *El pluralismo lingüístico en la Constitución española*, Congreso de los Diputados, Madrid, 1999, pp. 15 y ss.

[72] Joseph M. PUIG I SALELLAS, «La doble oficialitat lingüística com a problema jurídic», *Revista de Llengua i Dret* nº 1 (junio 1983).

[73] Antoni MILIAN MASSANA, «La regulación constitucional del multilingüismo», *Revista Española de Derecho Constitucional* nº 10 (1984), p. 124.

[74] Miquel STRUBELL I TRUETA, «Política lingüística i Administració», *Revista de Llengua i Dret* nº 2 (diciembre 1983).

d) Mediante la promoción, creación o fomento de medios de comunicación en determinada lengua.

e) En la educación, mediante el establecimiento de las lenguas en las que se imparte la enseñanza y de las lenguas que deben o pueden estudiarse.

f) A través de medidas de fomento de una determinada lengua: premios, subvenciones, ediciones, etc.

g) A través de la selección y formación de los empleados públicos, promoviendo su capacitación en una o varias lenguas.

En unos casos esa intervención recae sobre organismos estatales, sean centrales o regionales, en otros casos sobre organismos internacionales o transnacionales, pero también es frecuente que parte de esas funciones, sobre todo la estandarización de la lengua, se dejen en manos de organizaciones privadas que cuenten con un suficiente grado de autoridad y de aceptación social[75].

2.1. Lenguas oficiales

Uno de los contenidos básicos de todo régimen lingüístico pasa por el establecimiento de una o varias lenguas oficiales. Todos los estados, aunque sea de forma tácita, tienen establecida su lengua oficial o sus lenguas oficiales[76]. Con mucha frecuencia es objeto de una declaración solemne contenida en la Constitución. La existencia de la lengua oficial presupone que exista una lengua estandarizada y la declaración de oficialidad se realiza implícitamente a favor de la variedad estándar, dado que faltando ese requisito resulta muy difícil que la lengua cumpla las funciones que ha de tener una lengua oficial[77]. Si no existe

---

[75] Así, frente a lenguas como el español, el francés o el alemán que cuentan con diversos organismos oficiales, estatales o internacionales, que se ocupan de su gramática u ortografía, en el caso del inglés esas funciones han sido desempeñados más habitualmente por instituciones universitarias o editoriales privadas, siendo obras de referencia, por ejemplo, el diccionario o la gramática editados por la Universidad de Oxford o, en Estados Unidos, el diccionario Webster editado por el escritor Noah Webster en el siglo XIX y actualmente por la editorial Merriam-Webster.

[76] Países como el Reino Unido o los Estados Unidos de América nunca han hecho una declaración formal sobre la oficialidad del inglés (sí lo han hecho, como ya se ha expuesto, la mayoría de los estados del segundo), pero no cabe duda de que de la práctica de sus instituciones se deduce tal oficialidad.

[77] El ATSJ de Galicia de 10 de enero de 1994, en relación con un recurso interpuesto en gallego pero con ortografía lusista o reintegracionista (la que practican quienes consideran que el gallego y el portugués son una misma lengua), hacía estas consideraciones:

«*Al ser los sistemas lingüísticos de creación espontánea de las comunidades que los emplean resulta imposible el sometimiento a normas jurídicas, pero cuando las organizaciones políticas otorgan a alguno de ellos el carácter de idioma oficial, o su empleo resulta de obligada aceptación por sus órganos como medio de comunicación para el ejercicio de los derechos ante los mismos, es jurídicamente exigible que el lenguaje empleado para tales comunicaciones se acomode en un grado mínimo*

una previa estandarización de la lengua deberá hacerse aceleradamente una vez realizada la declaración de oficialidad[78].

El Tribunal Constitucional español en su Sentencia 82/1986, de 26 de junio, hace la siguiente definición:

---

a las normas, de carácter no jurídico, sino científico, establecidas por instituciones que gozan de reconocimiento para tal fin. En este caso, es evidente que el actor pretende estar utilizando el idioma propio de la comunidad gallega, pero el lenguaje que emplea presenta profundas diferencias con el que los órganos políticos de la misma señalan como tal, en el decreto 173/82, al determinar como norma básica para la unidad ortográfica y morfológica de la lengua gallega al acuerdo de la Real Academia Galega y del Instituto de Lengua Gallega, aprobado en sesión conjunta del 3 de junio de 1982. Por esto, aunque la corrección idiomática no puede ser exigida al ciudadano como condición de admisibilidad en sus relaciones con la Administración, tampoco puede exigirse a los órganos de esta, que realicen el esfuerzo de acomodación necesario para la comprensión de los escritos, que como aquí ocurre, se presentan acomodados no al sistema lingüístico oficial, sino a otro totalmente distinto, que, en uso de un derecho perfectamente legítimo, es seguido por el recurrente como el más justo para el idioma gallego. Aunque no se desconozca el derecho del recurrente para adoptar el sistema idiomático que mejor le parezca para la expresión del gallego, es indudable que la proliferación de diversos sistemas, a los que no podría ponerse limite, originaría en la Administración Gallega una situación de pluralismo lingüístico que excede de lo que la Constitución y el Estatuto de Autonomía establecen, al constituir el gallego como lengua propia de la comunidad, por todo ello ha de llegarse a la conclusión de que los escritos del recurrente no están redactados en el idioma oficial de Galicia, y que, por lo tanto, la Administración no tiene la obligación de admitirlos como eficaces ante ésta, ni en las relaciones en la que se encuentra implicada.

Por lo expuesto procede admitir las alegaciones formuladas por el letrado de la Xunta de Galicia, pero al mismo tiempo para no producir indefensión al recurrente, concederle el plazo de 10 días para que presente su demanda en lenguaje oficial acomodado a las normas indicadas o a las de la Real Academia Española, si optase por utilizar el idioma castellano».

Estos criterios judiciales fueron objeto de valoraciones contrapuestas. Muy negativa la de Xavier VILHAR, «Análise de um auto do Tribunal Superior de Justiça de Galiza, que declara judicialmente inadmissível o galego escrito com a sua própria ortografia histórica e internacional», *Revista de Llengua i Dret* nº 22 (1994), que califica el auto de «*autocrático*» dado que las normas ortográficas del gallego no son jurídicamente exigibles y no pueden ser condición de validez de las comunicaciones; positiva la de Manuel REGUEIRO TENREIRO (de quien tomamos el texto del auto), «Potenciación del uso del gallego y protección de la lengua», *Euskera* vol. 39, nº 2, p. 44: «*Esto ha sido una importante aportación jurídica, puesto que es una tutela importante en las relaciones con la Administración, es decir, que ahora tenemos claro de que hay al menos jurídicamente un gallego-gallego o gallego standard y un castellano-castellano, es decir, hay cosas que no se dudan del castellano pero de las lenguas minorizadas todavía se dudan*».

[78] Caso paradigmático es el de Filipinas. Mediante orden ejecutiva nº 134 de 31 de diciembre de 1937 el presidente Manuel Quezón aprobó «*la adopción del tagalo como base de la lengua nacional de Filipinas*» y declaró «*la lengua nacional basada en el dialecto tagalo como la lengua nacional de Filipinas*». El art. 15.3 de la Constitución de 1973 disponía que «*la Asamblea Nacional adoptará las medidas para el desarrollo y adopción formal de una lengua nacional común que será conocida como filipino*». El desarrollo de esa lengua mediante la fijación de la ortografía y la elaboración de una gramática y un diccionario fue encomendado al Instituto de la Lengua Nacional creado en 1938, redenominado en 1987 como Instituto de las Lenguas Filipinas y sustituido en 1991 por la Comisión de la Lengua Filipina. El art. 14.6. de la vigente Constitución de 1987 proclama que «*la lengua nacional de Filipinas es el filipino*».

> «Es oficial una lengua, independientemente de su realidad y peso como fenómeno social, cuando es reconocida por los poderes públicos como medio normal de comunicación en y entre ellos y en su relación con los sujetos privados, con plena validez y efectos jurídicos (sin perjuicio de que, en ámbitos específicos, como el procesal, y a efectos concretos, como evitar la indefensión, las leyes y los tratados internacionales permitan también la utilización de lenguas no oficiales y por los que desconozcan las oficiales)».

Por lo tanto, la declaración expresa o tácita del carácter de una lengua como oficial conlleva las siguientes consecuencias:

a) El derecho de los ciudadanos no solo de poder utilizar esa lengua para dirigirse a las instituciones públicas, sino también el derecho a obtener respuesta en la misma lengua.

b) El deber de los ciudadanos de recibir las comunicaciones que las instituciones públicas les dirijan en esa lengua con los efectos jurídicos que procedan, salvo cuando una norma específica prevea el derecho a recibirlas en otra lengua, como sucede en el ámbito procesal penal. En ocasiones, ese deber se extiende al de conocer la lengua, deber que se asegura a través de la enseñanza obligatoria o de una acreditación previa a la adquisición de la nacionalidad.

c) La obligación de las instituciones públicas de emplear esa lengua en sus relaciones con los ciudadanos, incluida la publicación de normas y actos, la toponimia y la onomástica oficiales y la rotulación de espacios y servicios públicos.

Si bien todo Estado tiene, como mínimo, una lengua oficial, es frecuente el caso de la declaración de cooficialidad, esto es, la coexistencia de varias lenguas oficiales. La cooficialidad puede establecerse para todo el territorio nacional pero también, muy habitualmente, solo una lengua es oficial en todo el territorio y otra u otras son cooficiales en determinadas zonas. Aunque muchas veces coincidan de hecho, lenguas oficiales no son lo mismo que lenguas mayoritarias ni que lenguas nacionales. Hay casos, como la India, en que todas las lenguas oficiales son minoritarias y otros donde tienen rango oficial lenguas extranjeras que no son lenguas maternas de su población, como el francés y el portugués en Guinea Ecuatorial[79].

---

[79] La Constitución de Guinea Ecuatorial promulgada oficialmente el 16 de febrero de 2012, conforme a la reforma aprobada en referéndum el 23 de noviembre de 2011, dispone en su art. 4.1 que «*las lenguas oficiales de la República de Guinea Ecuatorial son el Español, el Francés y las que la Ley determine*». Con anterioridad solamente era lengua oficial el español que habla, como primera o segunda lengua, el 85 % de la población; la oficialidad del francés, que apenas se habla en el país, se debe a la voluntad de integrarse en la Comunidad Económica y Monetaria de África Central que tiene como moneda común el franco y que reúne a países mayoritariamente francófonos; mediante ley se ha declarado

La cooficialidad exige establecer criterios de uso preferente en favor de una u otra lengua por las instituciones públicas dependiendo de materias, territorios o situaciones ya que es prácticamente imposible un régimen de absoluta duplicidad de uso de las lenguas en todas las actuaciones. El uso conjunto suele limitarse a determinadas publicaciones, rotulaciones e impresos, pero en la mayoría de las actividades se utilizará una sola lengua, bien la elegida por el ciudadano, bien la que señale la norma en función de la materia o de las circunstancias. La cooficialidad también suele exigir establecer los casos en que se procederá a la traducción de documentos de una lengua a otra, o en que se realizará la interpretación simultánea de las intervenciones orales realizadas en actos públicos o en actos privados con consecuencias jurídicas.

2.2. Lengua nacional, lengua propia

Con frecuencia se utiliza la expresión de lengua nacional como sinónimo de lengua oficial, pero en otras ocasiones su significado añade otro elemento distinto. El origen de la expresión está vinculado, lógicamente, al de nación en su sentido político moderno. Como ya hemos señalado, es a partir del siglo XVIII cuando se impone la idea de la nación como comunidad política de ciudadanos que, entre otros elementos de cohesión e identidad colectiva, deben contar con una única lengua común[80]. Ello sucede en los dos tipos clásicos de nacionalismo –entendido en sentido amplio como todo movimiento que persigue la construcción nacional o la afirmación de la nación como fundamento del orden estatal–: a) En el nacionalismo político o de modelo francés donde la nación se constituye sobre la voluntad de los ciudadanos que asumen colectivamente la soberanía y que, para asegurar los principios de la revolución, han de hablar la misma lengua, y b) En el nacionalismo cultural o de modelo alemán donde la nación se constituye por el conjunto de personas que hablan la misma lengua y comparten la misma cultura y que, para asegurar su futuro, han de constituirse en un Estado unificado. Aunque aparentemente cada uno de

---

la oficialidad del portugués, que también cuenta con escasos hablantes, para conseguir la integración en la Comunidad de Países de la Lengua Portuguesa a la que de momento, desde 2006, solamente ha sido admitido como observador asociado.

[80] Es frecuente que se utilice la expresión de lengua nacional para referirse a épocas históricas anteriores como al afirmar que desde el siglo XV, con Nebrija o con los Reyes Católicos, el castellano ya era lengua nacional, por ejemplo en el clásico de Amado ALONSO, *Castellano, español, idioma nacional. Historia espiritual de tres nombres*, Losada, Buenos Aires, 1943, 3ª edición, pp. 19 y ss., pero tal afirmación incurre en un anacronismo, a esas épocas no cabe aplicar el sentido moderno de nación ni de lengua nacional. En la famosa frase «*siempre la lengua fue compañera del imperio*» (Antonio de NEBRIJA, *Gramática de la lengua castellana*, Linkgua ediciones, Barcelona, 2009, p. 13) no es casual

estos nacionalismos conduce a una dinámica de construcción nacional distinta (el uno, hacia la homogeneización lingüística en el seno de un Estado nacional preexistente, el otro hacia la creación de un Estado nacional que unifique a una comunidad lingüística preexistente), en la práctica ambos modelos no difieren tanto sino que confluyen ya que, como afirma GELLNER, «*puede definirse a las naciones atendiendo a la voluntad y la cultura, y, en realidad, a la conver-*

---

que no se hable de nación sino de imperio, la comparación se hace con el griego o el latín, que no eran lenguas nacionales; es más que dudosa la intención de Nebrija de impulsar una lengua nacional teniendo en cuenta que también escribió una gramática latina –*Introductiones latinae*, 1481– y que como buen renacentista promovía el conocimiento de esta lengua y explica que quiere contribuir al mismo con su gramática castellana; la consideración de esta como propia de una lengua nacional es una idea del siglo XVIII, no es hasta ese siglo cuando se publica la primera reimpresión, a diferencia de su gramática latina que conoce numerosas reediciones en los siglos XVI y XVII. Pocos años antes, en 1482, el aragonés Gonzalo GARCÍA DE SANTA MARÍA había anticipado la misma idea sin recurrir al argumento nacional sino a la conveniencia de adoptar la lengua de la corte: «*E porque el real imperio que hoy tenemos es castellano, y los muy excelentes rey e reina nuestros senyores han escogido como por asiento e silla de todos sus reynos el reyno de Castilla, deliberé de poner la obra presente en lengua castellana. Porque la fabla comúnmente, más que otras cosas, sigue al imperio. E quando los principes que reynan tienen muy esmerada y perfecta la fabla, los súbditos esso mismo la tienen*»; «*e assi en Francia e en otras provincias la mejor lengua de todas es la de la corte*»; véase Jesús CANTERA ORTIZ DE URBINA, «"Lengua e imperio" en la política de la Revolución Francesa y sus antecedentes en la Península Ibérica en el siglo XVI», *Revista de Filología Francesa* nº 1 (1992), p. 35.

El término nación es antiguo pero con un significado geográfico –lugar de nacimiento de una persona– o social –cualquier comunidad humana con algunos rasgos distintivos– más general y ambiguo que el de carácter político que adquiere a partir del siglo XVIII. El diccionario de Covarrubias de 1611 lo define como «*vale Reyno, o Provincia estendida, como la nación Española*» y el de autoridades de 1734 como «*colección de los habitadores en alguna Provincia, País o Reino*». El propio NEBRIJA, *op. cit.*, p. 70, utiliza la palabra nación para referirse unas veces a España pero, otras, a Castilla, a Aragón o a Navarra, y lo mismo hará Cervantes que en el Quijote utiliza el término nación para referirse tanto a la española como a la castellana, a la vizcaína, a la arábiga, a la calabresa, a los turcos, a los moriscos, etc. Por su parte, Lorenzo HERVÁS Y PANDURO, *Escuela española de sordomudos, ó arte para enseñarles á escribir y hablar el idioma español*, Imprenta Real, Madrid, 1795, p. 71, se refiere al idioma «*Cantabro ó Vascuence*» y a «*las naciones que le usan, y principalmente de la Vizcaina, Guipuzcoana y Navarra*». ALONSO, *op. cit.*, p. 32, señala que coetáneamente a bautizar a la lengua como española aparece el neologismo patria referido también a la nación, pero data con igual anticipación el significado moderno de la palabra, no hay más que observar que Cervantes la usa tanto para referirse a La Mancha como patria de don Quijote, al Toboso como patria de Dulcinea y a España como la patria añorada por el moro Ricote. El diccionario de 1734 define patria como «*Ciudad o País en que se ha nacido*»; hasta 1925 el DRAE no la relaciona con la nación: «*Nación propia nuestra, con la suma de cosas materiales e inmateriales, pasadas, presentes y futuras que cautivan la amorosa adhesión de los patriotas*». El Corpus Diacrónico del Español (CORDE) de la Real Academia Española (http://corpus.rae.es/cordenet.html) muestra como registro más antiguo de la expresión «*lengua nacional*» uno de 1790. Valga todo lo dicho para afirmaciones igualmente anacrónicas como que el euskera era la lengua nacional del Reino de Navarra en la Edad Media (Tomás URZAINQUI MINA, *Navarra Estado europeo*, Pamiela, Pamplona, 2004, p. 177), o que en la época de Sancho VII el Fuerte, siglo XII, el romance era «*la lengua nacional en Navarra*» (Víctor PRADERA, «Problemas nacionales», *ABC* de 23 de junio de 1927, p. 6).

gencia de ambas con unidades políticas»[81]. La mayoría de los nacionalismos están influidos conjuntamente por ambos modelos aunque ello lleve a defender y aplicar alternativamente principios distintos por motivos de oportunidad o de oportunismo. Por un lado, a justificar la imposición y extensión de una lengua nacional común, previamente estandarizada, dentro de las propias fronteras ya que a cada nación ha de corresponder una lengua; quien vive en su territorio y es ciudadano de su Estado-nación debe hablar su lengua. Pero, por otro lado, a menudo –y al mismo tiempo– se justifica la reclamación como propios de los territorios donde se habla o se habló su lengua nacional ya que a cada lengua corresponde una nación; quien habla su lengua debe vivir en su territorio y ser ciudadano de su Estado-nación[82].

Es por todo ello que se suele identificar como lengua nacional la que constituye el elemento vertebrador de la nación y que, por ello, es también lengua oficial y obligatoria, ha sido estandarizada, suele ser mayoritaria y a menudo

---

[81] GELLNER, *op. cit.*, p. 80.

[82] Así, por ejemplo, se ha defendido la pertenencia de Alsacia y Lorena a Francia por encima del hecho de que su lengua haya sido históricamente la alemana (en Lorena solo en su parte septentrional) en razón de la idea de la voluntariedad o del «*plebiscito cotidiano*» en que consiste la nación, según el texto clásico de 1882 de Ernest Renan (*Qu'est-ce qu'une nation?*) que, sin nombrarlo, retomaba el debate que enfrentó en 1870 a los historiadores Theodor Mommsen y Fustel de Coulanges, el primero a favor de la anexión de Alsacia por Alemania por ser un país alemán, de lengua alemana, el segundo en contra afirmando que Alsacia era una provincia francesa por el corazón y el espíritu. Pero al mismo tiempo se ha podido defender en Francia la anexión o «*réunion*» de Saboya, junto a Niza, por el Tratado de Turín concluido el 24 de marzo de 1860 entre Napoleón III y Víctor Manuel II de Saboya, rey de Cerdeña y Piamonte y después de Italia (el precio que paga éste para conseguir el apoyo francés a la reunificación italiana), porque aunque no había pertenecido al Reino de Francia y desde la época carolingia había estado ligada al Sacro Imperio, su lengua y cultura eran francesas. El propio Ernest RENAN («La guerre entre France et l'Allemagne», *Revue des Deux Mondes* tomo 89, septiembre-octubre 1870, p. 270) defendió la anexión afirmando que «*une telle dévolution était presque dans la force des choses*». La incorporación se vistió con un plebiscito celebrado en abril de 1860, ya ocupado el territorio por el ejército francés, que tuvo un 99,8 % de votos afirmativos a la pregunta: «*La Savoie veut-elle être réunie à la France?*». El corresponsal de *The Times* describió la consulta como una farsa, «*one of the lowest and most immoral farces which was ever played in the history of nations*» («Universal Suffrage In Savoy», *The Times* de 28 de abril de 1860, p. 10). Por otro lado, la incorporación o *Anschluss* de Austria a Alemania en 1938, o la anexión de los Sudetes en la misma época, se justifica por razones culturales, son países de habla alemana y, por tanto, pertenecientes a la misma nación, y en 1940, tras la derrota francesa por el III Reich, se producirá una nueva anexión de Alsacia y Lorena con el mismo argumento. Pero en 1939 se incorpora por la fuerza también el Protectorado de Bohemia y Moravia, de población mayoritariamente checa, quedando sometida a la minoría alemana que impulsa una política de germanización. El mismo doble juego hacen otros nacionalismos; así, por ejemplo, el rumano reclama Moldavia como parte de Rumania por razones históricas y culturales (la lengua es común aunque reciba el doble nombre de rumano y moldavo), pero al mismo tiempo mantiene la inalienabilidad de su territorio, parte del cual perteneció antiguamente a Hungría y muestra zonas donde la población de lengua húngara es mayoritaria.

tiene vocación de ser lengua única. Pero a ese esquema que se pretende aplicar entre los siglos XIX y XX se opone la terca realidad de la diversidad lingüística o del multilingüismo existente en el seno de la mayoría de los estados nacionales. Algunos de ellos reconocen varias lenguas nacionales que es tanto como reconocer que no es la lengua común el único elemento o el elemento esencial sobre el que se basa la nación. Es el caso de Suiza, con cuatro lenguas nacionales constitucionalmente reconocidas, alemán, francés, italiano y romanche o retro romance (su nexo histórico de unión fue la defensa común frente al feudalismo y al imperio de los Habsburgo), el de Guatemala, que reconoce como idiomas nacionales el español, el maya, el garífuna y el xinka (su unidad proviene, como la de tantos otros países, de los límites administrativos impuestos en la época colonial), el de Finlandia, con dos lenguas nacionales, finlandés y sueco (su identidad política separada de Suecia y sus límites territoriales provienen principalmente del hecho de haber sido anexionada por Rusia como un gran ducado en el siglo XIX y haberse independizado tras la Revolución bolchevique de 1917), o el de Nepal, cuya constitución reconoce como lenguas nacionales «*todas las habladas como lengua materna en Nepal*» (su unidad proviene de la monarquía común abolida en 2008). Por otro lado, en casos de países multilingües resulta que no necesariamente todas las lenguas nacionales son reconocidas con el mismo estatus de oficialidad, como en Nepal, donde pese a la citada declaración solo hay una lengua oficial, el nepalí, que es lengua materna de algo más de la tercera parte de sus casi 30 millones de habitantes, o que no todas las lenguas oficiales se consideran como lenguas nacionales, como en Filipinas, cuya constitución proclama como lengua nacional únicamente al filipino, variedad estandarizada sobre el tagalo, aunque el inglés también es lengua oficial «*a los efectos de la comunicación y la educación*», las lenguas regionales (existen más de 150) son «*lenguas oficiales auxiliares*» y el español y el árabe son lenguas que se promoverán de forma voluntaria y opcional[83].

En suma, como lengua nacional a menudo se define únicamente aquella que se considera como la lengua distintiva y característica de una nación, la que sirve como elemento y símbolo de identidad al margen de su estatus de oficialidad lingüística y su número de hablantes. Lo cual con frecuencia es fuente de

[83] Es difícil saber cuántos hablantes de español existen en Filipinas ya que no hay datos oficiales y las diversas fuentes dan cifras muy dispares. En el censo de 1990, último que registró el dato, contabilizaba solamente 2.660 personas que tenían como lengua materna el español. No obstante, hay que tener en cuenta que también se habla el chabacano, sobre todo en la región de Zamboanga, que es una variedad criolla del español con influencia de otras lenguas locales, a su vez con distintas variedades, y que según diversas fuentes tiene entre medio millón y dos millones de hablantes. Por otro lado el español se imparte en la enseñanza y hay un número indeterminado de filipinos que lo tienen como segunda o tercera lengua.

conflictos políticos y sociales cuando en el mismo país o territorio coexisten varias lenguas que se reclaman igualmente como nacionales por sus hablantes.

Dado el carácter polivalente y ambiguo de la expresión lengua nacional y, también, lo conflictivo del término nación, hoy se tiende a sustituir por la más específica de lengua propia, que tampoco está exenta de polémica. El empleo del concepto de lengua propia en la sociolingüística y en la legislación lingüística española, en comparación con el de lengua oficial o nacional, es reciente aunque la expresión *«lengua propia»* sea antigua[84]. Su uso moderno se inicia sobre todo en la legislación catalana, aparece en el Estatuto de Régimen Interior de Cataluña aprobado por el Parlamento de Cataluña el 25 de mayo de 1933 cuyo art. 3 disponía que «*la lengua propia de Cataluña es la catalana*», y se recoge también en el art. 3 del Estatuto catalán de 1979 (y art. 6 del de 2006): «*La lengua propia de Cataluña es el catalán*»[85]. Igualmente, el Estatuto vasco afirma en su art. 6 que el euskera es «*lengua propia del Pueblo Vasco*» y la misma definición respecto de sus respectivas lenguas cooficiales se contiene en los estatutos gallego, valenciano y balear. La Ley de ordenación del uso de la lengua oficial de Andorra de 16 de diciembre de 1999 en su exposición de motivos también afirma que «*la lengua catalana es la lengua propia del pueblo andorrano*».

La ya citada Declaración Universal de Derechos Lingüísticos, en su art. 1, entiende como comunidad lingüística a toda sociedad humana que, asentada históricamente en un espacio territorial determinado, ha desarrollado una lengua común como medio de comunicación natural y de cohesión cultural y afirma

---

[84] Francisco de QUEVEDO en «España defendida, y los tiempos de ahora, de las calumnias de los noveleros y sediciosos», obra escrita en 1609 aunque publicada por primera vez por Robert Selden Rose, *Boletín de la Real Academia de la Historia* tomos 68 y 69, 1916, titula su capítulo cuarto «*De la lengua propia de España*», la antigua (la que supone existente antes de la llegada del latín) y «*la de ahora*» (el castellano). Gregorio MAYANS Y SISCAR, *Orígenes de la lengua española*, Juan de Zuñiga, Madrid, 1737, tomo I, p. 8, distingue lengua propia de lengua general: «*Por Lengua Española entiendo aquella Lengua que solemos hablar todos los Españoles, quando queremos ser entendidos perfetamente unos de otros. Digo perfetamente para distinguir la Lengua Española de la Aragonesa y la qual podrá ser propia, i perfeta en el Reino de Aragón; pero no Lengua general de España*».

[85] El art. 5.6 añade que «*la lengua occitana, denominada aranés en Arán, es la lengua propia de este territorio*», lo que suscita la compleja cuestión de las relaciones entre dos lenguas igualmente declaradas como propias. Jusèp Loís SANS SOCASAU, «L'Estatut i l'occità», *Revista de Llengua i Dret* nº 48, 2007, pp. 333-334, trata la cuestión para hacer afirmaciones contradictorias sobre si cabe la existencia de más de una lengua propia: «*Destaquem que la propietat del català correspon a tot Catalunya i que en el cas de la Val d'Aran s'hi solapa la propietat de l'occità, o en tot cas la desplaça. No podem percebre un territori amb doble propietat lingüística. El català a l'Aran té una propietat que podríem anomenar* supletòria. *És així que cal interpretar que, en el cas de renúncia a l'ús de l'occità i a la seva propietat (cosa que seria una manifesta il·legalitat, si es produís), la llengua que passaria a ocupar el lloc de pròpia és el català, i mai el castellà*». Cabe preguntarse si de acuerdo con esta tesis en el resto de Cataluña el castellano funciona como lengua propia, como lengua propia *supletoria* o debe ser considerado en todo caso como lengua impropia.

que «*la denominación lengua propia de un territorio hace referencia al idioma de la comunidad históricamente establecida en este espacio*»[86]. Esta definición posee un marcado sesgo hacia el nacionalismo lingüístico; aparte de obviar por completo a las comunidades nómadas y a las lenguas sin territorio, sugiere la idea de que en cada territorio solo hay una comunidad lingüística y de que a cada territorio corresponde una sola lengua propia, idea paralela a la de que a cada nación corresponde una sola lengua nacional. La experiencia, por el contrario, enseña que con frecuencia en un mismo territorio pueden convivir comunidades lingüísticas y lenguas distintas y también que hay personas que se consideran pertenecientes a dos comunidades lingüísticas a un tiempo. Así, por ejemplo, hay catalanes que tienen el catalán como lengua propia (en el sentido de primera lengua, lengua materna, lengua que utilizan con mayor habitualidad o lengua con la que se identifican principalmente), pero hay catalanes cuya lengua propia es el castellano y catalanes cuya lengua propia es el aranés. Aceptar esa definición y designar solo una de ellas como lengua propia del territorio implica sugerir que las demás son impropias, de algún modo ajenas, y lo mismo respecto de las comunidades que las hablan[87].

La STC 31/2010, interpretando el Estatuto catalán de 2006, considera que por lengua propia debe entenderse «*que el catalán es lengua peculiar o privativa de Cataluña, por contraste con el castellano, lengua compartida con todas las Comunidades Autónomas*», aunque en realidad el catalán no es lengua privativa de Cataluña (DRAE: «*Propio y peculiar singularmente de alguien o algo, y no de otros*») sino compartida también con otras comunidades, tanto en España como en otros países (Aragón, Comunidad Valenciana, Islas Baleares, Murcia, Andorra, Rosellón, Alguer). Con mayor precisión, la STS de 25 de septiembre de 2000 señala en relación con el gallego:

---

[86] Dado que la expresión lengua propia se ha generado en castellano y catalán carece de equivalente preciso en algunas lenguas; la Declaración en versión inglesa la traduce en unos casos como «*the language specific to the territory*» (lengua específica del territorio) o «*the language of the territory*» (lengua del territorio), en otros como «*the community's own language*» (la propia lengua de la comunidad); en versión alemana la traduce como «*die Sprache der Gemeinschaft*» (lengua de la comunidad), «*die Sprache des Gebietes*» o «*der gebietseigenen Sprache*» (lengua de la zona o del territorio). Versiones disponibles en: http://www.linguistic-declaration.org/

[87] Como señala Tomás-Ramón FERNÁNDEZ, «La normalización del catalán como problema constitucional», *Revista Española de Derecho Administrativo* nº 87 (julio-septiembre 1995), p. 323, en relación con el art. 3 del Estatuto de Cataluña de 1979: «*El catalán es, desde luego, la lengua propia de Cataluña (apartado 1), afirmación ésta indiscutible que en absoluto conlleva la negación de que también lo sea el castellano, como algún espíritu receloso ha llegado a apuntar. No conozco a nadie que renuncie porque sí a una propiedad suya valiosa por el hecho de ser también «propietario» de otra cosa distinta de parecido valor. Y si por «propiedad» de una lengua quiere entenderse naturalidad y corrección en su empleo, tampoco conozco ningún catalán que hable y escriba el castellano con «menos» propiedad que cualquier otro español de su mismo nivel cultural*». Por su parte Francisco RUBIO

> «Resulta que la lengua vernácula no es solo cooficial en Galicia, junto con el castellano por serlo en todo el Estado español, sino también "propia", lo que comporta una singular consideración jurídica anudada a su condición de factor de identidad política».

Según el DRAE, idioma vernáculo es «doméstico, nativo, de nuestra casa o país».

En suma, pese a la imprecisión del concepto parece que lengua propia es la que se reconoce como hablada tradicionalmente en un determinado territorio o por una determinada comunidad que se identifica con ella, que la tiene como uno de sus elementos de identidad específicos frente a otras lenguas que, aunque se hablen también en el mismo territorio o por la misma comunidad, carecen de esa función distintiva o la poseen con menor intensidad. Ello sin perjuicio de que una misma lengua puede considerarse como propia en varios territorios o por varias comunidades distintas, o de que en un territorio exista más de una lengua propia. Ese reconocimiento como lengua propia puede tener consecuencias jurídicas como la declaración de oficialidad, la imposición de un uso preferente para determinados fines o la aplicación de medidas de protección o de discriminación positiva si se trata de una lengua minoritaria o requiere defensa frente al avance de otras lenguas[88]. En ocasiones se utiliza, como señala LÓPEZ BASAGUREN, para fundamentar «*la pretensión de establecer un sistema de doble*

LLORENTE, «La Ley de Política Lingüística (1/1998, de 7 de enero) de la Generalitat de Cataluña. Contribución al debate acerca de su legitimidad constitucional», en José María SAUCA (ed.), *Lenguas, política, derechos*, Universidad Carlos III de Madrid-Boletín Oficial del Estado, Madrid, 2000, p. 423, escribe refiriéndose al art. 2.1 de la Ley 1/1998, «*el catalán es la lengua propia de Cataluña y la singulariza como pueblo*»: «*Desde el punto de vista cultural y lingüístico hay sin duda una nación catalana, pero como nación o nacionalidad en el plano jurídico político, Cataluña no es una minoría nacional dispersa en el territorio español, sino el sector de la nación española asentado en una zona concreta del territorio. Tan parte de ella son quienes tienen el catalán como lengua propia, como quienes la ignoran, o la han adquirido sólo como consecuencia de su establecimiento en el territorio de Cataluña. La precisión de que es la lengua la que «singulariza» como pueblo a Cataluña confunde subrepticiamente y quizás sin quererlo esos dos planos e introduce así entre los catalanes una diferencia ilegítima. Si lo que define al pueblo catalán es la lengua, inevitablemente serán «menos catalanes», catalanes de segunda clase, aquellos que la hablan mal o no la hablan*».

[88] Como explica la STC 337/1994: «*La Generalidad de Cataluña «resulta habilitada para determinar el alcance de la cooficialidad», así como para ejercer «acciones políticas» y «toda la actividad administrativa que crea conveniente en aras de la efectividad de los derechos de los ciudadanos relativos a las lenguas cooficiales» (STC 74/1989, fundamento jurídico 3., con cita de la STC 83/1986). Dentro de estas acciones políticas se incluyen, como ya se ha declarado por este Tribunal, las disposiciones de las Comunidades Autónomas encaminadas a promover la normalización lingüística en su territorio (SSTC 69/1988 y 80/1988). Disposiciones cuyo objetivo general no es otro que la de asegurar el respeto y fomentar el uso de la lengua propia de la Comunidad Autónoma y cooficial en ésta y, a este fin, corregir positivamente una situación histórica de desigualdad respecto al castellano, permitiendo alcanzar, de forma progresiva y dentro de las exigencias que la Constitución impone, el más amplio conocimiento y utilización de dicha lengua en su territorio*».

oficialidad lingüística de carácter «asimétrico», con preferencia de la lengua oficial distintiva de la Comunidad Autónoma», lo cual en su opinión supone una extralimitación anticonstitucional[89]. Postura compartida posteriormente, como veremos con más detalle, por la citada STC 31/2010, de 28 de junio, que eliminó del art. 6 del Estatuto catalán de 2006 el inciso «*y preferente*» de la definición del catalán como lengua propia: «*La lengua de uso normal y preferente de las Administraciones públicas y de los medios de comunicación públicos de Cataluña*».

2.3. Lenguas protegidas

La declaración de una o de varias lenguas oficiales es compatible con la existencia en el mismo Estado de otras lenguas que, si bien no tienen el mismo carácter oficial, sí son objeto de normas dirigidas a asegurar su protección, tanto desde el punto de vista de los derechos de sus hablantes como desde su consideración como patrimonio cultural. Suele ser el caso de lenguas minoritarias –calificadas o no como lenguas nacionales o lenguas propias– que cuentan con un cultivo literario y científico más limitado, a veces no han sido completamente estandarizadas y su uso no se ha extendido históricamente a las instituciones o a la enseñanza obligatoria.

El grado de protección de estas lenguas varía mucho de unos casos a otros, pero en general es inferior al propio de las lenguas oficiales y se dirige sobre todo a garantizar su existencia ante el riesgo de desaparición frente a la lengua o lenguas oficiales y el derecho de sus hablantes a utilizarla cuando menos en el ámbito privado y en algunos ámbitos públicos. La normativa de protección que, como hemos dicho, se impulsa desde diversos convenios internacionales sobre todo a partir de 1945 se ha ido multiplicando con el paso del tiempo. Si en el siglo XIX y primera mitad del XX la legislación lingüística se centraba casi exclusivamente en la fijación de las lenguas oficiales, en la actualidad el punto de atención preferente se ha desplazado hacia las lenguas protegidas.

Dado el elevado número de lenguas existentes en el mundo y a que la mayoría cuenta con una cantidad reducida de hablantes, pese a que en el último siglo ha aumentado enormemente el número de las que han sido reconocidas como lenguas oficiales, la mayoría de las lenguas que son objeto de consideración por el ordenamiento jurídico se encuadran en este concepto de lengua protegida.

---

[89] Alberto LÓPEZ BASAGUREN, «Las lenguas oficiales entre Constitución y Comunidades Autónomas: ¿desarrollo o transformación del modelo constitucional?», *Revista Española de Derecho Constitucional* nº 79 (enero-abril 2007), p. 92.

2.4. Lenguas de trabajo

El concepto de lengua de trabajo se ha formado principalmente en el seno de las relaciones internacionales. Cuando en una misma organización, particularmente en sus órganos colegiados, o en una conferencia internacional, han de trabajar juntas personas que proceden de diversos países y que habitualmente se expresan en lenguas distintas suele ser necesario establecer una o varias lenguas de trabajo, esto es, aquella o aquellas en las cuales se van a desarrollar los debates y se van a redactar los documentos sobre los cuales van a versar los debates así como las comunicaciones internas.

La solución de fijar una única lengua, con efectos análogos a los que tiene una lengua oficial dentro del ámbito de cada Estado-nación, no siempre es practicable. Por razones de defensa de la propia identidad nacional los estados se resisten a aceptar una lengua ajena como lengua oficial de los organismos internacionales a los que pertenecen; como mucho se suele llegar a soluciones de compromiso de establecer como oficiales todas las lenguas de los países miembros, o las lenguas de los principales países, o las principales lenguas de uso internacional. Con frecuencia ello deja pendiente la necesidad de determinar qué lenguas se van a utilizar efectivamente en los debates, por eso de forma expresa o implícita se suelen determinar las lenguas de trabajo conocidas por todos los participantes o que, en su defecto, sea posible manejar mediante sistemas de interpretación simultánea o traducción y que, por naturaleza, deben de ser pocas. En ocasiones las lenguas oficiales y de trabajo pueden ser las mismas, pero a menudo las lenguas de trabajo son solo algunas, o solo una, de las oficiales[90].

Así, por ejemplo, la Organización de las Naciones Unidas tiene seis lenguas oficiales, árabe, chino, español, francés, inglés y ruso, que también son lenguas de trabajo (art. 51 del Reglamento de la Asamblea General, art. 41 del Reglamento del Consejo de Seguridad), pero algunos de sus órganos, como la Secretaría General, utilizan como lenguas de trabajo solo el francés y el inglés (art. 1 del Reglamento concerniente a idiomas de 1 de febrero de 1946) o estas dos lenguas más el español (como el Consejo Económico y Social, art. 32 de su Reglamento de procedimiento). No obstante, en la práctica existe una clara

[90] Más raramente la lengua de trabajo es una no reconocida como lengua oficial. La Unión Postal Universal tiene como lengua oficial el francés según dispone el art. 6 de su tratado constitutivo, cuyo texto original fue fijado por el Tratado de Berna de 9 de octubre de 1874 que creó dicho organismo en una época en la que el francés era la lengua usual de la diplomacia, pero en 1994 declaró como lengua de trabajo el inglés que, como es notorio, ha desplazado al francés como la lengua habitual de las relaciones internacionales.

disparidad lingüística a favor del inglés como reconocen diversos documentos internos que han motivado distintas iniciativas para intentar corregir la situación[91].

La misma necesidad de fijar lenguas de trabajo se produce en ámbitos privados de relaciones sociales, culturales o económicas de carácter transnacional, por ejemplo en determinadas empresas multinacionales, en organizaciones políticas, sindicales, empresariales, educativas, religiosas, deportivas, etc. En último extremo, también en el seno de determinados estados nacionales con una pluralidad lingüística especialmente intensa puede ser necesario fijar lenguas de trabajo con independencia del régimen de oficialidad de las lenguas.

A diferencia de lo que sucede con las lenguas oficiales, el establecimiento de una lengua de trabajo solo afecta a los miembros del órgano o a los participantes en la conferencia, no a las relaciones de las instituciones públicas con los ciudadanos ni a los derechos y obligaciones de estos en relación con el conocimiento y el uso de las lenguas.

2.5. Lenguas extranjeras

Las lenguas extranjeras, esto es, todas las que en un determinado lugar se consideran ajenas, propias de otros países y por ello excluidas tanto del régimen de oficialidad como del de lenguas protegidas, también suelen ser contempladas por el ordenamiento jurídico, tanto interno como internacional, fundamentalmente en tres aspectos.

Por una parte, para prever los supuestos en que el uso oral o escrito de esas lenguas puede tener efectos jurídicos y, en su caso, las exigencias formales que deben cumplir que, con mucha frecuencia, pasan por la interpretación o traducción por parte de personas debidamente acreditadas para ello. Como ejemplo, ya hemos aludido al ámbito procesal penal donde se reconoce el derecho a recibir información en una lengua que se comprenda o a prestar declaración en su propia lengua; en el ámbito mercantil es usual reconocer valor a documentos escritos en lenguas extranjeras.

Asimismo suele ser objeto de regulación la introducción del estudio de lenguas extranjeras en los planes de enseñanza, tanto en niveles obligatorios como no obligatorios, y los grados de dominio de esas lenguas exigibles para la obtención de determinados títulos académicos. Obviamente, esas exigencias no

[91] Véase Montserrat TAFALLA PLANA, «El multilingüismo en la Organización de las Naciones Unidas», *Revista de Llengua i Dret* nº 53 (2010).

se refieren a cualesquiera lenguas extranjeras sino a las que tienen mayor uso en las relaciones internacionales o trasnacionales, algo que varía tanto en el tiempo como en el espacio; en las últimas décadas, muy principalmente se refieren al inglés prácticamente en todo el mundo. Y, finalmente, también de forma creciente es objeto de regulación legal la exigencia o valoración del conocimiento de una o varias lenguas extranjeras para el acceso a determinados cargos y puestos de trabajo en el sector público.

3. Tipología de las políticas lingüísticas

Jacques LECLERC, sociolingüista de la Universidad Laval de Quebec, ha elaborado una tipología de las políticas lingüísticas que se siguen en los diversos países y contempla las siguientes[92].

A. Políticas de asimilación

Se caracterizan por utilizar medios adecuados para acelerar la desaparición de las minorías o grupos lingüísticos que pueden pasar por las prohibiciones, la exclusión o el estigma social, en casos extremos la represión y el genocidio. No contempla el respeto y la protección de los grupos lingüísticos minoritarios sino que se dirige a potenciar la homogeneidad lingüística como instrumento de unidad nacional y de igualdad de derechos. LECLERC incluye en esta categoría a países como Brasil, Irán o Turquía pero también considera que, de hecho, todos los estados practican alguna forma de política de asimilación especialmente en relación con la población inmigrante aunque bajo la denominación más aceptable de política de integración.

B. Política de no intervención

Supone una actitud de *laissez-faire* en nombre de los principios de libre elección, tolerancia y aceptación de las diferencias, hacer caso omiso de los problemas cuando surgen y dejar que se resuelvan según la relación de fuerzas, lo que suele favorecer en la práctica a la lengua dominante. No excluye la adopción de declaraciones de intenciones, leyes y reglamentos o vagas disposiciones constitucionales, pero por lo general un gobierno no intervencionista no se presenta como un árbitro y prefiere no elaborar normas. Son ejemplo de ello Australia y muchos de los Estados Unidos de América.

---

[92] Difundida en la web *L'aménagement linguistique dans le monde:* http://www.axl.cefan.ulaval.ca/

C. Políticas de valorización de la lengua oficial o monolingüismo

Fomentan una sola lengua en los ámbitos político, jurídico, social, económico, etc. Suele ser la lengua de la mayoría de la población que se presenta como lengua nacional, pero cabe también que la lengua oficial no sea la de la mayoría sino una lengua colonial o una lengua internacional extranjera, o la del Estado central respecto de una región donde la lengua habitual es otra y que en casos extremos pueda conducir a la asimilación. No excluye que un Estado conceda ciertos derechos a las minorías lingüísticas o que el monolingüismo oficial se practique solo en parte del territorio nacional (como es el caso de España). En esta categoría se incluyen Bahamas, Colombia, Marruecos, Taiwán o Uganda.

D. Políticas sectoriales

Se dirigen a uno solo, o a unos pocos, de los aspectos de la política lingüística. Suelen consistir en una legislación específica dirigida a una o varias zonas o minorías lingüísticas o a los inmigrantes. El campo más habitual es el de la educación, pero también se pueden ocupar de la rotulación y señalización de espacios y servicios públicos y de la toponimia. Es el caso de algunos de los Estados Unidos de América, Grecia o Portugal.

E. Políticas de estatus jurídico diferenciado

Su objetivo es proteger los derechos de las minorías y especialmente reconocer su derecho a la diferencia. Establecen una diferente condición jurídica entre la mayoría lingüística, que dispone de todos los derechos lingüísticos, y las minorías que tienen alguna limitación en sus derechos pero que son expresamente reconocidas y protegidas. Se pretende la armonización de la convivencia entre diferentes grupos lingüísticos sin plena igualdad jurídica, pero garantizando a los grupos minoritarios ciertos derechos en sectores clave como los servicios públicos, la justicia, la enseñanza, los medios de comunicación. Como ejemplo, algunas provincias de Canadá (Quebec, Ontario, Yukon, Manitoba), Paraguay o Suecia.

F. Políticas de bilingüismo o de multilingüismo

Suponen la declaración de oficialidad por la Constitución o las leyes de dos o más lenguas, aunque por lo general la igualdad jurídica no va necesariamente acompañada por una igualdad real. Esta situación confiere a los ciudadanos, al menos en principio, la opción de utilizar cualquiera de las lenguas oficiales en sus relaciones con los poderes públicos y la obligación de estos de atender la opción lingüística. El bilingüismo puede ser simbólico, más o menos desequilibrado, más o menos igualitario. Se distinguen tres tipos de bilingüismo o multilingüismo:

a) Fundado sobre los derechos personales sin límite territorial. La política de bilingüismo se aplica a todos los miembros de una comunidad lingüística independientemente de dónde vivan en el territorio nacional. Los derechos son personales y transportables. Este tipo de bilingüismo se suele practicar cuando los grupos lingüísticos se encuentran dispersos en el territorio del Estado, como en Irlanda o Sudáfrica.

b) Fundado sobre los derechos personales territorializados. La política de bilingüismo se aplica a todos los miembros de una comunidad lingüística que viven en un territorio determinado, se da cuando las comunidades lingüísticas están concentradas geográficamente. La lengua minoritaria es reconocida como lengua cooficial en una zona geográfica determinada junto con la lengua mayoritaria que lo es en todo el territorio nacional. LECLERC incluye en este caso a las comunidades autónomas españolas con lengua cooficial (Baleares, Cataluña, Comunidad Valenciana, Galicia, Navarra y País Vasco) y al Reino Unido.

c) Fundado sobre los derechos territoriales. Se produce cuando las lenguas de un Estado multilingüe están separadas con fronteras lingüísticas bien definidas. Los derechos lingüísticos se reconocen a los ciudadanos que residen en un territorio determinado; un cambio de residencia puede hacerles perder todos sus derechos lingüísticos. El Estado puede ser oficialmente bilingüe pero localmente monolingüe; es habitual el caso de un gobierno central bilingüe que convive con poderes regionales monolingües, como en el caso de Bélgica y de algunos cantones de Suiza.

G. Políticas de multilingüismo estratégico

Es una opción esencialmente pragmática; el Estado puede utilizar dos o más lenguas, incluso aunque su población sea mayoritariamente monolingüe, por diversas necesidades de comunicación, políticas, sociales, económicas, etc. Considera a unas determinadas lenguas como complementarias entre sí y se esfuerza por desarrollar de una manera positiva todos los recursos lingüísticos del país. Puede producirse en un Estado plurilingüe donde interesa reducir la supremacía de una lengua dominante o en un Estado históricamente enfrentado a varias lenguas alrededor de sus fronteras. Como ejemplos, Filipinas, Luxemburgo, Singapur o Sudán.

H. Políticas de internacionalización lingüística

Se aplican cuando un Estado, por lo general una antigua potencia colonial, quiere ejercer su supremacía lingüística más allá de sus fronteras políticas. Es posible solo para ciertas lenguas de comunicación internacional; los casos típicos son los de Francia, Reino Unido o Estados Unidos.

I. Políticas lingüísticas mixtas

Suponen la mezcla de los diferentes tipos de intervención que hemos visto en relación con las lenguas en el mismo país. Puede darse cuando se aplica una política para la mayoría y otras para las minorías, o una política en unos territorios y otra en otros, etc. En realidad, casi todos los países practican algún tipo de política mixta.

II. RÉGIMEN LINGÜÍSTICO EN EUROPA

El continente europeo está poblado por unos 740 millones de personas que hablan más de doscientas lenguas diferentes[93]. Las instituciones de carácter supranacional, en particular las dos más importantes, el Consejo de Europa y la Unión Europea, han contemplado esa realidad multilingüe, no solo para establecer un régimen propio de lenguas oficiales y de trabajo, sino también para promover determinadas políticas lingüísticas.

1. EL CONSEJO DE EUROPA Y LAS LENGUAS

El Consejo de Europa es una organización internacional con sede en Estrasburgo que fue fundada tras la II Guerra Mundial a iniciativa, principalmente, de Winston Churchill a través de una conferencia celebrada en 1948 en La Haya.

---

[93] La expresión Europa resulta ambigua ya que se suele emplear para referirse a tres realidades distintas. En sentido puramente geográfico, al continente que convencionalmente queda delimitado hacia el norte y el oeste por el océano Atlántico, hacia el sur por el mar Mediterráneo, el mar Negro y la cordillera del Cáucaso y hacia el este por los montes Urales, comprendiendo 46 países (léase estados soberanos; uno más si contamos a Kosovo que, tras su independencia de Serbia en 2008, todavía no ha sido reconocido por muchos estados, entre ellos España, y no ha sido admitido en las Naciones Unidas; aunque Kazajistán tiene una pequeña parte de su territorio al oeste de los Urales, se le suele considerar exclusivamente como un país asiático). En esos 46 países *Etnologue* identifica 234 lenguas. En sentido político, la expresión usualmente se refiere bien al ámbito territorial del Consejo de Europa, 47 países con 830 millones de habitantes (véase nota siguiente), bien al de la Unión Europea, 28 países con 507 millones de habitantes.

Su creación se formaliza en el Tratado de Londres sobre Estatuto del Consejo de Europa firmado el 5 de mayo de 1949 por diez estados: Bélgica, Dinamarca, Francia, Irlanda, Italia, Luxemburgo, Noruega, Países Bajos, Reino Unido y Suecia. Posteriormente han ido ingresando nuevos miembros (España en 1977) hasta completar el número de 47, prácticamente todos los estados europeos[94]. Su finalidad, según el art. 1 del Tratado, es *«realizar una unión más estrecha entre sus miembros para salvaguardar y promover los ideales y los principios que constituyen su patrimonio común y favorecer su progreso económico y social»*, la cual se persigue *«mediante el examen de los asuntos de interés común, la conclusión de acuerdos y la adopción de una acción conjunta en los campos económico, social, cultural, científico, jurídico y administrativo, así como la salvaguardia y la mayor efectividad de los derechos humanos y las libertades fundamentales»*.

Según dispone el art. 12 del Tratado de Londres, los idiomas oficiales del Consejo de Europa son el francés y el inglés, aunque se prevé que los reglamentos internos del Comité de Ministros y de la Asamblea Parlamentaria determinarán las circunstancias y las condiciones en las cuales pueden ser empleadas otras lenguas[95].

La acción del Consejo de Europa se ha llevado a cabo esencialmente mediante la promoción de una larga serie de tratados internacionales, el más importante de ellos el Convenio Europeo de Derechos Humanos (CEDH) de 1950 que cuenta como órgano de aplicación al Tribunal Europeo de Derechos Humanos (TEDH) con sede también en Estrasburgo. Los derechos lingüísticos no forman

---

[94] De los 46 países o estados soberanos que hemos señalado que forman parte del continente europeo únicamente se excluye del Consejo de Europa a Bielorrusia –por no alcanzar el estándar mínimo de democracia exigible para su admisión– y a la Ciudad del Vaticano, que tiene estatus de observador. Algunos de sus miembros no se sitúan en el continente europeo en estricto sentido geográfico pero se entiende que están vinculados histórica y culturalmente a él: Malta, Chipre y Armenia. Hemos de tener en cuenta que en todos los casos se considera integrada la totalidad del territorio aunque parte del mismo no se encuentre geográficamente enclavado en el continente europeo (Ceuta y Melilla y las islas Canarias en el caso de España, Groenlandia en el caso de Dinamarca, los departamentos de ultramar en el caso de Francia, etc.) o incluso aunque la mayor parte de su territorio esté enclavado en Asia (los casos de Rusia, Turquía o Azerbaiyán).

[95] El art. 27 del Reglamento de la Asamblea Parlamentaria (integrada por 318 miembros en representación de los estados miembros en número variable según su población, entre los 2 de Andorra o Mónaco y los 18 de Alemania, Reino Unido o Rusia) dispone que el alemán, el italiano y el ruso serán también lenguas de trabajo; el art. 28 prevé la intervención en otra lengua siempre y cuando el orador proporcione medios de traducción a alguna de las lenguas oficiales o de trabajo, las cuales disponen en todo caso de servicios de interpretación simultánea. Por su parte, el art. 12 del Reglamento interior del Comité de Ministros (integrado por un representante de cada uno de los 47 estados miembros) permite también que los representantes utilicen una lengua distinta a las dos oficiales, pero deben responsabilizarse de asegurar la traducción a una lengua oficial.

parte de manera explícita del CEDH, pero el TEDH se ha pronunciado en diversas ocasiones sobre la dimensión lingüística de algunos derechos amparados por el convenio como, por ejemplo, el derecho a un juicio equitativo (STEDH de 19 de diciembre de 1994, *Kamasinski contra Austria*, el acusado que no domina el idioma tiene derecho a la asistencia de un intérprete y a la traducción de los documentos que sean necesarios para asegurar su defensa), el respeto a la vida privada y familiar y, específicamente, el derecho a un nombre (STEDH de 7 de diciembre de 2004, *Mentzen, alias Mencena contra Letonia*, y de 6 de diciembre de 2007, *Johansson contra Finlandia*, la protección de un determinado idioma puede constituir un objetivo legítimo que justifique la aplicación de normas sobre la adecuación ortográfica de los apellidos o los límites a la elección de nombre por los padres), la libertad de expresión (STEDH de 16 de octubre de 2008, *Khurshi Mustafa y Tarzibachi contra Suecia*, la norma que impide la colocación de una antena parabólica por un inquilino supone vulneración del derecho a recibir información en su lengua materna), etcétera[96]. Pero, además, son muchos los acuerdos promovidos por el Consejo de Europa en una amplia gama de materias y, entre ellas, la de protección y promoción de la riqueza y diversidad del patrimonio cultural de Europa, que le ha llevado a impulsar diversas iniciativas en relación con las lenguas.

La Convención Cultural Europea hecha en París en 1954 ya recogía un genérico compromiso mutuo de alentar el estudio de los idiomas de los otros países europeos por los propios nacionales y el del propio idioma entre los nacionales de los demás países signatarios y que ha servido de base para que el Consejo de Europa cree diversos organismos para fomentar su estudio, como la División de Política Lingüística o el Centro Europeo de Lenguas Modernas con sede en Graz (Austria), o para impulsar iniciativas con las Comunidades Europeas como la celebración del Año Europeo de las Lenguas en 2001 y, entre las acciones realizadas en dicho año, la declaración del Día Europeo de las Lenguas a celebrar cada 26 de septiembre[97].

Entre las actuaciones más reseñables del Consejo de Europa destaca la elaboración entre 1991 y 2001 del Marco Común Europeo de Referencia para las Lenguas (MCER), un documento dirigido principalmente a los profesionales de la enseñanza de las lenguas para facilitar su comunicación mutua y para permitirles establecer objetivos y métodos homologados que ofrecer a sus alum-

---

[96] Véase Núria MAGALDI, «Els drets lingüístics a la jurisprudència del Tribunal Europeu de Drets Humans», *Revista de Llengua i Dret* nº 57 (2012).

[97] Recomendación 1539 (2001) de la Asamblea Parlamentaria del Consejo de Europa de 28 de septiembre de 2001, disponible en su versión en inglés en la siguiente dirección:

http://assembly.coe.int/Main.asp?link=/Documents/AdoptedText/ta01/EREC1539.htm

nos[98]. Entre otros contenidos, se introducen seis niveles comunes de referencia sobre cualificación en el uso de una lengua para los cuales se describen las distintas capacidades de comunicación: A. Usuario básico, dividido a su vez en A1, acceso, y A2, plataforma; B. Usuario intermedio, dividido en B1, umbral, y B2, avanzado; y C. Usuario competente, dividido en C1, dominio operativo eficaz, y C2, maestría. Estos niveles cada vez son más utilizados en el diseño de los programas de enseñanza de lenguas y, en general, en la legislación lingüística[99]. Como programa complementario, el Consejo de Europa promueve también el Portfolio Europeo de las Lenguas, un documento personal en el que quienes han aprendido una lengua pueden registrar sus experiencias[100].

Ya hemos aludido anteriormente al Convenio marco para la protección de las Minorías Nacionales hecho en Estrasburgo el 1 de febrero de 1995 que ha sido ratificado por 39 estados europeos y que contempla específicamente la protección de las lenguas minoritarias y los derechos de los miembros de las minorías lingüísticas. No obstante, la principal iniciativa del Consejo de Europa en relación con las lenguas es la Carta Europea de Lenguas Regionales o Minoritarias, cuyo punto vista se centra más en la protección de las lenguas en cuanto patrimonio cultural que en el reconocimiento de derechos[101].

2. CARTA EUROPEA DE LENGUAS REGIONALES O MINORITARIAS

La Carta fue elaborada sobre una propuesta de la Conferencia Permanente de Poderes Locales y Regionales de Europa adoptada por el Comité de Ministros del Consejo de Europa y fue firmada en Estrasburgo el 5 de noviembre de

---

[98] Edición en español: *Marco común europeo de referencia para las lenguas: aprendizaje, enseñanza y evaluación*, Ministerio de Educación, Deporte y Cultura/Grupo Anaya, Madrid, 2002. Disponible como publicación electrónica en el sitio del Instituto Cervantes:

http://cvc.cervantes.es/ensenanza/biblioteca_ele/marco/cvc_mer.pdf

[99] Las Comunidades Europeas asumen este documento, entre otros actos, en la Resolución del Consejo de 14 de febrero de 2002 relativa a la promoción de la diversidad lingüística y el aprendizaje de lenguas en el marco de la realización de los objetivos del Año Europeo de las Lenguas 2001 invitando a los estados miembros a crear sistemas para homologar las competencias lingüísticas sobre la base del MCER (DO C 50, de 23 de febrero de 2002).

[100] Se establece a partir de la Recomendación nº R (98) 6, adoptada el 17 de marzo de 1998 por el Comité de Ministros, sobre desarrollo y uso por los alumnos de un documento personal (Portfolio Europeo de las Lenguas) para registrar sus calificaciones y otras experiencias lingüísticas y culturales, y de la Resolución sobre el Portfolio Europeo de Lenguas aprobada en la 20ª reunión de la Conferencia Permanente de los Ministros de Educación del Consejo de Europa, 15-17 de octubre de 2000. Disponibles en el sitio del Portfolio en la web del Consejo de Europa: http://www.coe.int/t/dg4/education/elp/

[101] Véase M. Àngels CLOTET I MIRÓ, «Incidència del Conveni-marc per la protecció de les minories nacionals en l'Estatut de les llengües regionals o minoritàries», *Revista de Llengua i Dret* nº 24 (1995).

1992. Ha sido ratificada hasta el momento por 25 estados[102]. España la ratificó por Instrumento de 2 de febrero de 2001[103].

2.1. Concepto de lengua regional o minoritaria

La Carta en su art. 1 define como lenguas regionales o minoritarias las habladas tradicionalmente en un territorio de un Estado por nacionales del mismo que constituyan un grupo numéricamente inferior al resto de su población y diferentes de la lengua oficial, excluyendo otros dialectos de las lenguas oficiales (con la dificultad ya comentada que puede existir en algunos casos para distinguir lo que es dialecto y lo que es lengua distinta) y de las lenguas de los inmigrantes. El art. 3 añade que puede considerarse como tal también la «*lengua oficial menos difundida en el conjunto o en una parte de su territorio*». Se define también el «*territorio en que se habla una lengua regional o minoritaria*» como el área geográfica en la cual dicha lengua es el modo de expresión de un número de personas que justifica la adopción de las diferentes medidas de protección y fomento previstas en la Carta, y las «*lenguas sin territorio*» como las habladas tradicionalmente por nacionales del Estado, diferentes de las empleadas por el resto de la población, pero que no se pueden circunscribir a un área geográfica concreta del mismo y que por ello, aunque la Carta no hace expresamente tal distinción, les conviene la denominación de minoritarias pero no la de regionales[104].

---

[102] Son los siguientes: Alemania, Armenia, Austria, Bosnia y Herzegovina, Chipre, Croacia, Dinamarca, Eslovaquia, Eslovenia, España, Finlandia, Hungría, Liechtenstein, Luxemburgo, Montenegro, Noruega, Países Bajos, Polonia, Reino Unido, República Checa, Rumania, Serbia, Suecia, Suiza y Ucrania. Hay algunos estados que firmaron la Carta pero que posteriormente no la han ratificado: Azerbaiyán, Francia, Islandia, Italia, Macedonia, Malta, Moldavia y Rusia.

Cabe reseñar que el Consejo Constitucional francés mediante decisión de 15 de junio de 1999 consideró la Carta no conforme a la Constitución por atentar a la unidad e indivisibilidad de la República contradiciendo la prohibición de reconocimiento de grupos étnicos o lingüísticos dentro del pueblo francés y vulnerando el principio de igualdad de todos los franceses ante la ley. Posteriormente, en 2008, el art. 75.1 de la Constitución francesa ha sido modificado para declarar que «*las lenguas regionales pertenecen al patrimonio de Francia*», lo cual ha reabierto el debate. François Hollande se manifestó a favor de la ratificación durante la campaña electoral que le llevó a ser elegido presidente de la República en mayo de 2012.

[103] BOE nº 222, de 15 de septiembre de 2001.

[104] En todo caso, aunque no lo diga expresamente la Carta, nos estamos refiriendo a las lenguas orales y escritas, excluyendo las lenguas de signos o de señas a las que nos referimos en el apartado III.8.8 de este trabajo y que tienen su propio régimen jurídico. La Asamblea del Consejo de Europa ha tratado en distintas resoluciones el estatus de las lenguas de signos; en su Recomendación 1492 (2001) propuso al Comité de Ministros concederles una protección similar a la proporcionada por la Carta Europea de las Lenguas Regionales o Minoritarias; en la Recomendación 1598 (2003) se reconocen las lenguas de signos como expresión de la riqueza cultural y una característica de la herencia lingüística y cultural de

Es decir, el propósito de la Carta es proteger las lenguas distintas de las mayoritarias de los estados signatarios al margen a) de si poseen o no un estatus de cooficialidad, b) de si lo poseen en todo el territorio o solo en una parte del mismo, c) de si su uso está circunscrito a determinadas áreas geográficas o no, o d) de su número mayor o menor de hablantes. Lo único relevante es la existencia de un grupo humano que tradicionalmente se expresa en esa lengua y que resulta minoritaria en su entorno. Debe precisarse que, dado que las fronteras lingüísticas rara vez coinciden con las fronteras políticas, lo que en el territorio de un Estado es una lengua regional o minoritaria puede ser la lengua oficial y mayoritaria en otro Estado vecino. Tampoco es raro que lo que en un país se considere una lengua diferenciada en otro se tenga por dialecto o variedad de otra lengua. No existe, por todo ello, un concepto de lengua minoritaria *per se* y en abstracto; todas lo pueden ser en un determinado ámbito territorial o social[105].

La determinación de cuáles son esas lenguas regionales y minoritarias conforme a las definiciones de la Carta se realiza tanto a través del instrumento de ratificación de cada estado como de las declaraciones dirigidas por los estados signatarios al Consejo de Europa, del derecho interno de los propios estados o del estudio de la situación de hecho de existencia tradicional de hablantes de una lengua que queda reflejada en los informes que elabora el Consejo de Europa. Por otro lado, no necesariamente todas las lenguas regionales o minoritarias existentes en el territorio de un estado signatario se someten a las disposiciones de la Carta[106], ni necesariamente existen lenguas minoritarias en todos los estados signatarios[107]. En la actualidad se consideran protegidas por la Carta 84 lenguas utilizadas por 206 grupos lingüísticos minoritarios[108].

Europa y se recomienda que el Comité de Ministros elabore un instrumento jurídico específico sobre los derechos de sus usuarios, el cual por el momento no se ha elaborado.

[105] Así, resulta que en Suiza todas sus lenguas, incluida el alemán que es la mayoritaria, se consideran como lenguas regionales o minoritarias protegidas por la Carta; el retro romance y el italiano en los cantones de Grisones y Tesino; el francés en el cantón de Berna; el alemán en los cantones de Friburgo y Valais y en los municipios de Bosco-Gurin (Tesino) y de Ederswiler (Jura). Por otro lado, el yeniche, lengua de origen germánico y propia de la comunidad tradicionalmente nómada del mismo nombre, se considera como lengua sin territorio.

[106] Dinamarca, al ratificar la Carta, excluye de su aplicación al groenlandés y al feroés por entender que ya cuentan con un suficiente grado de protección en los territorios autónomos de Groenlandia e Islas Feroe. Ambas son lenguas cooficiales y son habladas por la mayoría de la población en sus respectivos territorios.

[107] Así, Liechtenstein ratificó la Carta haciendo saber que en su territorio no existían lenguas regionales o minoritarias, pero que lo hacía para remarcar su importancia como instrumento esencial para preservar la diversidad cultural de Europa y para contribuir a su entrada en vigor.

[108] La comunicación del secretario general a la Asamblea Parlamentaria del Consejo de Europa de 16 de marzo de 2012 relaciona en su anexo 2 las siguientes lenguas: albanés (Bosnia y Herzegovina, Montenegro, Rumania y Serbia), alemán (Armenia, Bosnia y Herzegovina, Dinamarca, Eslovaquia, Es-

2.2. Compromisos

El contenido esencial de la CELRM es el compromiso de cada parte signataria de aplicar a las lenguas regionales o minoritarias habladas en su territorio diversas disposiciones de protección contenidas en las partes II y III de su texto.

La Parte II recoge una serie de objetivos y principios generales sobre los que los signatarios deben basar su política, su legislación y su práctica en relación con todas las lenguas regionales o minoritarias existentes en su territorio:

a) Reconocimiento de las lenguas regionales o minoritarias como expresión de riqueza cultural;

b) Respeto del área geográfica de cada lengua regional o minoritaria actuando de tal suerte que las divisiones administrativas ya existentes o nuevas no sean un obstáculo para su fomento;

---

lovenia, Hungría, Polonia, República Checa, Rumania, Serbia, Suiza, Ucrania), alto sorabo (Alemania), árabe (España, Chipre), árabe chipriota maronita (Chipre), aragonés (España), aranés (España), armenio (Chipre, Hungría, Polonia, Rumania), asirio o arameo (Armenia), asturiano (España), bajo alemán (Alemania), bajo sajón (Países Bajos), bajo sorabo (Alemania), beas (Hungría), bereber (España), bosnio (Montenegro, Serbia), búlgaro (Hungría, Rumania, Serbia, Eslovaquia, Ucrania), bielorruso (Armenia, Polonia, Ucrania), bunjevaco (Serbia), caló (España), caraíta (Polonia, Ucrania), carelio (Finlandia), casubio (Polonia), catalán (España), córnico (Reino Unido), croata (Hungría, Montenegro, Rumania, Serbia, Eslovaquia, Eslovenia), croata de Burgenland (Austria), checo (Austria, Bosnia y Herzegovina, Croacia, Eslovaquia, Polonia, Rumania, Serbia), danés (Alemania), escocés (Reino Unido), escocés gaélico (Reino Unido), escocés del Ulster (Reino Unido), eslovaco (Austria, Bosnia y Herzegovina, Croacia, Hungría, Polonia, República Checa, Rumania, Serbia, Ucrania), esloveno (Austria, Bosnia y Herzegovina, Croacia, Hungría), euskera (España), finés (Suecia), francés (Suiza), frisón (Países Bajos), frisón del Sater (Alemania), frisón septentrional (Alemania), gaélico de la isla de Man (Reino Unido), gagauzo (Ucrania), galés (Reino Unido), gallego (España), georgiano (Armenia), griego (Armenia, Hungría, Rumania, Ucrania), húngaro (Austria, Bosnia y Herzegovina, Croacia, Eslovaquia, Eslovenia, Rumania, Serbia, Ucrania), irlandés (Reino Unido), italiano (Bosnia y Herzegovina, Croacia, Eslovenia, Rumania, Suiza), krimchak (Ucrania), kurdo (Armenia), kven (Noruega), ladino (Bosnia y Herzegovina), limburgués (Países Bajos), lituano (Polonia), lemko (Polonia), macedonio (Bosnia y Herzegovina, Rumania, Serbia), meänkieli o tornedal finés (Suecia), moldavo (Ucrania), montenegrino (Bosnia y Herzegovina), polaco (Armenia, Bosnia y Herzegovina, Eslovaquia, Hungría, República Checa, Rumania, Ucrania), portugués (España), retro romance (Suiza), romanés (Noruega, Países Bajos), romaní (Alemania, Austria, Bosnia y Herzegovina, Eslovaquia, Eslovenia, España, Finlandia, Hungría, Montenegro, Noruega, Polonia, República Checa, Rumania, Serbia, Suecia, Ucrania), rumano (Bosnia y Herzegovina, Hungría, Serbia, Ucrania), ruso (Armenia, Finlandia, Polonia, Rumania, Ucrania), ruteno (Bosnia y Herzegovina, Croacia, Eslovaquia, Hungría, Rumania, Serbia), sami de Inari (Finlandia), sami de Lule (Noruega, Suecia), sami meridional (Noruega, Suecia), sami septentrional (Finlandia, Noruega, Suecia), sami de Skolt (Finlandia, Noruega), serbio (Croacia, Eslovenia, Hungría, Rumania), sueco (Finlandia), tártaro (Finlandia, Polonia, Rumania), tártaro crimeo (Ucrania), turco (Bosnia y Herzegovina, Rumania), ucraniano (Armenia, Bosnia y Herzegovina, Croacia, Eslovaquia, Hungría, Polonia, Rumania, Serbia), valaco (Serbia), valenciano (España), yadizí (Armenia), yeniche (Suiza) y yidis (Armenia, Bosnia y Herzegovina, Finlandia, Países Bajos, Polonia, Rumania, Suecia, Ucrania).

c) Acción resuelta de fomento de las lenguas regionales o minoritarias con el fin de salvaguardarlas;

d) Fomento del empleo oral y escrito de las lenguas regionales o minoritarias en la vida pública y en la vida privada;

e) Mantenimiento y desarrollo de relaciones entre los grupos que empleen una lengua regional o minoritaria y otros grupos del mismo Estado que hablen una lengua utilizada de manera idéntica o parecida, así como el establecimiento de relaciones culturales con otros grupos del Estado que utilicen lenguas diferentes;

f) Provisión de formas y medios adecuados para la enseñanza y el estudio de las lenguas regionales o minoritarias en todos los niveles apropiados;

g) Provisión de los medios que permitan aprender una lengua regional o minoritaria a los no hablantes que residan en el área en que se emplea dicha lengua, si así lo desean;

h) Promoción de estudios e investigación sobre las lenguas regionales o minoritarias en las universidades o centros equivalentes;

i) Promoción de formas apropiadas de intercambios transnacionales para las lenguas regionales o minoritarias utilizadas de manera idéntica o semejante en dos o más estados.

Se precisa que la adopción de medidas especiales en favor de las lenguas regionales o minoritarias destinadas a promover la igualdad entre los hablantes de dichas lenguas y el resto de la población y orientadas a tener en cuenta sus situaciones peculiares no se considera un acto de discriminación con los hablantes de las lenguas más extendidas. Las partes se comprometen también a fomentar la comprensión mutua entre todos los grupos lingüísticos del país y a tener en consideración las necesidades y los deseos expresados por los grupos que empleen las lenguas regionales y minoritarias, en su caso, mediante órganos encargados de asesorar a las autoridades.

La Parte III de la Carta contiene un amplio catálogo de medidas específicas de protección y uso de las lenguas. De entre más de noventa medidas cada uno de los estados parte, a través de una declaración que acompañe a la ratificación, se compromete a aplicar un mínimo de treinta y cinco párrafos o apartados de los cuales, al menos, tres deberán ser elegidos de cada uno de los arts. 8 (enseñanza) y 12 (actividades y servicios culturales) y uno de cada uno de los arts. 9 (justicia), 10 (autoridades administrativas y servicios públicos), 11 (medios de comunicación) y 13 (vida económica y social). De este modo cada estado puede adoptar un compromiso más o menos exigente, graduado en función de sus circunstancias e intereses particulares, pero asegurando un mínimo de protección de las lenguas regionales y minoritarias. A diferencia de lo que

sucede con la Parte II, los compromisos pueden afectar de distinto modo a unas u otras lenguas de las existentes en cada país en función de lo que se refleje en el instrumento de ratificación. De entre los 206 grupos lingüísticos minoritarios que ya hemos mencionado que se consideran protegidos por la Carta, a 122 les es de aplicación la parte III de la Carta, a 76 solamente la parte II y 8 se encuentran en ambas situaciones dependiendo de la región considerada. Entraremos más adelante a analizar estos compromisos al referirnos a los adoptados por España.

2.3. Control de la aplicación de la Carta

El control del cumplimiento de los compromisos asumidos por los estados parte se realiza principalmente, como suele ser práctica habitual en el seno del Consejo de Europa, a través de la elaboración de tres tipos de informes periódicos[109].

a) Los informes acerca de la política seguida y de las medidas adoptadas que los propios estados parte deben hacer públicos y presentar al secretario general del Consejo de Europa a intervalos de tres años. Estos informes son examinados por un Comité de Expertos compuesto por un miembro por cada parte designado por el Comité de Ministros del Consejo de Europa sobre una lista propuesta por cada estado para un período de seis años renovable. Los organismos o las asociaciones legalmente establecidos de cada estado parte pueden dirigirse al comité para llamar su atención sobre cuestiones relativas a los compromisos adoptados o presentarles declaraciones sobre su política.

b) Los informes que elabora el propio Comité de Expertos sobre la base de los informes citados en el párrafo anterior y las informaciones recibidas; se elevan al Comité de Ministros junto con las observaciones del estado parte afectado. Estos informes incluyen propuestas al Comité de Ministros para la preparación de recomendaciones a los estados parte que este puede hacer y que habitualmente suele hacer aunque con desigual fortuna. Tanto los informes como las recomendaciones se hacen públicos; en ocasiones son acompañados por la organización de una conferencia de seguimiento con presencia de representantes del Comité de Expertos y de las instituciones del estado parte.

c) Los informes que cada dos años ha de elaborar el secretario general del Consejo de Europa y elevar a la Asamblea Parlamentaria acerca de la aplicación de la Carta.

---

[109] Todos los informes están disponibles en publicación electrónica en el portal del Consejo de Europa: http://www.coe.int/t/dg4/education/minlang/

No están previstos otros mecanismos coactivos para la aplicación de la Carta. Teniendo en cuenta que se trata de compromisos de los estados parte hacia sus propios ciudadanos los informes y recomendaciones del Consejo de Europa son utilizados principalmente dentro de cada estado parte por sus fuerzas políticas, grupos de presión e instituciones locales o regionales para reclamar el cumplimiento de las disposiciones de la Carta.

3. LOS TRATADOS FUNDACIONALES DE LA UNIÓN EUROPEA

El Tratado constitutivo de la Comunidad Europea del Carbón y del Acero (CECA) firmado en París el 18 de abril de 1951 por seis estados (Bélgica, Francia, Italia, Luxemburgo, Países Bajos y República Federal Alemana), que constituye el primero de los tratados que irán configurando las instituciones, primero, de las Comunidades Europeas y, luego, de la Unión Europea, no contenía ninguna alusión a las lenguas que se emplearían, por lo que la cuestión quedaba remitida a las prácticas diplomáticas y a las normas de desarrollo que se dictaran para el funcionamiento de sus organismos. Es en los Tratados de Roma de 25 de marzo de 1957 que crean la Comunidad Económica Europea (CEE) y la Comunidad de la Energía Atómica (CEEA o Euratom) donde se aborda por primera vez el régimen lingüístico. El art. 217 del Tratado constitutivo de la CEE y el art. 190 del Tratado constitutivo de la CEEA contenían el siguiente texto, idéntico en ambos casos: «*El régimen lingüístico de las instituciones de la Comunidad será fijado por el Consejo, por unanimidad, sin perjuicio de las disposiciones previstas en el reglamento del Tribunal de Justicia*».

El 15 de abril de 1958 se aprobaron sendos reglamentos (ambos denominados *Reglamento nº 1*) por el que se fijaba el régimen lingüístico de la CEE y de la CEEA, respectivamente, y que siguen marcando la pauta sobre la materia[110]. Se establecieron cuatro lenguas oficiales y de trabajo de las instituciones de las comunidades: alemán, francés, italiano y neerlandés. Los documentos que se presentaran ante dichas instituciones podían redactarse en cualquiera de esas lenguas a elección del interesado y serían respondidos en la misma lengua elegida; las instituciones de las comunidades redactarían sus documentos en la lengua del estado al que se dirigieran en cada caso. Los textos normativos se redactarían en las cuatro lenguas e igualmente el Diario Oficial se publicaría en todas las lenguas oficiales[111]. Es decir, se instauraba un riguroso multilingüismo con estricta cooficialidad de lenguas.

---

[110] DO L 17, de 6 de octubre de 1958.

[111] No obstante este principio tiene sus límites. La Comisión adoptó una Decisión de 10 de noviembre de 2004 en cuya virtud las publicaciones externas (anuncios) en el Diario Oficial de la Unión

Estos reglamentos se han ido modificando sucesivamente para ampliar el número de lenguas oficiales y de trabajo según iban ingresando nuevos estados miembros. En 1973, tras la adhesión de Dinamarca, Irlanda y el Reino Unido, se añaden el inglés y el danés; en 1981 tras la adhesión de Grecia se añade como séptima lengua oficial el griego; en 1986 tras la adhesión de España y Portugal se añaden el español y el portugués; en 1995 con la adhesión de Austria, Finlandia y Suecia se añaden el finés y el sueco, alcanzando el número de once lenguas cooficiales[112]. En 2004 tras la adhesión de Chipre, Eslovaquia, Eslovenia, Estonia, Hungría, Letonia, Lituania, Malta, Polonia y la República Checa son ya veinte las lenguas oficiales al incluirse el checo, el eslovaco, el esloveno, el estonio, el húngaro, el letón, el lituano, el maltés y el polaco[113]; en 2005 a petición de Irlanda se incorpora como lengua oficial el irlandés[114]. El número de lenguas

---

Europea sobre vacantes para los puestos de nivel superior se harían en adelante en alemán, en inglés y en francés. Ante un recurso promovido por España, Italia y Letonia, el Tribunal de Primera Instancia (Sentencia de 20 de noviembre de 2008, asunto T-185/05) entendió que ninguna norma impone que las publicaciones externas en el Diario Oficial se hagan sistemáticamente en todas las lenguas oficiales dado que el Reglamento 1/1958 no se aplica a las relaciones entre las instituciones y sus funcionarios y agentes sino que únicamente fija el régimen lingüístico aplicable entre las instituciones europeas y un estado miembro o una persona sujeta a la jurisdicción de algún estado miembro. No obstante, el Tribunal anuló la Decisión por considerarla discriminatoria para los posibles aspirantes que no dominaran alguna de esas tres lenguas que no eran exigidas como requisito de acceso en la convocatoria impugnada.

[112] El tratado de adhesión de estos países (BOE nº 313, de 31 de diciembre de 1994) incluía también a Noruega que, finalmente, no ratificó su incorporación al ser rechazada en referéndum. Como curiosidad hemos de señalar que la declaración nº 38 al acta final del tratado formulada por Noruega afirmaba que «*deberá concederse un estatuto idéntico al Bokmål y al Nynorsk, sobrentendiéndose que los documentos de aplicación general, la correspondencia y el material de información general se redactarán en cualquiera de las dos versiones de la lengua noruega*». Se trata de dos variantes estandarizadas de lengua escrita (además existen diversos dialectos hablados) que gozan del mismo carácter oficial en Noruega, la primera más influenciada por el danés, que fue lengua oficial hasta el siglo XIX, y la segunda por los dialectos tradicionales.

[113] Pese a que las lenguas oficiales de la República de Chipre, según su constitución, son el griego y el turco, no se ha incluido esta última como lengua oficial de la UE. Las razones que se esgrimen son las rivalidades políticas en la isla de Chipre (en realidad, la parte norte de la isla de mayoría turca no se ha incorporado a la UE) y la falta de recursos materiales para hacer frente a las necesidades de traducción e interpretación, motivo este segundo poco creíble dado que el turco es una lengua con muchos millones de hablantes; véase David FERNÁNDEZ VÍTORES, «El régimen lingüístico de la Unión Europea. Luces y sombras en el proceso de ampliación», *Revista de Llengua i Dret* nº 54, 2010, pp. 184-185.

[114] La aceptación del maltés (que habla casi toda la población de Malta) y del irlandés (que conocen unos dos millones de personas, la tercera parte de la población del conjunto de la República de Irlanda e Irlanda del Norte, aunque solo poco más de cien mil lo hablan como lengua materna) rompe la norma implícita aplicada anteriormente de que son solamente oficiales en la UE las lenguas oficiales en todo el territorio de los estados miembros pero que si ingresa un nuevo miembro con varias lenguas oficiales, y alguna de ellas ya era oficial, las demás no adquieren esa condición (véase Antoni MILIAN MASSANA, *Público y privado en la normalización lingüística. Cuatro estudios sobre derechos lingüísticos*,

cooficiales queda establecido en veintitrés en 2007 con el ingreso de Bulgaria y Rumania y la adición del búlgaro y del rumano[115]. En 2013 son veinticuatro al añadirse el croata[116].

No obstante, hay que precisar que junto a esta definición normativa sobre lenguas oficiales y de trabajo la realidad práctica ha impuesto que en el funcionamiento ordinario hayan existido lenguas de trabajo que son utilizadas con mayor frecuencia que otras y que a veces se denominan lenguas de procedimiento; en los primeros años de existencia de las Comunidades Europeas fue principalmente el francés la lengua de trabajo más empleada y con posterioridad (salvo en el Tribunal de Justicia) ha ido siendo desplazada progresivamente por el inglés, siendo el alemán la tercera lengua de trabajo más habitual. La documentación, las comunicaciones y las reuniones de los grupos de trabajo preparatorias de las decisiones habitualmente se producen en estas tres lenguas (excepcionalmente, también se incluyen el español y el italiano en algunos casos donde se acuerda que los gastos de interpretación y traducción corran a cargo de los peticionarios de cada lengua) y solo en las reuniones y actos formales se utilizan todas las lenguas oficiales con el apoyo de los potentes servicios de traducción e interpretación simultánea de las instituciones europeas. Igualmente, las informaciones que suministran las instituciones a los medios de comunicación se limitan a las tres lenguas de trabajo más habituales. La postergación práctica de las demás lenguas oficiales y teóricamente también de trabajo suele ser motivo de frecuentes conflictos y quejas en el seno de las instituciones europeas y de constantes preguntas en el Parlamento.

Atelier, Barcelona, 2000, pp. 163 y ss.). Tanto en Irlanda como en Malta el inglés es lengua cooficial. En ambos casos, para el maltés y el irlandés, se estableció un período transitorio de tres y cinco años, respectivamente, en el cual las instituciones europeas no tenían obligación de redactar todos los actos en esas lenguas y a publicarlos en el Diario Oficial, únicamente los reglamentos adoptados conjuntamente por el Parlamento y el Consejo: Reglamento (CE) 930/2004, de 1 de mayo (DO L 169, de 1 de mayo de 2004), para el maltés, y Reglamento (CE) 920/2005, de 13 de junio (DO L 156, de 18 de junio de 2005) para el irlandés. El período transitorio para el irlandés ha sido prorrogado por el Reglamento (UE) 1257/2010, de 20 de diciembre (DO L 343, de 29 de diciembre de 2010), por otros cinco años a partir del 1 de enero de 2012.

[115] De este régimen de cooficialidad ha quedado excluido el luxemburgués que hoy en día sigue siendo la única lengua nacional de un estado miembro de la UE excluida de los tratados. Se trata de una lengua germánica oficial en Luxemburgo desde 1984 junto con el francés y el alemán; es hablada aproximadamente por 250.000 habitantes del Gran Ducado, la mitad de su población, y también se habla en zonas limítrofes de Alemania, Bélgica y Francia. Es tradicional en ese país el uso del francés en la legislación y los tribunales y del alemán en la Administración.

[116] Con la adhesión de Croacia en julio de 2013 la UE alcanza los 28 miembros. Actualmente son candidatos oficiales a la adhesión con procesos de negociación abiertos Turquía, Serbia, Macedonia, Islandia y Montenegro, y como potenciales candidatos figuran Albania, Bosnia-Herzegovina y Kosovo. No es previsible una admisión de nuevos miembros a corto plazo.

El Tratado de la Unión Europea (TUE) hecho en Maastricht el 7 de febrero de 1992 no contenía ninguna disposición sobre las lenguas oficiales de la nueva organización más allá de lo previsto en su art. 53 en cuanto a que era redactado en ejemplar único en diez lenguas: alemana, danesa, española, francesa, griega, inglesa, irlandesa, italiana, neerlandesa y portuguesa, cuyos textos en cada una de esas lenguas eran igualmente auténticos; posteriormente y tras las correspondientes adhesiones se añadirían las versiones en lenguas finesa y sueca. Tras el Tratado de Lisboa de 13 de diciembre de 2007 este precepto queda convertido en el vigente art. 55 del TUE y en su virtud los textos auténticos comprenden las veinticuatro lenguas oficiales o mayoritarias de sus estados miembros; se añade un segundo apartado por el cual el tratado puede traducirse a cualquier otra lengua que determinen los estados miembros entre aquellas que, de conformidad con sus ordenamientos constitucionales, tengan estatuto de lengua oficial en la totalidad o en parte de su territorio[117]. El Tratado se completa a este respecto con la Declaración nº 16 en cuya virtud:

> «La Conferencia considera que la posibilidad de traducir los Tratados en las lenguas a que se refiere el apartado 2 del artículo 55 contribuye a cumplir el objetivo de respetar la riqueza de la diversidad cultural y lingüística de la Unión enunciado en el párrafo 4 del apartado 3 del artículo 3. En este contexto, la Conferencia confirma el compromiso de la Unión con la diversidad cultural de Europa y la especial atención que seguirá prestando a éstas y otras lenguas».

De forma indirecta el TUE contempla los derechos lingüísticos en su art. 6 ya que «*la Unión reconoce los derechos, libertades y principios enunciados en la Carta de los Derechos fundamentales de la Unión Europea de 7 de diciembre de 2000, tal como fue adaptada el 12 de diciembre de 2007 en Estrasburgo, la cual tendrá el mismo valor jurídico que los Tratados*» y, además, «*la Unión se adherirá al Convenio Europeo para la Protección de los Derechos Humanos y de las Libertades fundamentales*».

Los derechos garantizados por ese convenio «*y los que son fruto de las tradiciones constitucionales comunes a los Estados miembros*» forman parte del Derecho de la Unión como principios generales. La citada Carta de Derechos Fundamentales, además de la prohibición de toda discriminación por razón de lengua (art. 21.1), reconoce específicamente que «*toda persona podrá dirigirse*

---

[117] Esta disposición se introdujo a propuesta, entre otros países, de la representación de España. El Gobierno español emprendió la traducción del Tratado al catalán/valenciano, euskera y gallego aunque nunca han llegado a publicarse dichas versiones; véase DSCG nº 110, de 23 de marzo de 2010, p. 9, intervención del secretario de Estado para la Unión Europea en la Comisión Mixta para la Unión Europea.

a las instituciones de la Unión en una de las lenguas de los Tratados y deberá recibir una contestación en esa misma lengua» (art. 41.4)[118].

Las exigencias de la cooficialidad lingüística impuesta por el TUE son puestas de manifiesto por la STJ de 11 de noviembre de 2007 (*Caso Skoma-Lux sro contra Celní reditelstvi Olomouc*), relativa al Acta de adhesión de la República Checa, Estonia, Chipre, Letonia, Lituania, Hungría, Malta, Polonia, Eslovenia y Eslovaquia de 2003, en la que se afirma que si una normativa comunitaria no ha sido publicada en el Diario Oficial de la Unión Europea en la lengua de un nuevo estado miembro el Acta «*impide imponer las obligaciones contenidas en la mencionada normativa a unos particulares en ese Estado, aunque éstos hubieran podido tener conocimiento de dicha normativa por otros medios*».

Es en el Tratado sobre el Funcionamiento de la Unión Europea (TFUE), que tras el Tratado de Lisboa sustituye a los anteriores tratados constitutivos de las comunidades europeas, donde se acoge la regulación del régimen lingüístico. El art. 342 recoge y adapta el mismo contenido del primitivo art. 217 del Tratado de la CEE: «*El régimen lingüístico de las instituciones de la Unión será fijado por el Consejo mediante reglamentos, por unanimidad, sin perjuicio de las disposiciones previstas en el Estatuto del Tribunal de Justicia de la Unión Europea*». Su art. 20 reconoce a los ciudadanos europeos, entre otros, el derecho «*de formular peticiones al Parlamento Europeo, de recurrir al Defensor del Pueblo Europeo, así como de dirigirse a las instituciones y a los órganos consultivos de la Unión en una de las lenguas de los Tratados y de recibir una contestación en esa misma lengua*». El art. 24 añade que:

> «Todo ciudadano de la Unión podrá dirigirse por escrito a cualquiera de las instituciones u organismos contemplados en el presente artículo o en el artículo 13 del Tratado de la Unión Europea en una de las lenguas mencionadas en el apartado 1 del artículo 55 de dicho Tratado y recibir una contestación en esa misma lengua».

Hemos de tener en cuenta que este derecho está ampliado a «*toda persona*», no corresponde solo a los ciudadanos europeos, en relación a las instituciones de la Unión por la ya citada remisión del art. 6 a la Carta de Derechos Fundamentales. El régimen lingüístico se completa con el art. 118 que prevé que el Consejo establecerá mediante reglamentos, por unanimidad y previa consulta al Parlamento Europeo, los regímenes lingüísticos de los títulos europeos para garantizar una protección uniforme de los derechos de propiedad intelectual e

---

[118] DO C 303, de 14 de diciembre de 2007. Se recoge también su texto en la Ley Orgánica 1/2008, de 30 de julio, por la que se autoriza la ratificación por España del Tratado de Lisboa (BOE nº 184, de 31 de julio de 2008, corrección de errores en BOE nº 98, de 22 de abril de 2009).

industrial, y con el art. 165 que introduce dentro de la acción de la Unión en el ámbito de la educación el principio de respeto de la diversidad cultural y lingüística y, entre otros objetivos, el de «*desarrollar la dimensión europea en la enseñanza, especialmente a través del aprendizaje y de la difusión de las lenguas de los Estados miembros*». No obstante, dado que ni la enseñanza ni la cultura son materias donde la Unión cuente con políticas propias sino tan solo con mecanismos de cooperación y fomento, se trata de una declaración por el momento de limitados resultados prácticos.

La referencia a las lenguas de los estados miembros, tanto en este tratado como en general en la normativa comunitaria europea, por lo general no se suele entender realizada a todas sus lenguas (incluidas las regionales, minoritarias u oficiales solo en parte de su territorio) sino solo a las lenguas mayoritarias o nacionales; no obstante, existen excepciones como la Comunicación de la Comisión al Consejo, al Parlamento Europeo, al Comité Económico y Social Europeo y al Comité de las Regiones «*Promover el aprendizaje de idiomas y la diversidad lingüística: Un Plan de acción 2004-2006*» que se propone como objetivo el aprendizaje de la lengua materna más otras dos lenguas y que contempla todas –incluyendo las minoritarias y regionales, las de los inmigrantes e incluso las no europeas– y no solamente las nacionales u oficiales[119]. La Comisión ha realizado también alguna actuación en relación con las lenguas minoritarias como el estudio *Euromosaic: producción y reproducción de los grupos lingüísticos minoritarios de la UE* publicado en 1996 y con informes ampliatorios de 2004 y 2009.

En suma, el régimen lingüístico de la Unión Europea es de estricta cooficialidad de las veinticuatro lenguas citadas y mayoritarias u oficiales en los estados miembros. Se elude cualquier alusión a un criterio de territorialidad; la oficialidad se refiere a las instituciones de la Unión y a las relaciones de los ciudadanos europeos con ellas, cualquiera que sea su nacionalidad y lugar de residencia, es decir, confiere derechos personales. No obstante las disposiciones de los tratados, en el funcionamiento habitual de las instituciones existen otras normas y otras prácticas en cuanto al uso ordinario de las lenguas. El propio Reglamento 1/1958, de 15 de abril, todavía vigente con las sucesivas modificaciones que han ido incrementando el número de lenguas cooficiales hasta las veinticuatro actuales, en su art. 6 prevé que «*las instituciones podrán determinar las modalidades de aplicación de este régimen lingüístico en sus reglamentos internos*».

---

[119] Antoni MILIAN I MASSANA, «2004-2009: L'evolució del règim lingüístic en el dret de la Unió Europea. De l'ampliació del 2004 al tractat de Lisboa», *Revista d'estudis autonòmics i federals* nº 10 (abril 2010), p. 130.

4. LAS INSTITUCIONES DE LA UNIÓN EUROPEA

4.1. El Parlamento Europeo

El art. 146 del Reglamento interno del Parlamento Europeo regula su régimen lingüístico que se basa en el uso de todas las lenguas cooficiales de la Unión Europea. Todos los documentos del Parlamento deben de estar redactados en las lenguas oficiales y todos los diputados tienen derecho a expresarse en la lengua oficial de su elección, la cual es objeto de interpretación simultánea en cada una de las demás lenguas oficiales (y en cualquier otra que la Mesa estime necesaria). Para las reuniones de comisión y de delegación el servicio de interpretación se proporciona para las lenguas oficiales utilizadas y solicitadas por los miembros titulares y suplentes. En el caso de reuniones fuera de los lugares habituales de trabajo puede flexibilizarse este régimen con el acuerdo de los miembros o por decisión de la Mesa. En el caso de que tras proclamarse el resultado de una votación no concuerden exactamente los textos redactados en las diferentes lenguas, el presidente resuelve sobre la validez del resultado y determina la versión que haya de considerarse aprobada.

El art. 147 permite aplicar excepciones, cuando no se disponga de un número suficiente de intérpretes o traductores para una lengua oficial, mediante dictamen de la Mesa a propuesta del secretario general. También lo puede hacer, en su caso, la Mesa de una comisión de investigación (art. 185.7).

Por su parte, el art. 156.6 dispone que, salvo decisión en contrario del Parlamento (que no cabe si se oponen cuarenta diputados o una décima parte si están presentes menos de cien), las enmiendas solo pueden someterse a votación una vez impresas y distribuidas en todas las lenguas oficiales. En todo caso, el Parlamento evitará tomar decisiones que puedan dar lugar a que resulten desfavorecidos de manera injustificable los diputados que emplean una lengua determinada. El art. 201.5 del mismo Reglamento permite que las peticiones que dirijan los ciudadanos o residentes al Parlamento se redacten, además de en las lenguas oficiales, en otra lengua si el peticionario ha adjuntado una traducción en una lengua oficial que será la empleada para la correspondencia. No obstante, la Mesa puede decidir que las peticiones y la correspondencia con los peticionarios puedan redactarse en otras lenguas utilizadas en un Estado miembro.

4.2. El Defensor del Pueblo europeo

El mismo Reglamento del Parlamento citado contiene en su anexo XI la Decisión del Defensor del Pueblo europeo de 8 de julio de 2002 (modificada por las de 5 de abril de 2004 y 3 de diciembre de 2008) por la que se adoptan normas

de ejecución cuyo art. 15 dispone que puede presentarse una reclamación en cualquiera de las lenguas oficiales. El Defensor del Pueblo no está obligado a examinar las reclamaciones que se le presenten en otras lenguas. Será lengua de procedimiento una de las lenguas oficiales, en caso de reclamación aquella en que se haya redactado. El Defensor del Pueblo determina qué documentos deben redactarse en la lengua de procedimiento.

4.3. El Consejo Europeo

En cuanto al Consejo Europeo[120], se rige por el ya citado Reglamento 1/1958, de 15 de abril, con las sucesivas modificaciones posteriores que han ido incrementando el número de lenguas cooficiales hasta las veintitrés actuales, ya que no ha dictado disposiciones propias que establezcan un régimen lingüístico diferente. Su Reglamento interno aprobado por Decisión 2009/882/UE, de 1 de diciembre, únicamente añade en su art. 9 que, salvo urgencia motivada y apreciada por unanimidad, las deliberaciones y decisiones se basan en documentos redactados en las lenguas oficiales y cualquier miembro puede oponerse a la deliberación si el texto de las posibles enmiendas no se ha redactado en la lengua que él designe[121].

4.4. El Consejo

El Consejo se rige igualmente por el ya citado Reglamento 1/1958, de 15 de abril. Por lo tanto, ha de utilizar la lengua oficial correspondiente para enviar textos o responder a las peticiones o escritos de sus estados miembros o de las personas sometidas a su jurisdicción, y las veintitrés lenguas oficiales para redactar reglamentos y demás textos de alcance general.

En cuanto a su funcionamiento, su reglamento interno aprobado por Decisión 2009/937/UE, de 1 de diciembre, añade algunas precisiones sobre el uso de las lenguas cooficiales[122]. Su art. 7 dispone que la transmisión pública por medios

---

[120] No deben confundirse, pese a su similar denominación: a) El Consejo Europeo, institución de la Unión Europea compuesta por los jefes de Estado o de Gobierno de los estados miembros, por el presidente de la Unión y por el presidente de la Comisión, que se reúne dos veces por semestre; b) El Consejo (antiguamente Consejo de ministros), institución de la Unión Europea compuesta por un representante de cada estado miembro, de rango ministerial, facultado para comprometer al gobierno al que represente, que comparte la función legislativa con el Parlamento; c) El Consejo de Europa, organismo internacional de cooperación creado por el Tratado de Londres de 5 de mayo de 1949 cuyos fines son la defensa de los derechos humanos, potenciar la identidad europea y el progreso económico y social.

[121] DO L 315, de 2 de diciembre de 2009.

[122] DO L 325, de 11 de diciembre de 2009, rectificada en DO L 55, de 5 de marzo de 2010.

audiovisuales de las sesiones del Consejo relativas a la parte de deliberaciones legislativas de su orden del día debe de hacerse en todas las lenguas oficiales. El art. 14 exige que, salvo urgencia motivada y apreciada por unanimidad, las deliberaciones y decisiones se basen en documentos redactados en las lenguas oficiales y cualquier miembro puede oponerse a la deliberación si el texto de las posibles enmiendas no se ha redactado en la lengua que él designe.

El 13 de junio de 2005 el Consejo aprobó unas conclusiones que recogen la posibilidad de que cualquier estado miembro que lo desee pueda firmar acuerdos administrativos con las diferentes instituciones y órganos de la Unión con la finalidad de permitir un uso oficial y limitado de las lenguas que no tienen el reconocimiento de lenguas oficiales de las instituciones europeas[123]. La posibilidad de este uso oficial no equivale a un reconocimiento de su oficialidad y se concreta en:

a) Traducción y publicación (sin valor jurídico) de actos adoptados mediante codecisión por el Parlamento y el Consejo;

b) Intervenciones orales en las sesiones del Consejo y, en su caso, de otras instituciones u órganos de la Unión;

c) Comunicaciones escritas con las instituciones y órganos de la Unión.

El estado miembro es quien corre con la labor y el coste de las correspondientes traducciones. El Gobierno español ha firmado acuerdos de esta naturaleza con el Consejo[124], el Comité de las Regiones, la Comisión, el Comité Económico y Social Europeo, el Defensor del Pueblo y el Tribunal de Justicia en relación con el uso de las lenguas catalana, gallega y vasca[125]. Existen algunas diferencias entre esos acuerdos; el del Consejo y el del Comité de las Regiones se refieren a personas físicas de nacionalidad española, los acuerdos con la Comisión Europea y con el Comité Económico y Social se amplían al conjunto de personas físicas o jurídicas que tengan su residencia en España; los acuerdos con la Comisión Europea y con el Comité Económico y Social prevén excepcionalmente la posibilidad de una comunicación directa en la lengua adicional sin necesidad de la traducción prevista en los restantes acuerdos; en el Parlamento

---

[123] DO C 148, de 18 de junio de 2005.

[124] DO C 40, de 17 de febrero de 2006.

[125] Véase Narcís MIR I SALA, «Els acords administratius signats pel Govern espanyol sobre l'ús oficial de les llengües espanyoles diferents del castellà en el si de les institucions i els organismes de la Unió Europea», *Revista de Llengua i Dret* nº 46 (2006). Califica a estos acuerdos como actos comunitarios *sui generis,* que no responden a ninguna tipología de acto jurídico comunitario definida por los tratados constitutivos, pero que manifiestan una voluntad de obligarse por parte de las partes que los firman y que crean derechos y obligaciones de naturaleza jurídica en favor de los particulares, susceptibles de ser alegados ante las jurisdicciones correspondientes.

Europeo y en el Comité Económico y Social no se prevén intervenciones orales en las lenguas adicionales, lo que sí cabe ante el Consejo y ante el Comité de las Regiones. El Gobierno del Reino Unido ha firmado también acuerdos similares en relación con la lengua galesa.

4.5. La Comisión

Lo mismo que se acaba de señalar para el Consejo es aplicable a la Comisión. Su Reglamento interno de 8 de diciembre de 2000 no hace sino añadir algunas precisiones sobre el uso de las lenguas oficiales[126]. El art. 17 regula la autenticación de los actos adoptados por la Comisión señalando que debe hacerse en todas las lenguas oficiales. El anexo que contiene disposiciones sobre acceso del público a los documentos del Parlamento Europeo, el Consejo y la Comisión prevé que el sitio EUROPA (http://europa.eu) debe ofrecer una página de ayuda en todas las lenguas oficiales para informar al público de la forma en que es posible obtener cada documento, y que la Comisión debe elaborar una guía práctica en todas las lenguas destinada a informar al público de los derechos que le amparan sobre acceso a la documentación.

4.6. El Tribunal de Justicia

Como ha quedado señalado, ya desde 1957 los tratados se remiten al Estatuto del Tribunal de Justicia en cuanto al régimen lingüístico de este organismo al que no es de aplicación el reglamento general aprobado por el Consejo. En realidad, el Estatuto del Tribunal de Justicia, contenido en sendos protocolos de los tratados constitutivos, no regulaba nada en cuanto a régimen lingüístico pero preveía la existencia de un reglamento de procedimiento que es donde efectivamente se ha regulado esta materia.

El Reglamento de Procedimiento de 28 de diciembre de 1974 estableció que las lenguas de procedimiento serían el alemán, el danés, el francés, el inglés, el irlandés, el italiano y el neerlandés, es decir, las seis lenguas oficiales en esa fecha según los reglamentos del Consejo con la adición como séptima lengua del irlandés (que no se reconoció como oficial hasta 2005)[127]. La lengua de procedimiento, como norma general, sería la elegida por el demandante (o la oficial del órgano jurisdiccional que elevara la cuestión prejudicial, en su caso), aunque si el demandado fuera un estado miembro o una persona física o jurí-

[126] DO L 308, de 8 de diciembre de 2000.

[127] DO L 350, de 28 de diciembre de 1974.

dica nacional de un estado miembro la lengua de procedimiento sería la oficial de ese estado o una de las oficiales, en su caso, a elección del demandante, sin perjuicio de que el Tribunal autorizara el uso de otra lengua a petición de todas o alguna de las partes. Los documentos presentados en una lengua distinta de la lengua de procedimiento debían acompañarse de la correspondiente traducción; los testigos o peritos así como jueces y abogados podían también emplear oralmente otra lengua de la que se efectuaría traducción. El posterior Reglamento de Procedimiento de 19 de junio de 1991 elevó el número de lenguas susceptibles de ser lengua de procedimiento a diez[128]; mediante sucesivas reformas se fueron ampliando según ingresaban nuevos estados miembros hasta las veintitrés de la versión consolidada del Reglamento de 2010[129]. En esta versión se añade la previsión de que si el demandado es un estado miembro la lengua de procedimiento será su lengua oficial (si tiene varias, la que elija el demandante) y se autoriza a los estados miembros que intervengan a utilizar su propia lengua oficial ante el Tribunal aunque no sea la de procedimiento, en cuyo caso por el secretario se proveerá su traducción; los estados miembros del Espacio Económico Europeo, el Órgano de Vigilancia de la Asociación Europea de Libre Comercio y los terceros estados que sean parte pueden también ser autorizados por el Tribunal a utilizar otra lengua oficial de la UE distinta a la del procedimiento. El vigente Reglamento de Procedimiento de 24 de septiembre de 2012 mantiene el mismo régimen aunque añade que en el recurso de casación contra resoluciones del Tribunal General (antes Tribunal de Primera Instancia) o en caso de reexamen de una de sus resoluciones será lengua de procedimiento aquella en que esté redactada la resolución[130]. En todo caso las publicaciones del Tribunal se hacen en las lenguas oficiales.

4.7. Otros organismos: Banco Central Europeo, Tribunal de Cuentas, Oficina de Armonización del Mercado Interior

Respecto de estas instituciones de la UE sus reglamentos internos señalan la necesidad de que todos los actos objeto de publicación deben redactarse en todas las lenguas oficiales[131]. El art. 17 del Reglamento del Banco Central

---

[128] DO L 176, de 4 de julio de 1991.

[129] DO C 177/1, de 2 de julio de 2010.

[130] DO L 265, de 29 de septiembre de 2012.

[131] Reglamento interno del Banco Central Europeo de 19 de febrero de 2004 (DO L 80, de 18 de marzo de 2004); Reglamento interno del Tribunal de Cuentas de 11 de marzo de 2010 (DO L 103, de 23 de abril de 2010); Reglamento (CE) 207/2009, de 26 de febrero, sobre la marca comunitaria (DO L 78, de 24 de marzo de 2009).

Europeo dispone que las orientaciones e instrucciones no destinadas a la publicación se notifican en una sola de las lenguas oficiales; en la práctica este régimen supone la utilización del inglés como lengua de trabajo y la traducción a las demás lenguas solo de los documentos que han de ser publicados. Por su parte, el Tribunal de Cuentas mediante Decisión nº 26-2010 desarrolla la aplicación del Reglamento interno y dispone que las solicitudes pueden presentarse en cualquiera de las lenguas oficiales y serán respondidas en la que haya elegido el solicitante; no obstante, para el funcionamiento interno el Tribunal puede establecer «*lenguas de redacción*» de los documentos. En la práctica se adopta lo que se ha denominado «*multilingüismo controlado*», se utilizan como lenguas de trabajo y de redacción el inglés y el francés y se traducen a las demás lenguas oficiales solo los documentos que deben ser publicados. Por su parte, la Oficina de Armonización del Mercado Interior, organismo con personalidad jurídica que se ocupa del registro de marcas comunitarias, admite las solicitudes y realiza las inscripciones en todas las lenguas oficiales de la Unión Europea pero establece como «*lenguas de la Oficina*» solamente cinco: alemán, español, francés, inglés e italiano[132]. El solicitante, además de la lengua en que pretende la inscripción de su marca, debe indicar una segunda lengua, de entre las lenguas de la Oficina, como lengua de procedimiento (art. 119). En caso de duda, da fe de la inscripción el texto en la lengua de la Oficina en la que se presentó la solicitud o en la que se tramitó el procedimiento (art. 120).

4.8. La función pública de la Unión Europea

El régimen estatutario de la función pública fue aprobado inicialmente como Reglamento nº 31 (CEE) y nº 11 (CEEA) por el que se establece el Estatuto de los funcionarios y el régimen aplicable a los otros agentes de la Comunidad Económica Europea y de la Comunidad Europea de la Energía Atómica[133]. Ha

---

[132] La STJ de 9 de septiembre de 2003 («*Caso Christina Kik contra Oficina de Armonización del Mercado Interior*») rechaza que este régimen lingüístico que no admite como lenguas de procedimiento todas las oficiales sea discriminatorio teniendo en cuenta «*que la marca comunitaria se ha establecido en provecho de las empresas y no de la totalidad de los ciudadanos, y que las empresas no están obligadas a recurrir a ella*», que ese régimen «*es el resultado de una difícil búsqueda del necesario equilibrio entre los intereses de las empresas y los intereses de la colectividad, en lo relativo al coste de los procedimientos, pero también entre los intereses de los solicitantes de marcas comunitarias y los de otras empresas, en lo relativo al acceso a las traducciones de los documentos que conceden derechos o a los procedimientos en que intervienen varias empresas*» y que «*pese a no haber dado el mismo trato a todas las lenguas oficiales, el Consejo había adoptado una decisión apropiada y proporcionada al limitar su elección a las lenguas cuyo conocimiento está más extendido en la Comunidad Europea*».

[133] DO 45, de 14 de junio de 1962.

sido objeto de innumerables modificaciones parciales de las que destacaremos únicamente la operada por Reglamento nº 259/68, del Consejo, de 29 de febrero de 1968, que tras la unificación de las instituciones de las tres comunidades le atribuye la denominación de Estatuto de los funcionarios de las Comunidades Europeas[134], y la más reciente por Reglamento nº 1080/2010, de 24 de noviembre, del Parlamento y del Consejo, que entre otras modificaciones incluye la del nombre por el actual de Estatuto de los funcionarios de la Unión Europea[135]. En lo que aquí interesa, su art. 28 dispone –ya desde la redacción original– que entre los requisitos de los candidatos para ser nombrados como funcionarios de la Unión Europea se halla el de «*que justifiquen poseer el conocimiento en profundidad de una de las lenguas de la Unión y un conocimiento satisfactorio de otra de ellas, en la medida necesaria para el desempeño de las funciones que puedan ser llamados a ejercer*»; la misma norma se aplica al personal temporal. Su art. 45 añade que entre los méritos que se considerarán para la promoción de los funcionarios se halla *«la utilización en el desempeño de sus funciones de lenguas distintas de aquella de la que hayan justificado tener un conocimiento en profundidad»* y que *«antes de su primera promoción con posterioridad al reclutamiento, los funcionarios deberán demostrar su capacidad para trabajar en una tercera lengua»*.

Quiere ello decir que el requisito de conocer dos lenguas opera como un mínimo, pero que cuanto más amplio sea el dominio de lenguas que tengan los interesados mayores opciones tendrán para el ingreso y para la promoción en la carrera funcionarial. Como es lógico, no todas las lenguas oficiales tienen la misma valoración a estos efectos, siendo más relevante el conocimiento de las tres lenguas oficiosas de trabajo.

5. OTRAS POLÍTICAS DE LA UNIÓN EUROPEA

Además de las normas que se han comentado en los apartados anteriores y que se dirigen directamente a establecer su régimen lingüístico, existen otras materias afectadas por las políticas de la Unión Europea que atañen de modo indirecto a la regulación de las lenguas en sus estados miembros y de las que comentaremos algunos ejemplos. Como explica URRUTIA LIBARONA, la Unión Europea hasta hace poco se ha ido desarrollando sin tener demasiado en cuenta las repercusiones que las libertades comunitarias de circulación (de personas, mercancías y capitales) y de establecimiento producen sobre el panorama

[134] DO L 56, de 4 de marzo de 1968.

[135] DO L 311, de 26 de noviembre de 2010.

lingüístico, y ha sido habitualmente el Tribunal de Justicia quien ha buscado una posición de equilibrio entre esas libertades y la diversidad lingüística con arreglo a los siguientes criterios:

> «En aquellos ámbitos en los que no exista una armonización normativa comunitaria europea, las restricciones a las libertades económicas sobre la base de una política lingüística de fomento de las lenguas oficiales podrá admitirse siempre que resulte adecuada para garantizar la consecución de tal objetivo y no vaya más allá de lo necesario para alcanzarlo, es decir, la restricción de la libertad fundamental de circulación debe tener un objetivo legítimo y superar el test de proporcionalidad»[136].

En relación con la libre circulación de personas (art. 3 del TUE) y de la prohibición de toda discriminación en razón de la nacionalidad (art. 18 del TFUE), se entiende que todos los nacionales de los estados miembros tienen los mismos derechos lingüísticos. Así, por ejemplo, no cabe que una normativa nacional que confiere a sus ciudadanos el derecho a que el proceso penal o administrativo se sustancie en una determinada lengua no lo reconozca igualmente a los nacionales de la misma lengua de los demás estados miembros que circulen o permanezcan en su territorio[137].

En cuanto a la libre circulación de trabajadores con abolición de toda discriminación por razón de la nacionalidad (art. 45 del TFUE), el Reglamento (UE) 492/2011, de 5 de abril, dispone en su art. 3 que «*no serán aplicables las disposiciones legales, reglamentarias o administrativas, ni las prácticas administrativas de un estado miembro que limiten o subordinen a condiciones no previstas para los nacionales la oferta y la demanda de trabajo, el acceso al empleo y su ejercicio por los extranjeros*», pero que tal disposición «*no se aplicará*

---

[136] Iñigo URRUTIA LIBARONA, «Defensa y promoción de las lenguas oficiales como razón imperiosa de interés general de la Unión Europea a la luz de la jurisprudencia del TJCE», *Revista Vasca de Administración Pública* nº 83 (2009), p. 261.

[137] La STJ de 24 de noviembre de 1998 («*Proceso penal contra Horts Otto Bickel y otros*») analizaba el caso de dos ciudadanos, uno alemán y el otro austriaco, que habían solicitado de las autoridades italianas de la provincia de Bolzano, donde está reconocido el uso de la lengua alemana junto con la italiana, que los procesos que se seguían contra ellos se sustanciaran en alemán. El Gobierno italiano alegó que ese derecho estaba exclusivamente conferido a los ciudadanos italianos del grupo lingüístico germanófono residentes en la provincia de Bolzano con el objetivo de reconocer su identidad étnica y cultural, pero no a los nacionales de otros estados que se hallaran ocasional y temporalmente presentes en dicha región. El Tribunal afirmó lo siguiente: «*La posibilidad que tienen los ciudadanos de la Unión de comunicarse, con igual derecho que los nacionales, en una lengua determinada con las autoridades administrativas y judiciales de un Estado puede facilitar el ejercicio de la libertad de circular y residir en otro Estado miembro. De ello se deduce que personas como los Sres. B. y F., cuando ejercen su derecho a circular y residir en otro Estado miembro están legitimados, en principio, en virtud del artículo 6 del Tratado, para gozar de un trato no discriminatorio respecto a los nacionales de dicho Estado por lo que respecta al empleo de las lenguas que allí se utilizan*».

a las condiciones relativas a los conocimientos lingüísticos exigidos en razón de la naturaleza del empleo a cubrir». Por lo tanto, cabe condicionar el acceso a un empleo, cuando sea razonable exigirlo para su desempeño, al conocimiento de determinada lengua oficial sin que se considere como un obstáculo a la libre circulación de trabajadores[138]. Similar consideración debe hacerse en relación con el principio de libertad de establecimiento que comprende el acceso a las actividades no asalariadas y su ejercicio, así como la constitución y gestión de empresas y de sociedades (art. 49 del TFUE). Esa libertad puede verse limitada por una legislación nacional dirigida a garantizar la protección de los derechos lingüísticos de sus ciudadanos[139]. Así, la Directiva 2010/13/UE, de 10 de marzo, de servicios de comunicación audiovisual, prevé que los estados miembros adopten normas para promover activamente una u otra lengua, y si bien su art. 16 impone que los organismos de radiodifusión televisiva reserven para obras europeas una proporción mayoritaria de su tiempo de difusión, también prevé un trato específico en el caso de áreas lingüísticas restringidas[140].

---

[138] La STJ de 28 de noviembre de 1989 («*Anita Groener contra Minister for Education and the City of Dublin Vocational Educational Committee*») declaró, en relación con el recurso interpuesto por una ciudadana holandesa a la que se exigía conocimiento del irlandés, que un empleo de profesor en centros públicos de enseñanza profesional puede justificar la exigencia de conocimientos lingüísticos «*siempre y cuando la exigencia lingüística de que se trata se inscriba dentro de una política de promoción de la lengua nacional que, al mismo tiempo, sea la primera lengua oficial, y que esta exigencia se ponga en práctica respetando los principios de proporcionalidad y no discriminación*». Este principio tiene sus límites; la STJ de 6 de junio de 2000 («*Roman Angonese contra Cassa di Risparmio di Bolzano SpA*») contempla el caso de un ciudadano italiano de lengua materna alemana que se presentó en un proceso de selección de personal en una entidad bancaria y al que exigieron un certificado de bilingüismo expedido por una sola Administración Pública y en un único lugar de examen, la provincia italiana de Bolzano, y concluye que dado que las personas que no residen en esa provincia tienen escasas posibilidades de obtener el certificado y, por tanto, de acceder a un empleo, se trataba de un requisito discriminatorio.

[139] La STJ de 4 de julio de 2000 («*Salomone Haim contra Kassenzahnärztliche Vereinigung*») considera admisible supeditar la autorización para ejercer como odontólogo de una Caja del Seguro de Enfermedad solicitada por un nacional de otro estado miembro (en este caso, italiano) al requisito de que posea los conocimientos lingüísticos necesarios para ejercer su profesión en el país de establecimiento (en este caso, Alemania) y garantizar que pueda comunicarse eficazmente con los pacientes y las autoridades administrativas y organismos profesionales. La STJ de 13 de diciembre de 2007 («*Coditel Brabant SPRL y otros contra Bélgica*») considera admisible una norma que obliga a los distribuidores por cable que operan en la región bilingüe de Bruselas a retransmitir programas televisivos difundidos por organismos públicos y privados dependientes de las comunidades francesa y flamenca ya que persigue una finalidad de interés general, el mantenimiento del carácter pluralista en cuanto a lenguas de la oferta de programas de televisión en dicho territorio, garantizando que los telespectadores no se vean privados del acceso en su propia lengua a las informaciones locales y nacionales ni a los programas representativos de su cultura, siempre que las medidas no resulten desproporcionadas en relación con ese objetivo.

[140] La STJ de 5 de marzo de 2009 («*Unión de Televisiones Comerciales Asociadas, UTECA, contra Administración General del Estado*») considera que una norma española que obliga a los operadores

En el ámbito de la acción social, la Directiva 77/486/CEE del Consejo, de 25 de julio de 1977, relativa a la escolarización de los hijos de los trabajadores migrantes impone que los estados miembros adopten las medidas pertinentes para ofrecerles una enseñanza gratuita que incluya la enseñanza de la lengua oficial o de una de las lenguas del país de acogida, pero también la enseñanza de la lengua materna y de la cultura del país de origen. La Resolución de 13 de octubre de 2005 del Parlamento Europeo pide a los estados miembros que fomenten, en los centros de enseñanza de los distintos niveles, medidas que garanticen la diversidad lingüística y apoya los sistemas educativos que garantizan a los alumnos un aprendizaje precoz de dos lenguas además de su lengua materna y el fomento de la integración a través del multilingüismo.

En materia de funcionamiento del mercado interior (art. 26 del TFUE) y de protección del consumidor (art. 169 del TFUE) se han dictado diversas normas relativas al etiquetado de productos, algunas de ellas previendo la obligación de utilizar la lengua o las lenguas oficiales del estado miembro en cuyo territorio se comercialicen los productos, en otros casos se ha dispuesto que la información se ofrezca en una lengua fácilmente inteligible para el consumidor sin imponer el empleo de una lengua específica. Así, por ejemplo, el Reglamento (UE) nº 1169/2011, de 25 de octubre, sobre información alimentaria facilitada al consumidor, en su art. 15 dispone que «*la información alimentaria obligatoria figurará en una lengua que comprendan fácilmente los consumidores de los Estados miembros donde se comercializa el alimento*», aunque «*en su propio territorio, los Estados miembros en que se comercializa un alimento podrán estipular que las menciones se faciliten en una o más lenguas de entre las lenguas oficiales de la Unión Europea*»; el Reglamento (CE) nº 767/2009, de 13 de julio, sobre comercialización y utilización de piensos, en su art. 14 dispone que las indicaciones obligatorias del etiquetado deben presentarse «*de manera bien visible, claramente legible e indeleble, al menos en la lengua oficial o una de las lenguas oficiales del Estado miembro o región en el que se comercializa*»; por su parte la Directiva 2007/23/CE, de 23 de mayo, sobre puesta en el mercado de artículos pirotécnicos, en su art. 12 exige:

> «Los fabricantes garantizarán que los artículos pirotécnicos distintos de los artículos pirotécnicos para vehículos estén etiquetados debidamente de manera visible, legible e indeleble en la lengua o lenguas oficiales del Estado miembro en el que se pondrá en venta el artículo».

---

de televisión a destinar el 5 % de sus ingresos de explotación a la financiación anticipada de películas cinematográficas y de televisión europeas y el 60 % de dicho 5 % a obras cuya lengua original sea cualquiera de las lenguas oficiales españolas no infringe dicha directiva ni tampoco constituye una ayuda de Estado en beneficio de la industria cinematográfica.

III. RÉGIMEN LINGÜÍSTICO EN ESPAÑA

1. LAS LENGUAS DE ESPAÑA

España, como la mayor parte de los países del mundo, es multilingüe ya que en su territorio tradicionalmente se han hablado y se hablan varias lenguas y una parte significativa de su población ha sido y es bilingüe.

De las diversas lenguas prerromanas de la península ibérica no quedó ninguna, salvo el vascuence al que nos referiremos más adelante, siendo todas sustituidas por el latín al que prestaron diversas influencias[141]. En un largo proceso que se inicia en el siglo III a.C. con la conquista romana, y que parece que estaba completado hacia el siglo III, el latín se convierte no solo en la lengua oficial sino también en la lengua hablada comúnmente por los diversos pueblos peninsulares. Esta circunstancia provoca que cada vez haya más distancia entre el latín culto o literario y el latín vulgar hablado por diversos sectores sociales y en distintos lugares que, por fragmentación, una vez desaparecida la unidad política del Imperio romano, entre los siglos VI y X dará lugar al nacimiento de las lenguas romances; la expresión deriva de *romanice loqui*, el habla vulgar de los romanos, contrapuesta a *latine loqui*, el latín culto, y a *barbarice loqui*, las lenguas germanas de los bárbaros. Los visigodos que dominan Hispania a partir del siglo VI se romanizaron muy rápidamente y abandonaron su lengua para

---

[141] Véase Rafael LAPESA, *Historia de la lengua española*, Gredos, Madrid, 1981, pp. 36 y ss.

adoptar el latín al que aportaron algunos germanismos que han llegado a las lenguas romances actuales. La invasión musulmana del siglo VIII potencia la fragmentación política y, por ende, lingüística de la Península y supone también que durante varios siglos el romance convive con el árabe en al-Ándalus ya que los mozárabes conservaron su lengua y religión bajo dominio musulmán, produciéndose una influencia mutua que nos ha legado abundante vocabulario y toponimia de origen árabe. Hay que tener en cuenta que en la Hispania musulmana existía, como en la cristiana, pluralidad lingüística; junto a distintas variedades de árabe y de romance se utilizaron también el bereber o el hebreo. El hebreo se mantiene hasta la expulsión de los judíos en 1492, mientras que el árabe se sigue hablando en la Península hasta la definitiva expulsión de los moriscos en 1609.

De entre las diversas variedades lingüísticas romances que van surgiendo en los reinos medievales (gallego-portugués, asturleonés, navarro, aragonés, catalán, mozárabe) con el tiempo es el castellano el que se convierte en la lengua predominante, beneficiado por su posición geográfica y por el dominio político del Reino de Castilla a partir del siglo XII que es el que más ensancha su territorio y crece en población durante la Reconquista[142]. Aunque a partir del siglo XII también el gallego y el catalán cuentan con una relevante literatura escrita (mucho más escasa es la que se produce en leonés o aragonés), será la escrita e impresa en castellano la que se imponga claramente a partir del siglo XV y la que sirva de base para la fijación y unificación de un modelo de lengua culta que alcanza su apogeo en el Siglo de Oro. A la lengua que queda descrita en la gramática de Nebrija de 1492 el Renacimiento aportará numerosos latinismos e italianismos; desde el siglo XVIII la preeminencia política y cultural de Francia añadirá numerosos galicismos; todo ello sin perjuicio de los distintos cambios fonéticos que se introducen en la constante evolución de la lengua. La estandarización se completa a partir de la creación de la Real Academia Española en 1713. El latín se mantiene durante la Edad Moderna en los ámbitos eclesiástico y universitario por lo que también se escribe y se publica en esta lengua.

A partir de los siglos XV y XVI, por tanto, el castellano es la lengua más extendida en España y la que impulsa la monarquía que ha unificado los diversos reinos peninsulares (de la que en 1640 se separa Portugal, que se aleja

---

[142] Como señala David A. PHARIES, *Breve historia de la lengua española*, University of Chicago Press, Chicago, 2006, p. 48: «*Es evidente que los tres acontecimientos claves en la historia lingüística de España son la introducción del latín de parte de los romanos, la invasión musulmana que acaba con la primacía del iberorromance de los visigodos, y la Reconquista, a través de la cual un dialecto aislado y periférico del norte de la Península consigue propagarse hacia el sur y establecerse como lengua dominante en grandes partes de ella. Es concebible que sin la invasión musulmana y la reacción guerrera que suscita, Castilla y el dialecto castellano habrían quedado muy lejos de los centros culturales y políticos de la Península*».

del proceso de castellanización) y, por ello, recibe desde esa época también el nombre de español o lengua española[143]. La conquista de las islas Canarias por la corona de Castilla, completada en 1496, extiende el castellano fuera de la Península y la conquista de buena parte de América a partir de 1492 hará que también se convierta, a la larga, en la lengua más extendida en ese continente. Al igual que sucede respecto de las otras lenguas que, a partir del siglo XVI, aspiran a competir con el latín como lengua culta (francés, inglés, alemán) numerosos autores hacen la apología del castellano como lengua apta para las funciones sociales más elevadas, como el ya citado Antonio de Nebrija, Sebastián de Covarrubias, Juan de Valdés, Miguel de Cervantes[144], fray Luis de León, Pedro Malón de Chaide, Juan Pablo Forner, Gregorio Mayans, Jerónimo Feijoo, etc. En el siglo XVIII el castellano se impulsa decididamente como lengua nacional de una monarquía que, a imagen de Francia, pretende lograr un Estado más centralizado y homogéneo.

No obstante, el avance y predominio del castellano no supuso una total uniformización ya que se mantuvieron distintas variedades y formas de hablarlo[145]; tampoco llevó a la desaparición de las otras lenguas peninsulares sino que

---

[143] Como señala Francisco MORENO FERNÁNDEZ, *Historia social de las lenguas de España*, Ariel, Barcelona, 2005, pp. 129-130: «*Las razones que convirtieron al castellano en mito y en lengua de España por antonomasia –según la consideración popular de los propios castellanos y de gente de otros lugares– tuvieron que ver con hechos demográficos y sociopolíticos de extraordinaria importancia. La demografía era rotunda: simplemente más de las tres cuartas partes de la Península no portuguesa estaba formada por castellanos. La economía también era decisiva porque el Reino más rico de la Península, el de mayor capacidad productiva, mayor recaudación de impuestos y mayores ingresos, en metálico y en especie, era Castilla*». Según MORENO CABRERA, *op. cit.*, p. 101, el español como lengua estándar es un registro culto del castellano moderno que sería una de las variedades romances habladas en la Península.

[144] Miguel de CERVANTES, *Don Quijote de la Mancha*, edición de Francisco Rico (dir.), Instituto Cervantes-Galaxia Gutemberg-Círculo de Lectores-Centro para la Edición de los Clásicos Españoles, Estella (Navarra), 2004, p. 826, pone en boca de don Quijote las siguientes palabras: «*Y a lo que decís, señor, que vuestro hijo no estima mucho la poesía de romance, doime a entender que no anda muy acertado en ello, y la razón es esta: el grande Homero no escribió en latín, porque era griego, ni Virgilio no escribió en griego, porque era latino; en resolución, todos los poetas antiguos escribieron en la lengua que mamaron en la leche, y no fueron a buscar las estranjeras para declarar la alteza de sus conceptos; y siendo esto así, razón sería se estendiese esta costumbre por todas las naciones, y que no se desestimase el poeta alemán porque escribe en su lengua, ni el castellano, ni aun el vizcaíno que escribe en la suya*».

[145] Según MORENO FERNÁNDEZ, *Historia…* citada, pp. 137-138, en el siglo XVI existían tres grandes variedades: el castellano norteño, hablado desde Galicia hasta Aragón, pasando por León y Castilla la Vieja, el castellano central o toledano, hablado en Castilla la Nueva, Extremadura y Murcia, y el castellano andaluz, extendido desde Andalucía a Canarias. De estas tres variedades se acaba por imponer como modelo de referencia la primera dado que corresponde a las zonas más pobladas. COSERIU, *op. cit.*, p. 165, señala que «*en España siguen existiendo, en parte, los antiguos dialectos primarios [formados a partir del latín, si bien luego se fundirían en buena medida con el castellano], es decir el*

hasta el presente y con un número importante de hablantes se han mantenido en determinados territorios principalmente otras tres lenguas: el catalán/valenciano[146], el gallego y el vascuence. Lenguas que retroceden, principalmente en el siglo XIX y primera mitad del siglo XX, ante la intensa difusión del castellano en la enseñanza obligatoria y por los modernos medios de comunicación de masas, pero que inician un proceso de recuperación en la segunda mitad del siglo XX y que son reconocidas como lenguas cooficiales a partir de la Constitución de 1978.

---

astur-leonés (especialmente el asturiano) y el aragonés. La lengua común, que se ha desarrollado sobre la base del castellano, está en sí misma diferenciada. Así, el andaluz no es un dialecto primario, sino un dialecto secundario del español como lengua común [es decir, surgida a partir del castellano]; y todas las formas del español de América no se remontan a los dialectos primarios, sino al español común, i. e. son dialectos secundarios. Más allá de la diferenciación de la lengua común existen formas de un español ejemplar, de un español estándar (y, por tanto, dialectos terciarios). Como la lengua ejemplar presenta una diversidad interna en los distintos países y regiones, ya han surgido tendencias hacia una unidad a un nivel aún más alto de la lengua en España y en América Latina: hacia una ejemplaridad [estandarización] "panhispánica"». Para la época actual Francisco MORENO FERNÁNDEZ, *La lengua española en su geografía*, Arco/Libros, Madrid, 2009, distingue ocho grandes zonas y otras tantas variedades de la lengua española: español castellano, español andaluz, español canario, español caribeño, español mexicano y centroamericano, español andino, español austral y español chileno, además de las variedades de otras áreas multilingües (Estados Unidos, Asia –Filipinas– y África –Guinea Ecuatorial–). Dentro de cada una de esas grandes zonas cabe distinguir también diversas variedades; así, por ejemplo, dentro del español castellano diferencia el castellano norteño del castellano manchego; y dentro de las variedades norteñas las de áreas bilingües (castellano gallego, castellano vasco, castellano catalán) y las de áreas monolingües (castellano norteño occidental y castellano norteño oriental). Navarra se hallaría en la zona de transición entre el castellano norteño oriental (que comparte con Aragón) y el castellano vasco (que comparte con el País Vasco).

[146] La denominación y naturaleza de la lengua propia de la actual Comunidad Valenciana, si es la misma lengua que el catalán o si constituye una lengua diferente, ha sido objeto de discordia tanto en el ámbito político como académico. La STC 75/1997, de 21 de abril, expone que «*podrá discutirse cuanto se quiera sobre la pertinencia de que en el seno de la Universidad de Valencia la lengua propia de la Comunidad Autónoma se denomine indistintamente valenciano o catalán, pero, como ha quedado dicho, ello no contradice valores, bienes o intereses constitucionalmente tutelados y no vulnera precepto legal alguno*». La STS de 15 de marzo de 2006 señala: «*Ese problema de si son o no lenguas diferentes el valenciano y el catalán ya ha de aceptarse que no está resuelto en el Estatuto de Autonomía de la Comunidad Valenciana, según ha declarado la STC 75/1997. Por tanto, al no tener una solución normativa, ha de ser considerado como un problema ajeno al Derecho que tiene su sede natural en el ámbito científico o académico, y esto hace que para su decisión hayan de seguirse en buena medida los patrones que encarnan la llamada doctrina de la discrecionalidad técnica; es decir, ha de estarse a lo que sobre dicho problema haya prevalecido en la doctrina científica*». El DRAE define al valenciano como «*variedad del catalán, que se usa en gran parte del antiguo reino de Valencia y se siente allí comúnmente como lengua propia*». La Academia Valenciana de la Lengua aprobó el 9 de febrero de 2005 con carácter prescriptivo un dictamen sobre los principios y criterios para la defensa de la denominación y la entidad del valenciano en el cual, entre otras consideraciones, se afirma que «*la lengua propia e histórica de los valencianos, desde el punto de vista de la filología, es también la que comparten las comunidades autónomas de Cataluña y las Islas Baleares, y el Principado de Andorra*» y que esa lengua recibe la doble denominación de catalán y valenciano.

La distribución actual y exacta de las lenguas según su número de hablantes no es cuestión pacífica dado que por diversas fuentes se ofrecen datos distintos, a menudo según criterios y procedimientos de recogida muy diferentes. El Centro de Investigaciones Sociológicas (CIS) realizó en 1998 una encuesta en la cual recogió, entre otros datos, los de uso de las lenguas en las comunidades autónomas oficialmente bilingües (no recoge las lenguas habladas en otras comunidades a las que nos referiremos después) y que, pese a que ya tiene unos años, sigue siendo citada dado que ofrece la ventaja de que los datos de unas y otras comunidades son comparables, algo que no sucede con otros estudios que se realizan solo en relación con una determinada lengua o comunidad. En resumen, ofrecía los siguientes resultados sobre conocimiento de lenguas por la población de esas comunidades[147].

Comunidad	Lengua propia (catalán/valenciano, gallego, euskera)					Castellano				
	Entiende, habla, lee y escribe	Entiende, habla y lee	Entiende y habla	Solo entiende	Total %	Entiende, habla, lee y escribe	Entiende, habla y lee	Entiende y habla	Solo entiende	Total %
Cataluña	48,1	23,2	7,8	18,3	97,3	96.7	0,9	2,4	-	100
Comunidad Valenciana	19,3	19,6	16,7	33,6	89,2	95,8	1,4	2,3	0,4	100
Galicia	52,9	15,5	20,8	9,7	98,8	92,5	2,4	2,5	2,4	99,7
Islas Baleares	31,1	24,7	15,9	20,7	92,4	94,9	0,4	3,0	1,3	99,6
Navarra	7,1	3,8	4,7	7,1	22,7	98,7	1,1	-	0,2	100
País Vasco	16,5	3,6	8,5	14,7	43,3	98,2	0,7	0,7	-	99,5

Cuadro 1. Conocimiento de lenguas. CIS 1998.

Por otro lado, el Instituto Nacional de Estadística (INE) al elaborar los censos de población de 1991 y 2001 incluyó una serie de preguntas a los mayores de 16 años en las comunidades autónomas oficialmente bilingües sobre conocimiento del respectivo idioma cooficial. El resumen para 2001 es el siguiente[148].

---

147 CIS, estudios número 2295, 2296, 2297, 2298, 2299 y 2300.

148 El de 2001 es el último censo publicado ya que tiene una periodicidad de diez años. Los resultados del censo cuya fecha de referencia es el 1 de noviembre de 2011, que también incluye datos sobre conocimiento de las lenguas cooficiales, se publicarán en 2013.

Comunidad / Provincia		% No lo entiende	% Sólo lo entiende	% Sólo lo entiende y lo sabe leer	% Sólo lo entiende y lo sabe hablar	% Lo entiende y lo sabe hablar y leer, pero no escribir	% Lo entiende y lo sabe hablar, leer y escribir	TOTAL POBLACIÓN > 16 años
Cataluña	Barcelona	6,01	17,53	9,25	2,44	17,97	46,81	4.074.261
	Girona	4,32	10,99	5,17	2,34	18,95	58,23	475.696
	Lleida	2,65	9,01	4,17	3,74	23,74	56,70	307.728
	Tarragona	4,44	13,40	6,37	3,84	20,48	51,47	513.264
	TOTAL	5,52	16,07	8,32	2,64	18,62	48,83	5.370.949
Comunidad Valenciana	Alicante	24,24	33,94	5,86	10,82	9,74	15,40	1.213.292
	Castellón	6,52	22,82	6,93	13,85	22,52	27,36	408.182
	Valencia	7,30	28,38	10,39	9,54	19,05	25,34	1.867.660
	TOTAL	13,10	29,66	8,41	10,49	16,22	22,12	3.489.134
Galicia	Coruña (A)	0,66	6,57	1,63	20,61	11,51	59,02	952.816
	Lugo	0,27	3,18	0,93	18,95	10,89	65,78	315.361
	Ourense	0,35	4,24	0,91	32,32	11,58	50,62	297.390
	Pontevedra	0,62	8,80	1,42	26,81	9,69	52,66	769.107
	TOTAL	0,55	6,55	1,37	23,92	10,84	56,77	2.334.674
Islas Baleares		11,58	20,33	6,79	7,65	17,99	35,65	697.553
Navarra[149]		39,69	1,53	0,32	1,23	0,92	12,29	466.769
País Vasco	Álava	62,83	3,15	1,30	1,10	0,82	30,80	246.007
	Guipúzcoa	30,70	4,61	0,54	4,04	2,01	58,11	577.858
	Vizcaya	52,84	3,57	1,18	2,43	1,52	38,46	976.252
	TOTAL	47,10	3,84	0,99	2,76	1,59	43,72	1.800.117
TOTAL		13,28	16,02	5,93	8,30	13,97	41,05	14.159.196

Cuadro 2. Conocimiento de lenguas. INE Censo de Población 2001.

Se puede concluir de ambas encuestas, por tanto, que el castellano es la lengua no solo mayoritaria sino también común de casi toda la población española y que el conocimiento de las restantes lenguas es bastante variable de unas a otras comunidades e incluso provincias. También resulta muy variable el grado de alfabetización, muy alto en castellano y muy irregular en las demás lenguas. Así como hay una importante población monolingüe en castellano, apenas la

[149] En Navarra la pregunta no se formuló al 44,02 % de la población entonces residente en municipios oficialmente monolingües (zona no vascófona), una opción técnicamente más que discutible que distorsiona los datos ya que, aunque muy minoritaria, hay también en esa zona una población vascófona, en torno al 2,5 % de los habitantes de más de 15 años y algo superior y en crecimiento en los habitantes de menos de 15 años, tal como se desprende de los datos específicos que analizaremos más adelante.

hay en las otras lenguas españolas, quienes las hablan son mayoritariamente bilingües y también dominan el castellano. En cualquier caso, dado que la introducción de las lenguas cooficiales en la enseñanza obligatoria se ha realizado precisamente en las últimas décadas, a partir de la de 1970, estos datos han de evolucionar en el sentido de un mayor conocimiento y una mayor alfabetización en las lenguas vernáculas.

2. LOS ANTECEDENTES DEL RÉGIMEN LINGÜÍSTICO

Existen pocas disposiciones dirigidas a establecer un determinado régimen lingüístico antes del siglo XVIII cuando, como hemos visto, se impone oficialmente la preocupación por establecer las lenguas nacionales, aunque la actuación práctica de los poderes públicos de la monarquía hispana ya con anterioridad se dirige hacia el uso prioritario del castellano como lengua oficial. Desde que por Fernando III, rey de Castilla y de León, se dispusiera en 1241 la traducción del Fuero Juzgo (el *Liber Iudiciorum* de los visigodos) y, sobre todo, desde el reinado de su hijo Alfonso X el Sabio, el castellano se convierte en la lengua usual de las disposiciones e instituciones del reino castellano-leonés en lugar del latín, aunque no exista una disposición que lo establezca expresamente, y se ponen las bases para la creación de una lengua estandarizada. Mientras tanto, en los reinos de la corona de Aragón se utilizó el latín y el romance aragonés o catalán. El uso oficial del castellano también se extendió a determinadas relaciones privadas, sobre todo en el ámbito mercantil[150]; Carlos I mediante una pragmática de 4 de diciembre de 1549 dispone que los bancos y mercaderes lleven sus libros de cuentas en lengua castellana en la que también deben redactarse las letras de cambio, disposición que será reiterada mediante Real Cédula de 14 de diciembre de 1771 por Carlos III.

Los Decretos de Nueva Planta de Felipe V, que persiguen reforzar el poder real e implantar el modelo castellano de administración en los reinos de la corona de Aragón, entre otros extremos imponen el uso de la lengua castellana. Así lo hacen el Real Decreto de 29 de junio de 1707 sobre las Audiencias de Aragón y Valencia que dispone «*que se gobiernen y manejen en todo y por todo como las dos Chancillerías de Valladolid y Granada*» y el Real Decreto de 16

[150] A reseñar que las ordenanzas municipales de la ciudad de Huesca de 1349 ya imponían el uso del romance en el mercado prohibiendo expresamente, bajo multa pecuniaria, el uso del árabe, del hebreo y del vascuence: «*Item nuyl corredor non sia usado que faga mercadaria ninguna que conpre nin venda entre ningunas personas, faulando en algaravia ni en abraych nin en bansquenç; et qui lo fara pague por coto XXX sol*». «Ordenanzas inéditas dictadas por el Consejo de Huesca (1284-1486)», transcripción y nota preliminar de Ricardo DEL ARCO, *Revista de Archivos, Bibliotecas y Museos*, 3ª época, tomo XXIX (noviembre-diciembre 1913), p. 433.

de enero de 1716 relativo a la Real Audiencia de Cataluña que expresamente señala que «*las causas en la Real Audiencia se substanciarán en lengua castellana*»; otras disposiciones extenderían el uso del castellano a la administración municipal y a otros organismos[151]. Por Real Resolución de 11 de diciembre de 1717 dictada en respuesta a una consulta de la Real Audiencia de Mallorca se declaró que las sentencias, decretos y provisiones se escribieran en castellano y no en latín como se hacia antiguamente; no obstante, las letras y provisiones dirigidas a los bailes de las villas y la recepción de testigos podía hacerse en lengua mallorquina «*por no encontrar en la mayor parte de las villas personas que entiendan la lengua castellana*», con la correspondiente traducción al castellano por los relatores. Estas disposiciones no se cumplieron fielmente y Carlos III, por Real Cédula de 23 de julio de 1778, dispuso que la Audiencia de Cataluña, o cualquier otro tribunal o consejo, cesara en la práctica de dictar sentencias en latín y lo hiciera en todo caso en castellano. Como excepción a esta generalización legal del castellano nos encontramos con la Resolución de Fernando VI de 13 de marzo de 1755 dirigida a los escribanos de Barcelona que dispone que los instrumentos «*se otorgarán en idioma inteligible a los contrayentes*».

Las normas más abundantes en relación con la lengua son las que se refieren a la enseñanza, aunque las primeras disposiciones en la materia no se dictan en relación con las de la Península sino con las de los dominios americanos. La Recopilación de Leyes de Indias recoge las disposiciones dictadas por Carlos I en el sentido de crear escuelas de lengua castellana para que los indios la aprendieran, justificándolo en que no era posible explicar los misterios de la fe católica en las lenguas indígenas «*sin cometer grandes disonancias e imperfecciones*»; no obstante, la enseñanza se dirigiría a los que voluntariamente lo quisieran[152]. Sin embargo, las disposiciones dictadas a partir de 1570 por Felipe II se orientan en la dirección contraria, ordenan que en las universidades de Lima y México, y también donde hubiera audiencias y chancillerías, existieran cátedras «*de la lengua general de los indios*» (náhuatl en Nueva España, quechua en Perú, guaraní en el Río de la Plata, etc.) dado que su inteligencia era medio preciso para la enseñanza de la doctrina cristiana de modo que los sacerdotes que debían ocuparse de ella cursaran esos estudios[153]. Asimismo se dispuso que

---

[151] La *Instrucción secreta de algunas cosas que deben tener presente los Corregidores del Principado de Cataluña para el ejercicio de sus empleos* de 20 de febrero de 1717 disponía lo siguiente: «*Pondrá el mayor cuydado en introducir la Lengua Castellana, a cuyo fin dará las providencias más templadas y dissimuladas para que se consiga el efecto sin que se note el cuydado*»; Juan MERCADER RIBA, «La ordenación de Cataluña por Felipe V: la Nueva Planta», *Hispania* nº 43 (1951), p. 325.

[152] Recopilación de Leyes de Indias, Libro VI, título I, ley XVIII (1550).

[153] Recopilación de Leyes de Indias, Libro I, título XII, ley XLVI (1580). No sorprende, por ello, que las primeras gramáticas y diccionarios de las lenguas indígenas americanas fuesen elaborados por

no se ordenaran sacerdotes que no supieran la lengua de los indios[154], ni pudieran enseñar los religiosos que no la hablasen y pudieran confesar en ella, y que los que fueran enviados a Indias tenían obligación de aprenderla[155], aunque todo ello sin renunciar a enseñar el castellano a los indígenas[156]. Esta política hacia las lenguas indígenas dura dos siglos hasta que, definitivamente, la Real Cédula de Carlos III de 10 de mayo de 1770 ordenaba a las autoridades de los dominios americanos que pusieran los medios «*para que de una vez se llegue a conseguir el que se extingan los diferentes idiomas de que se usa en los mismos dominios, y sólo se hable el castellano*», disposición que hasta la independencia de esos territorios en las primeras décadas del siglo XIX sería seguida por otras disposiciones en el mismo sentido (con el mismo escaso éxito) y, en particular, para la creación de escuelas donde únicamente se enseñara en castellano[157].

A imitación de la Academia Francesa y por iniciativa del ilustrado Juan Manuel Fernández Pacheco y Zúñiga, marqués de Villena, en 1713 se funda la Real Academia Española, que Felipe V sanciona en 1714, con la finalidad de «*fijar las voces y vocablos de la lengua castellana en su mayor propiedad, elegancia y pureza*»[158]. Una de sus primeras obras fue el Diccionario de Autoridades publicado entre 1726 y 1739, instrumento esencial para la normalización de la lengua. La existencia del diccionario, de la gramática y de la ortografía también publicadas por la Real Academia facilitará la enseñanza obligatoria de

---

religiosos. Véase Ascensión y Miguel LEÓN-PORTILLA, *Las primeras gramáticas del Nuevo Mundo*, Fondo de Cultura Económica, México DF, 2009, que analizan las dos primeras de ellas: *Arte de la lengua mexicana* del franciscano fray Andrés de Olmos publicado en 1547 para la lengua náhuatl, y *Arte de la lengua de Michoacán* publicado en 1558 por el también franciscano fray Maturino Gilberti para la lengua purépecha o tarasco. Podemos añadir que el dominico fray Domingo de Santo Tomás publica en 1560 los primeros libros en quechua, *Grammatica o Arte de la Lengua General de los Indios de los Reynos del Perú* y *Lexicón o Vocabulario de la Lengua General del Perú, llamado «Quichua»*; la Compañía de Jesús, con autorización del Concilio Provincial de Lima, publica en 1583 el *Catecismo en la lengua española, y aymara del Piru* y el jesuita Diego de Torres Rubio en 1616 *Arte de la lengua aymara*; igualmente, el jesuita Antonio Ruiz de Montoya publica en 1639 *Tesoro de la lengua guaraní* y en 1640 *Arte, y bocabulario de la lengua Guaraní*.

[154] Recopilación de Leyes de Indias, Libro I, título XII, ley LVI.

[155] Recopilación de Leyes de Indias, Libro I, título XV, leyes V y VI.

[156] Ibídem, Libro I, título XIII, Ley V (1634): «*Rogamos y encargamos a los arzobispos y obispos que provean y den orden en sus diócesis que los curas y doctrineros de indios, usando de los medios más suaves dispongan y encaminen, que a todos los indios sea enseñada la lengua española y en ella la doctrina cristiana*».

[157] Sin embargo, con criterio contrario el propio Carlos III en Real Cédula de 5 de julio de 1767 sobre creación de nuevas poblaciones en Sierra Morena con colonos católicos alemanes y flamencos disponía que la elección de párroco «*por ahora ha de ser precisamente del idioma de los mismos pobladores*».

[158] Véase Alonso ZAMORA VICENTE, *Historia de la Real Academia Española*, Espasa-Calpe, Madrid, 1999.

la lengua de la que se empieza a preocupar el poder político precisamente en esa época. Hasta la segunda mitad del siglo XVIII la enseñanza está principalmente en manos de la Iglesia a través de escuelas elementales o «*de primeras letras*» que con frecuencia funcionan en las parroquias rurales o que son regidas por órdenes religiosas; en otros casos son escuelas municipales (que se irán generalizando a partir de ese siglo) o, en fin, instituciones privadas que mediante retribución atienden la educación de las clases privilegiadas, sobre todo en las escuelas secundarias o «*de gramática y latinidad*» que preparan para seguir estudios superiores en las universidades. Son las ideas de la Ilustración las que impulsan a que el poder público considere la enseñanza como una responsabilidad propia que debe regular mediante disposiciones legales que, en lo que aquí nos interesa, darán siempre por sentado que la lengua en que debe impartirse la enseñanza obligatoria es el castellano, que un buen conocimiento de esta lengua es uno de los elementos básicos de una adecuada educación y que la extensión de una lengua común es condición esencial del progreso nacional. Una de las primeras normas en tal sentido es la Real Cédula de Carlos III de 23 de junio de 1768:

> «Mando que las enseñanzas de primeras letras, latinidad y retórica se haga en lengua castellana, dondequiera que no se practique, cuidando de su cumplimiento las Audiencias y justicias respectivas, recomendándoles también por mi consejo a los diocesanos, universidades y superiores seglares, para su observación y diligencia en extender el idioma general de la Nación, para su mayor armonía y enlace recíproco».

Mediante Real Provisión de 11 de julio de 1771 se fijaron los requisitos y circunstancias que debían reunir los maestros de primeras letras entre los cuales se hallaba superar un examen sobre el «*arte de leer, escribir y contar*» y una Real Cédula de 22 de diciembre de 1780 ordenaba «*enseñar en las escuelas: lengua nativa (castellana), Gramática, Ortografía ambas según las Reglas de la Real Academia de la Lengua*». Toda la legislación sobre enseñanza que se dicte en el siglo y medio siguiente recogerá, explícita o implícitamente, similares disposiciones, aunque su eficacia fue muy relativa dado que la generalización del acceso a la educación no llegará hasta el siglo XX y de hecho se seguirán utilizando otras lenguas en la enseñanza elemental.

De esta extensión del castellano como lengua obligatoria en que impartir la enseñanza se excluye durante el siglo XVIII a las universidades. En contra del criterio de los ilustrados, con Jovellanos al frente, diversas disposiciones reiteran la norma de que la enseñanza universitaria se siga realizando en latín, disposiciones que no consiguieron evitar la decadencia del uso de un latín degradado o «*macarrónico*» en los actos formales que ya no era la lengua de comunicación habitual de estudiantes y profesores ni en la que se elaboraban las

nuevas disciplinas científicas[159]. Así, Fernando VI mediante Real Decreto de 11 de septiembre de 1753 ordena que se restablezca el uso del latín como disponen las constituciones de las universidades y que no se concedan cátedras a quienes no justifiquen haber realizado sus estudios en latín ni se admitan estudiantes a matrícula que no acrediten el conocimiento de esa lengua. La ya citada Real Cédula de 23 de junio de 1768 disponía que la enseñanza de las primeras letras se hiciese en castellano y recomendaba lo mismo para la universidad, aunque no lo imponía; la Real Cédula de 12 de julio de 1807 que establecía un nuevo plan de estudios para las universidades, aunque no especificaba la lengua de las clases y proponía el uso de algunos libros en castellano, obligaba en todo caso a estudiar la lengua latina e imponía su empleo para el examen de licenciatura y para el de provisión de cátedras.

La Constitución de 1812 dispuso en su art. 25 que «*desde el año de 1830 deberán saber leer y escribir los que de nuevo entren en el ejercicio de los derechos de ciudadano*» y en el art. 366 que «*en todos los pueblos de la Monarquía se establecerán escuelas de primeras letras, en las que se enseñará a los niños a leer, escribir y contar, y el catecismo de la religión católica, que comprenderá también una breve exposición de las obligaciones civiles*». Aunque no se precisaba la lengua de la enseñanza se daba por descontado que sería la castellana. El «*Informe para proponer los medios de proceder al arreglo de los diversos ramos de la instrucción pública»* elaborado en septiembre de 1813 por la Junta de Instrucción Pública afirmaba lo siguiente: «*Debe ser una la doctrina de nuestras escuelas, y unos los métodos de su enseñanza, a que es consiguiente que sea también una la lengua en que se enseñe y que ésta sea la lengua castellana*». Esta propuesta –al igual que las bases para la formación de un plan general de instrucción pública que Jovellanos había elaborado en 1809– alcanzaba también a los estudios superiores de los cuales se proponía desterrar «*ese guirigay bárbaro llamado latín de escuelas*». El proyecto de decreto sobre el arreglo general de la enseñanza pública presentado a las Cortes el 7 de marzo de 1814 disponía en su art. 28 que «*todos los ramos comprendidos en la segunda enseñanza, se estudiarán en lengua castellana*», mientras que su art. 48 referido a la enseñanza universitaria disponía que «*la enseñanza de la teología, del derecho canónico y del derecho civil romano continuará dándose en lengua latina; pero la de los demás cursos de esta tercera enseñanza se dará en castellano*». No se regulaba expresamente la lengua de la primera enseñanza, en la que según el art. 10 «*aprenderán los niños a leer con sentido, y a escribir*

[159] Véase Juan GUTIÉRREZ CUADRADO, «La sustitución del latín por el romance en la universidad española del siglo XVIII», en Mariano PESET REIG (ed.), *Universidades españolas y americanas: época colonial*, CSIC, Madrid, 1987.

con claridad y buena ortografía», pero se deduce del dictamen que acompañaba al decreto que se daba por supuesto que sería la castellana a la que se calificaba de «*lengua nativa*»; la precisión del art. 28 no va dirigida a excluir tanto o solo las lenguas peninsulares distintas de la castellana sino principalmente al latín empleado anteriormente. Estas disposiciones no entraron en vigor a causa del restablecimiento del régimen absolutista pero fueron adoptadas de nuevo en el Trienio Constitucional por Real Decreto de 29 de junio de 1821 y tuvieron continuidad en el Real Decreto de 16 de febrero de 1825 aprobando el Plan y Reglamento de las Escuelas de Primeras Letras, que regulaba incluso los libros de lectura a emplear, y en el Reglamento provisional de las Escuelas Públicas de Instrucción Primaria Elemental de 26 de noviembre de 1836. En el caso de las universidades, la Real Orden de 14 de octubre de 1824 («Plan Calomarde») dispuso expresamente el uso del castellano para las explicaciones, preguntas y respuestas, reservando el latín para «*los argumentos y las respuestas*» (los ejercicios prácticos de disertación y debate), y definitivamente el Plan general de Instrucción Pública aprobado por Real Decreto de 4 de agosto de 1836 («Plan del duque de Rivas») proscribía el latín como lengua de enseñanza reduciéndolo a materia de estudio al disponer para la segunda enseñanza y las universidades que «*la lengua nacional es la única de que se hará uso en las explicaciones y libros de texto*». La Ley de Instrucción Primaria de 21 de julio de 1838 («Ley Someruelos») disponía en su art. 4 que para ser completa la instrucción primaria debía comprender lectura, escritura y elementos de gramática castellana. La Ley de Instrucción Pública de 7 de septiembre de 1857 («Ley Moyano» que, con modificaciones, perviviría hasta 1970) también disponía en su art. 2 como contenido de la primera enseñanza la lectura, escritura y la gramática castellana, mientras que su art. 88 disponía que «*la Gramática y Ortografía de la Academia Española serán texto obligatorio y único para estas materias en la enseñanza pública*». Los reglamentos de universidades y de segunda enseñanza aprobados por reales decretos de 22 de mayo de 1859 ratificarán la norma de que las clases deben hacerse en castellano. Que esas disposiciones que hacían del castellano la única lengua que debía emplearse en la enseñanza no siempre se cumplían, al menos en la enseñanza primaria, y que había maestros que seguían empleando las demás lenguas españolas, se deduce de que ya entrado el siglo XX se dictan una serie de normas, a las que nos referiremos enseguida, que pretenden prohibir esa práctica e incluso que establecen sanciones al respecto[160].

---

[160] Denis LACORNE, *La politique de Babel…* citada, pp. 16 y ss., explica que en Francia, pese a que durante la Tercera República (1870-1940) el uso de cualquier otra lengua diferente del francés estaba teóricamente excluido del sistema educativo, en la práctica en muchas regiones la primera enseñanza era oficiosamente bilingüe ya que los maestros se ayudaban de las lenguas regionales para explicar a los alumnos el significado de palabras o frases en francés que estos no entendían. Lo mismo se puede

La normativa sobre enseñanza se ve acompañada a lo largo del siglo XIX por otras muchas disposiciones puntuales que persiguen el mismo propósito de establecer el castellano como único idioma oficial aunque no haya una declaración solemne y expresa en tal sentido. Así, por ejemplo, Carlos IV mediante Instrucción de 11 de marzo de 1801 dispone que «*en ningún teatro de España se podrán representar, cantar ni bailar piezas que no sean en idioma castellano*»[161]. El Código de Comercio aprobado por Real Decreto de 30 de mayo de 1829 disponía en su art. 54:

> «Los libros de comercio se llevarán en idioma español. El comerciante que los lleve en otro idioma, sea extranjero ó dialecto especial de alguna provincia del reino, incurrirá en una multa que no bajará de mil reales, ni excederá de seis mil; se hará á sus espensas la traduccion al idioma español de los asientos del libro que se mande reconocer y compulsar, y se le compelerá por los medios de derecho á que en un término que se le señale transcriba en dicho idioma los libros que hubiere llevado en otro»,

mientras que su art. 239 disponía sobre los contratos celebrados en territorio español que «*se estenderán en el idioma vulgar del reino; y en otra forma no se les dará curso en juicio*» Mediante Real Orden de 24 de febrero de 1860 que dictaba reglas para efectuar la rotulación de calles y numeración de casas se disponía que «*se procurará que en las capitales y poblaciones donde se conserve todavía el uso de algunos dialectos, se reduzcan todos los nombres de las calles a lengua castellana*». La Ley del Notariado de 28 de mayo de 1862, todavía vigente, en su art. 25 dispone que «*los instrumentos públicos se redactarán en lengua castellana*», aunque su reglamento de 30 de diciembre de 1862 en el art. 7 preveía que «*los aspirantes á Notarías en distritos donde vulgarmente se*

---

decir de España y más cuando en la segunda mitad del siglo XIX se inicia, principalmente en Cataluña, un movimiento a favor del uso de la lengua materna en las escuelas. Fernando GONZÁLEZ OLLÉ, «El uso de las lenguas regionales en la enseñanza primaria ante el Congreso de los Diputados (1896)», *Boletín de la Real Academia Española* tomo 65, cuaderno 236, 1985, se hace eco del debate suscitado por el diputado carlista Manuel Polo y Peyrolón al formular al Gobierno conservador presidido por Cánovas el ruego de que se exigiera que los maestros que enseñaran en regiones con una lengua propia la conocieran para poder entenderse con los alumnos que no hablaran castellano y afirmar que en Cataluña o Mallorca era habitual el uso del catalán por los maestros. Le responde el ministro de Fomento, Aureliano Linares Rivas, en el sentido de que debe cumplirse a rajatabla la Ley Moyano y afirmando que «*el principal objeto que debe perseguir un Gobierno es que el idioma patrio se hable en todas partes sin distinción, y después que haya cuantos dialectos se quiera, que con esto no se pierde nada; pero sí se pierde mucho con que haya regiones enteras en que los habitantes no sepan hablar el castellano*».

[161] Mediante Real Orden de 15 de enero de 1867 se dispuso «*que en adelante no se admitan a la censura obras escritas en cualquiera de los dialectos de las provincias de España*»; esta disposición no se publicó en la colección legislativa sino exclusivamente en el Boletín Oficial de la Provincia de Barcelona de 29 de enero de 1867 por lo que parece que se dirigía directamente contra las obras de teatro en catalán.

hablen dialectos particulares, acreditarán que los entienden bastantemente»[162] y en el art. 71 no excluía el uso auxiliar de otras lenguas: «*Cuando se hubiere de insertar documento, párrafo, frase o palabra de otro idioma o dialecto, se extenderá inmediatamente su traducción, o se explicará lo que el otorgante u otorgantes entienden por la frase, palabra o nombre exótico*». La Ley provisional del Registro Civil de 17 de junio de 1870 imponía en todo caso las inscripciones en castellano al disponer en su art. 28 que «*cuando los documentos presentados se hallen extendidos en idioma extranjero o en dialecto del país, se acompañará a los mismos su traducción en castellano*». Como excepción de esta tendencia, el art. 51 del Código de Comercio de 22 de agosto de 1885, todavía vigente, dando marcha atrás respecto del anterior dispone que son válidos y producen obligación y acción en juicio los contratos mercantiles cualesquiera que sean la forma y el idioma en que se celebren.

La promoción del castellano como lengua nacional se refuerza entrado el siglo XX en consonancia con el auge del nacionalismo español y del regeneracionismo propios de la época inmediata al «*Desastre*» de 1898. Así, por ejemplo, el Real Decreto de 21 de noviembre de 1902 sobre la enseñanza del catecismo disponía en su art. 2:

> «Los maestros y maestras de Instrucción Primaria que enseñen a sus discípulos la doctrina cristiana u otra cualquier materia en un idioma o dialecto que no sea la lengua castellana, serán castigados por primera vez con amonestación por parte del Inspector provincial de primera enseñanza quien dará cuenta del hecho al Ministerio del ramo; y si reincidiesen serán separados del Magisterio Oficial, perdiendo cuantos derechos les reconoce la Ley»;

esta disposición fue matizada por la Real Orden de 19 de diciembre siguiente que urgía a los inspectores a vigilar el cumplimiento de la enseñanza del castellano pero aclaraba que las responsabilidades no se exigirían al maestro que se dirigiera en otra lengua a niños que todavía ignoraran el castellano, sino que «*sólo serán exigibles en el caso de que el maestro emplee idioma distinto del oficial dirigiéndose a los alumnos que sepan el castellano*». El Reglamento de

---

[162] Se mantuvo tal exigencia en el art. 4 del Reglamento de 9 de noviembre de 1874 y desapareció del Reglamento de oposiciones para notarios aprobado por Real Orden de 23 de julio de 1912 y del Reglamento Notarial aprobado el 9 de abril de 1917 (su art. 210 preveía que si el notario no conocía el dialecto, utilizara un intérprete para explicar el contenido del documento a los otorgantes que no entendiesen el castellano), aunque ya desde el Real Decreto de 26 de febrero de 1903 que centralizó las oposiciones en Madrid ante un único tribunal en la práctica dejó de aplicarse. Como señala Blanca URMENETA PURROY, *Navarra ante el vascuence. Actitudes y actuaciones (1876-1919)*, Gobierno de Navarra, Pamplona, 1996, pp. 207 y ss., mientras estuvo vigente ese precepto fue habitual la exigencia de conocimiento del vascuence para determinadas notarías de Navarra como Bera, Ochagavía o Altsasu-Alsasua.

la Ley Hipotecaria aprobado el 6 de agosto de 1915 en su art. 48 disponía que los documentos no redactados en idioma español debían ser traducidos para su inscripción en el Registro de la Propiedad y se precisaba que los extendidos «*en latín o dialectos de España o en letra antigua, o que sean ininteligibles para el Registrador*» se debían presentar acompañados de su traducción hecha por titular del Cuerpo de Archiveros y Bibliotecarios u otro funcionario competente[163]. El reglamento para la elaboración y venta de especialidades farmacéuticas aprobado por Real Decreto de 6 de marzo de 1919 en su art. 30 exigía que las etiquetas, envolturas y prospectos estuvieran redactados en español. El art. 8 del Reglamento del Registro Mercantil de 20 de septiembre de 1919 exigía que los documentos no redactados en castellano debían ser traducidos para su inscripción.

La exaltación del castellano como única lengua nacional llega al máximo en la época de la Dictadura de Primo de Rivera. GONZÁLEZ OLLÉ mantiene que, a grandes trazos, desde mediados del siglo XVIII «*los tradicionalistas se presentan como partidarios de la diversidad idiomática; los progresistas, opuestos a ella, favorables, en consecuencia, a la unidad*», y que en el siglo XX los papeles se invierten con la aparición del nacionalismo regionalista (tradicionalista), que pasa a defender la unidad lingüística, frente al nacionalismo estatal (progresista) que comienza a defender la pluralidad[164]. La cuestión debe matizarse un poco más. Ciertamente que, desde el siglo XVIII, los progresistas, esto es, los partidarios de la Ilustración y luego de la Revolución francesa, son favorables a imponer una lengua nacional como instrumento para la construcción del Estado liberal y, en particular, a través de la educación obligatoria; a ellos se opondrán los tradicionalistas que rechazan la difusión de la lengua nacional (sea el francés o el español) ya que la ven como instrumento de propagación de las ideas revolucionarias y contrarias a la religión por lo que prefieren exaltar la conservación de las lenguas regionales; ello genera una desconfianza mutua sobre el papel de las lenguas, sobre todo en la enseñanza, para propagar unas u otras ideas[165]. Pero sobre todo a partir de 1870 se produce lo que HOBSBAWM

---

[163] En cualquier caso, la práctica existía con anterioridad; mediante Real Orden de 5 de mayo de 1857 se había ordenado a los registradores que no inscribieran ningún documento en catalán sin acompañarlo de su traducción al castellano.

[164] Fernando GONZÁLEZ OLLÉ, «Tradicionalistas y progresistas ante la diversidad idiomática de España», en *Lenguas de España, lenguas de Europa*, Fundación Cánovas del Castillo, Madrid, 1994, pp. 129-130.

[165] Muestra de esa situación es la circular que en 1880 el ministro de la Gobernación dirige a los gobernadores de las provincias de Álava, Guipúzcoa y Vizcaya (*Gaceta de Madrid* nº 274, de 30 de septiembre de 1880) incitándoles a vigilar con el mayor celo a los eclesiásticos que prediquen en vascuence, al igual que en castellano, contra la Constitución y las leyes, y en la cual se afirma lo siguiente: «*El Gobierno de S.M. ha sabido con profundo sentimiento que algunos individuos pertenecientes al clero en*

denomina la transformación del nacionalismo[166]. El impulso del liberalismo por crear naciones amplias, económica y políticamente viables, se ve desplazado por un renacimiento cultural de signo populista, florecen los nacionalismos lingüísticos y los sentimientos patrióticos dentro de los estados-nación ya establecidos tienden a ser acaparados por la derecha conservadora que ya no exalta el cambio sino la tradición y la autoridad. No solo en España sino en muchos países europeos –sobre todo en Francia con Maurras y Barrés– aparece un nuevo conservadurismo radical que impulsa el engrandecimiento nacional y los valores tradicionales. En consecuencia, en el siglo XX la causa de la lengua nacional tiende a ser acaparada por esta nueva derecha que en España está representada sobre todo por el maurismo, la Dictadura de Primo de Rivera y luego la franquista. Por el contrario, los progresistas (liberales, demócratas, socialistas), sin renunciar a las lenguas nacionales, a partir de la I Guerra Mundial y, más decididamente, después de la II Guerra Mundial al abrazar la causa de los derechos humanos y de la protección de las minorías también se harán más proclives a defender la pluralidad lingüística.

Con la Dictadura de Primo de Rivera aflora la desconfianza sobre las demás lenguas españolas como instrumento del nacionalismo separatista, especialmente del catalán; como señala el Real Decreto de 18 de septiembre de 1923 que dictaba medidas y sanciones contra el separatismo:

> «El expresarse o escribir en idiomas o dialectos, las canciones, bailes, costumbres, trajes regionales no son objeto de prohibición alguna; pero en los actos oficiales de carácter nacional e internacional no podrá usarse por las personas investidas de autoridad otro idioma que el castellano, que es el oficial del Estado español»;

se añadía que las corporaciones locales y regionales podían usar otros idiomas en su vida interna, pero los libros y actas necesariamente debían redactarse en castellano.

El Real Decreto de 26 de diciembre de 1923 relativo a trabajos del Mapa Nacional y a la creación del Registro General de Cartografía disponía en su art. 10 que «*todas las publicaciones hechas en adelante por entidades oficiales o particulares subvencionadas deberán rotularse necesariamente en el idioma español*». La Real Orden de 13 de octubre de 1925 sobre propagandas anti-

---

las provincias de Guipúzcoa, Álava y Vizcaya olvidan a veces los sagrados deberes de su ministerio, y que prevalidos de la especialidad de la lengua vascongada, en que se les consiente dirigirse a los fieles, suelen hacer desde el púlpito exhortaciones con tendencias políticas contrarias a la Constitución del Estado y a las leyes vigentes».

[166] Eric J. HOBSBAWM, *Naciones y nacionalismo desde 1780*, traducción de Jordi Beltrán, Editorial Crítica, Barcelona, 1992, 2ª edición, pp. 111 y ss.

patrióticas y antisociales ordenaba a los inspectores de primera enseñanza que examinaran los libros de texto

> «[…] y si no estuviesen escritos en español o contuvieren doctrinas de tendencias contrarias a la unidad de la Patria, o contra las bases que constituyen el fundamento del régimen social, los harán retirar inmediatamente de manos de los niños y procederán a formar expediente al Maestro, suspendiéndole de empleo y medio sueldo».

El Real Decreto de 17 de marzo de 1926, sobre sanciones gubernativas y judiciales a los que faltaren al uso y respeto de la lengua española, a la bandera española, himno o emblemas nacionales, llegaba más lejos ya que la desobediencia o resistencia, activa o pasiva, a cumplir instrucciones de las autoridades sobre el empleo de la lengua española podría sancionarse e incluso

> «[…] si el delito se reduce a negativa o resistencia a usar la lengua española en los casos en que tal uso esté ordenado o a uso de otro idioma o dialecto, en vez de aquella, será castigado con pena de arresto mayor en su grado máximo o prisión correccional en su grado medio y multa de 500 a 5.000 pesetas».

En el mismo sentido el Real Decreto de 11 de junio de 1926 disponía que *«los Maestros nacionales que proscriban, abandonen o entorpezcan la enseñanza en su Escuela del idioma oficial en aquellas regiones en que se conserva otra lengua nativa, serán sometidos a expediente, pudiendo serles impuestas la suspensión de empleo y sueldo de uno a tres meses»*, y que *«en caso de reincidencia podrá acordarse su traslado libremente por el Ministerio de Instrucción pública y Bellas Artes a otra provincia donde no se hable más que la lengua oficial»*.

Aunque oficialmente no se prohibió el uso de las lenguas distintas del castellano en el ámbito eclesiástico, se produjeron continuos choques entre las autoridades de la Dictadura y la Iglesia catalana por la presión establecida para que los sacerdotes no predicaran en catalán[167].

---

[167] Alejandro QUIROGA y Gregorio ALONSO, *Matrimonio de conveniencia. El nacionalismo español y las relaciones Iglesia-Estado durante la Dictadura de Primo de Rivera*, Asociación de Historia Contemporánea, Santiago de Compostela, 2004, pp. 14-15: «*Una de las ideas claves de la política nacionalizadora primorriverista en Cataluña fue forzar al clero catalán a predicar en castellano. Sin embargo, el gobierno encontró una tenaz resistencia en el líder de la Iglesia catalana, el cardenal Vidal i Barraquer, quien se negó a ordenar a sus subordinados que predicaran en castellano, alegando que el papado había defendido desde el Concilio de Trento el uso de las lenguas vernáculas en la predicación de las Sagradas Escrituras. E idéntica postura adoptó Josep Miralles, obispo de Barcelona, que también rechazó mandar a los curas que sermonearan a los fieles en castellano, amparándose en la posición sostenida por el Vaticano en este sentido, a pesar de las continuas presiones de los generales Barrera y Milans del Bosch –este último gobernador civil de Barcelona.* […] *Ante la oposición del clero catalán, Primo decidió abrir un segundo frente de acción en el Vaticano. Dado que sólo al Papa competía el nombramiento de los prelados de la Iglesia en España, el dictador ordenó que se presionara*

En esta época sí hubo alguna disposición dirigida al reconocimiento de las lenguas distintas del castellano, aunque quedó marcada por la notable torpeza de sus redactores al abordar la materia. El Real Decreto de 26 de noviembre de 1926 modificaba la composición de la Real Academia Española afirmando lo siguiente:

> «El hecho de que se hablen y cultiven en el suelo de nuestra Patria, además de la castellana, otras lenguas, españolas también, aunque no sean el "español" por antonomasia, exige del Gobierno medidas que tiendan a fijar su pureza y conservación, pues, sin menoscabo para la intangibilidad nacional, es innegable la importancia de su uso familiar y literario, ya que todas esas varias formas integran el acervo idiomático y el modo de expresión del pensar y el sentir de nuestra raza».

La alusión al uso «*familiar y literario*» dejaba claro que no se albergaba ningún propósito de dotar de oficialidad a esas lenguas ni de cuestionar el monolingüismo oficial. En la parte dispositiva se aumentaban los académicos de número de 36 a 42, ocho de los cuales «*deberán haberse distinguido notablemente en el conocimiento o cultivo de las lenguas españolas distintas de la castellana*», dos para cada una de las lenguas catalana, gallega y vasca y uno para las lenguas valenciana y mallorquina; lo mismo se disponía para los 42 académicos correspondientes españoles. Además se creaban tres secciones denominadas «*de la lengua catalana y sus variedades valenciana y mallorquina*», «*de la lengua gallega*» y «*de la lengua vascuence*», integrada cada una de ellas por los académicos de número de su especialidad y otros tantos numerarios designados por la Academia y presididas todas por su director. Se añadía que

> «[…] tendrá como función cada una de dichas secciones, con respecto a su especial idioma, las mismas que para la lengua castellana determina el artículo primero de los Estatutos de la Academia, aprobados por real decreto de 31 de Agosto de 1859, y además la formación de los diccionarios respectivos»[168].

---

por vía diplomática a la Santa Sede para que revisase su postura en el contencioso que mantenía con los jerarcas catalanes. En 1926 el Ministro de Trabajo, Eduardo Aunós, en su reunión con el Secretario de Estado del Vaticano, el cardenal de Gasparri, requirió de la Iglesia un mayor compromiso con la tarea estatal de españolización de Cataluña. Entre otras demandas, solicitó la condena pública del regionalismo catalán, el traslado de Vidal i Barraquer y el nombramiento de candidatos españolistas para las sedes catalanas. Primo por su parte comunicó a Vidal que expulsaría al Nuncio de España y que crearía una «Iglesia nacional» en caso de que el Vaticano tomara partido por la Iglesia catalana». Publicación electrónica: http://www.ahistcon.org/docs/Santiago/pdfs/s2a.pdf

[168] Las funciones de la Real Academia Española según el art. 1 de sus estatutos eran «*cultivar y fijar la pureza y elegancia de la lengua castellana, dar a conocer sus orígenes, debatir y depurar sus principios gramaticales; vulgarizar por medio de la estampa los escritos desconocidos y preciosos que existen de lejanos siglos y manifiestan el lento y progresivo desarrollo del idioma; promover sin descanso la reimpresión de obras clásicas en ediciones esmeradas; y publicar en láminas excelentes los retratos de nuestros afamados ingenios, librándolos del olvido*».

Esta disposición ignoraba que ya existían instituciones encargadas de esas tareas (la Real Academia Gallega creada por Real Decreto de 25 de agosto de 1906, el Institut d'Estudis Catalans creado en 1907 por la Diputación de Barcelona y la Academia de la Lengua Vasca creada en 1918 por las cuatro diputaciones forales) afirmando en la exposición de motivos que «*la reducida área de difusión de tales idiomas hace imposible la creación de una Academia especial que cumpliere esos fines*». Por Real Decreto de 21 de noviembre de 1927 se estableció el reglamento de las secciones especiales regulando el régimen de sesiones (su art. 4 señalaba que «*la Lengua que habrán de emplear las secciones y sus individuos para sus actas, comunicaciones, discursos, etc., será la castellana*») y en sesión de 10 de marzo de 1928 se eligieron los nuevos académicos[169].

La medida, al parecer una antigua idea del rey Alfonso XIII[170], no contentó a nadie; la Real Academia Española, que no había sido consultada, la vio como una intromisión gubernamental en su misión y dirigió varios escritos al Ministerio solicitando la modificación o la derogación de los reales decretos haciendo notar la existencia de organismos regionales más capacitados para la tarea; en los territorios de las lenguas distintas del castellano se podía interpretar como un tímido reconocimiento de aquellas, pero también como una pretensión de centralizar en Madrid todas las funciones en relación a las mismas. La iniciativa duró lo que duró la Dictadura; mediante Real Decreto de 15 de mayo de 1930 se derogan las citadas disposiciones aludiendo en su exposición de motivos a «*la ineficacia de la reforma, a juicio unánime de la propia Academia y de todos sus miembros madrileños y regionales*» y a:

> «[…] la leal aceptación por el Gobierno y por toda España de la importancia cultural de las Academias y otros institutos y organismos regionales, a veces mejor dotados de toda clase de elementos de estudio, y dignas de toda la consideración del Estado, como lo es el habla nativa de todos los patriotas, sin necesidad ni conveniencia de que se mantenga instituido un caso de centralización que los profesionales de los estudios lingüísticos consideran como del todo inadecuado e ineficaz».

---

[169] Por la lengua catalana fueron elegidos Antonio Rubió y Lluch, Eugenio d'Ors, Luis Fullana y Mira (variedad valenciana) y Lorenzo Riber y Campins (variedad mallorquina); por la lengua gallega, Armando Cotarelo y Valledor y Ramón Cabanillas, y por la lengua vascongada Julio de Urquijo y Resurrección María de Azkue.

[170] Según relata el lingüista mallorquín Antoni Mª ALCOCER, *Bolletí del Diccionari de la Llengua Catalana*, tomo X, 1918-1919, p. 469, en una audiencia que le concedió el rey Alfonso XIII el 3 de mayo de 1919 en la cual le presentó su *Diccionari català-valencià-balear* el monarca le expresó la siguiente idea*: «M'ha dit que ell havia pensat de convertir la Reyal Acadèmia de la Llengua Espanyola en Reyal Acadèmia de les Llengues Espanyoles, aixòès, de totes les llengues que's parlen dins Espanya i de les postres antigues colònies americanes i d'Oceania»*.

Se mantienen los académicos designados pero se prevé la amortización de vacantes hasta volver a los 36 numerarios[171].

Así mismo, una vez caída la Dictadura, un Real Decreto de 9 de junio de 1930 derogó el de 18 de septiembre de 1923 contra el separatismo, pero otro de la misma fecha que regulaba el empleo de otros idiomas diferentes del castellano reproducía la misma norma en cuanto a restringirlos al ámbito interno de las corporaciones locales y regionales.

3. LA II REPÚBLICA Y LA CONSTITUCIÓN ESPAÑOLA DE 1931

La preocupación por el uso de las lenguas en la enseñanza estaba muy presente en el Gobierno provisional desde la instauración de la II República. Por Decreto de 29 de abril de 1931, invocando que «*es un principio universal de la pedagogía que la enseñanza primaria, para ser eficaz, ha de producirse en la lengua materna*», poniendo como ejemplo a Bélgica y la elevación del flamenco y del francés a la categoría de lengua vehicular en sus respectivas zonas lingüísticas y lamentando la persecución del catalán por la Dictadura, disponía en su art. 1º: «*Quedan derogadas todas las disposiciones dictadas desde el 23 de septiembre de 1923 contra el uso del catalán en las Escuelas primarias*»; en su art. 2º establecía que «*en las escuelas maternales y de párvulos de Cataluña la enseñanza se dará exclusivamente en lengua materna, catalana o castellana*» y en su art. 3º que:

> «en las Escuelas primarias se dará también la enseñanza en lengua materna, sea castellana o catalana, y se les enseñará a los alumnos catalanes, a partir de los ocho años, el conocimiento y práctica de la lengua española, a fin de conseguir que la hablen y escriban con toda corrección».

Se facultaba a la Universidad de Barcelona para impartir cursos de perfeccionamiento a fin de llevar a la práctica esas disposiciones y se preveía que las mismas podrían extenderse a otros territorios en función de las peticiones y circunstancias que se produjeran en relación a los idiomas respectivos.

La Constitución de la II República de 9 de diciembre de 1931 ofrece la misma senda de ruptura con la época anterior. Por primera vez se hace una declaración formal sobre la oficialidad del castellano pero que se hace compatible con el reconocimiento jurídico de las demás lenguas regionales poniendo fin al régimen de promoción del monolingüismo. El art. 4º tenía la siguiente redacción:

---

[171] Véase ZAMORA VICENTE, *op. cit.*, pp. 291-309.

> «El castellano es el idioma oficial de la República.
>
> Todo español tiene obligación de saberlo y derecho de usarlo, sin perjuicio de los derechos que las leyes del Estado reconozcan a las lenguas de las provincias o regiones.
>
> Salvo lo que se disponga en leyes especiales, a nadie se le podrá exigir el conocimiento ni el uso de ninguna lengua regional».

Esas disposiciones se veían complementadas con las del art. 50 en materia educativa:

> «Las regiones autónomas podrán organizar la enseñanza en sus lenguas respectivas, de acuerdo con las facultades que se concedan en sus Estatutos. Es obligatorio el estudio de la lengua castellana, y ésta se usará también como instrumento de enseñanza en todos los centros de instrucción primaria y secundaria de las regiones autónomas. El Estado podrá mantener o crear en ellas instituciones docentes de todos los grados en el idioma oficial de la República».

Y se añadía que «*el Estado ejercerá la suprema inspección en todo el territorio nacional para asegurar el cumplimiento de las disposiciones contenidas en este artículo*».

El art. 50 de la Constitución fue muy debatido en su elaboración ya que afectaba a dos cuestiones que preocupaban a los constituyentes. De un lado, posibilitar el uso de las lenguas regionales o lenguas distintas del castellano (fundamentalmente, el catalán) en la enseñanza; pero, por otro lado, asegurar la oficialidad del castellano y que su enseñanza no pudiera quedar relegada por las autoridades regionales. En esas fechas estaba abierto el debate sobre el proyecto de Estatuto de autonomía de Cataluña elaborado por la Generalidad, el conocido como «*Estatuto de Núria*» plebiscitado en agosto de 1931, cuyo art. 5 establecía como lengua oficial de Cataluña el catalán mientras que el castellano era oficial únicamente en las relaciones con el Gobierno de la República. El proyecto de Estatuto catalán fue abundantemente debatido y enmendado antes de su aprobación el 9 de septiembre de 1932 para ser adecuado a la Constitución. Finalmente, su art. 2º disponía que «*el idioma catalán es, como el castellano, lengua oficial en Cataluña*», garantizando la publicación de las disposiciones oficiales en ambos idiomas y el derecho de elección de idioma de los ciudadanos en territorio catalán en sus relaciones con todas las instituciones. En cuanto a enseñanza, el art. 7 atribuía a la Generalidad de Cataluña la creación y sostenimiento de centros de enseñanza en todos los grados y órdenes, pero «*siempre con arreglo a lo dispuesto en el artículo 50 de la Constitución*», y preveía en cuanto a la Universidad de Barcelona un régimen de autonomía con un patronato «*que ofrezca a las lenguas y a las culturas castellana y catalana las garantías recíprocas de convivencia y de igualdad de derechos para profesores y alumnos*».

La cuestión lingüística fue menos espinosa respecto del Estatuto vasco. El anteproyecto de Estatuto para el Estado Vasco (integrado por Álava, Guipúzcoa, Navarra y Vizcaya) elaborado por la Sociedad de Estudios Vascos-Eusko Ikaskuntza en mayo de 1931 declaraba al euskera como «*lengua nacional de los vascos*» pero oficial «*en iguales condiciones que el castellano*» y se preveía que las diputaciones demarcarían los «*territorios euskeldunes*» en los que ambas lenguas serían utilizadas en la enseñanza y en los que se exigiría su conocimiento a los funcionarios. Dicho proyecto se aprobó por la asamblea de ayuntamientos celebrada en junio de 1931 en Estella con algunas enmiendas, en lo que aquí interesa se preveía que en los territorios de habla vasca el euskera sería «*idioma vehículo de enseñanza*» y el castellano se estudiaría como asignatura, mientras que en los demás territorios la enseñanza se impartiría en castellano y el euskera como asignatura. Similar declaración de cooficialidad se contenía en el Estatuto para el Estado Navarro elaborado en junio de 1931 por encargo de la corporación foral navarra para su debate como alternativa al proyecto conjunto para las cuatro provincias, aunque era este segundo el que merecía su apoyo. El proyecto de Estatuto del País Vasco-Navarro elaborado por las comisiones gestoras de las cuatro diputaciones, tras el rechazo de los anteriores proyectos por ser contrarios a la Constitución, y que fue aprobado por la asamblea de ayuntamientos celebrada en junio de 1932 en Pamplona definía al euskera como «*idioma originario de los vasco-navarros*» y establecía análogas normas que el proyecto de la Sociedad de Estudios Vascos en cuanto a cooficialidad con el castellano y delimitación de «*territorios euskeldunes*», haciendo una remisión expresa a la Constitución de la República en cuanto al uso de ambas lenguas en la segunda enseñanza y la enseñanza superior. El Estatuto de autonomía del País Vasco aprobado finalmente el 4 de octubre de 1936 (que no incluía a Navarra y que, ya iniciada la guerra civil, solo tuvo aplicación en Vizcaya y parte de Guipúzcoa, los territorios que se mantenían leales a la República) disponía que «*el vascuence será, como el castellano, lengua oficial en el País Vasco*» y se remitía al art. 50 de la Constitución en cuanto a la facultad de crear y sostener centros docentes; dedicaba su art. 7 a establecer los principios que regirían la regulación de la cooficialidad del castellano y el vascuence: publicación y notificación en ambos idiomas de las resoluciones oficiales «*que hayan de surtir efecto en los países de habla vasca*» que debían delimitarse por las diputaciones, derecho a elegir el idioma en esos territorios para relacionarse con las instituciones y órganos judiciales, exigencia de conocimiento del vascuence a los funcionarios que prestaran servicio en territorio de habla vasca pero con respeto de los derechos adquiridos.

Por su parte, el Estatuto de autonomía de Galicia que fue plebiscitado el 28 de junio de 1936 y enviado a las Cortes en el mes de julio no tuvo oportunidad de ser aprobado por el alzamiento militar y el inicio de la guerra civil. Establecía

como idiomas oficiales el castellano y el gallego con similares disposiciones a las del Estatuto catalán; se hacía remisión expresa a la Constitución en materia de enseñanza aunque precisando que en las escuelas primarias sería obligatoria la enseñanza de las lenguas gallega y castellana.

Dadas las convulsas circunstancias políticas de la época estas disposiciones constitucionales y estatutarias en materia de lenguas apenas fueron desarrolladas, con excepción de las relativas a Cataluña que fueron objeto de diversas disposiciones de la Generalidad: Decreto de 17 de febrero de 1933 sobre exámenes de acreditación para la enseñanza del catalán; Decreto de 3 de noviembre de 1933 regulando el uso de la lengua catalana en los tribunales de justicia, que reconocía el derecho a la elección de lengua por los interesados; Orden de 24 de abril de 1934 sobre exámenes para acreditar el conocimiento de catalán; Decreto de 7 de mayo de 1934 sobre uso del catalán y del castellano en las inscripciones en el Registro Civil; Decreto de 2 de agosto de 1934 que exige el conocimiento básico del catalán a todos sus empleados, etc.

4. EL RÉGIMEN FRANQUISTA

El régimen que surge del alzamiento militar contra la II República en julio de 1936 desde el principio retoma, con más ardor si cabe, la misma defensa del monolingüismo y del castellano como lengua nacional que había hecho la Dictadura de Primo de Rivera y la proscripción del uso de cualquier otra lengua salvo en el ámbito estrictamente privado. Sus principios al respecto quedan perfectamente resumidos en la exposición de motivos de la Ley de Reforma de la Enseñanza Media de 20 de septiembre de 1938:

> «Es nuestra lengua el sistema nervioso de nuestro Imperio espiritual y herencia real y tangible de nuestro Imperio político-histórico. Como dijo Nebrija en ocasión memorable, fué siempre la lengua compañera inseparable del Imperio. Sólo un profundo estudio de nuestro idioma sobre sus textos clásicos y el aprendizaje de su empleo y de sus bellezas, puede darnos la seguridad de que el presente renacer de nuestro sentido nacional y patriótico, labrado a golpes de dolor y adversidad, no sea una exaltación pasajera, sino algo permanente y sustantivo en el espíritu de las generaciones venideras».

En la primera época que sigue al alzamiento las autoridades militares dictan diversos bandos y órdenes prohibiendo hablar en público idiomas y dialectos diferentes al castellano, incluso en el ámbito eclesiástico[172]. Posteriormente,

---

[172] Véase Joan Mari TORREALDAI, *El Libro Negro del Euskera*, Ttarttalo, Estella, 2009, 8ª edición, pp. 84 y ss. Reproduce, entre otros, un bando del comandante militar de Estella de 25 de septiembre de 1936 donde entre otros extremos como prohibir el uso del chistu se afirma: «*Asimismo, se prohíbe la palabra «Agur», importada por los separatistas en lugar del «Adiós» genuinamente español*».

según se va institucionalizando el régimen franquista, se multiplican las normas dirigidas a establecer un régimen de rígido monolingüismo, aunque nunca se establece una declaración solemne de oficialidad del castellano equivalente a la del art. 4 de la Constitución de 1931. Así, la Orden del Ministerio de Justicia de 18 de mayo de 1938 sobre el Registro Civil denunciaba

> «[…] la morbosa exacerbación en algunas provincias del sentimiento regionalista que llevó a determinados registros buen número de nombres que no solamente están expresados en idioma distinto del oficial castellano, sino que entrañan una significación contraria a la unidad de la patria. La España de Franco no puede tolerar agresiones contra la unidad de su idioma»;

en consecuencia, ordenaba que los nombres de los españoles debían consignarse en castellano. La Orden de 12 de agosto de 1938 disponía la nulidad de las inscripciones «*que se hallen practicadas en idioma o dialecto distinto del idioma oficial castellano*». Por su parte la Orden del Ministerio de Organización y Acción Sindical de 21 de mayo de 1938, aun invocando «*el respeto que puede merecer el uso de dialectos en las relaciones familiares privadas*», prohibía terminantemente «*el uso de otro idioma que no fuera el castellano en los títulos, razones sociales, estatutos o reglamentos y en la convocatoria y celebración de asambleas o juntas de las entidades que dependan de este ministerio*», entre las que se hallaban las cooperativas.

La Orden del Ministerio de Gobernación de 16 de mayo de 1940 prohibía «*en rótulos, muestras, anuncios y lugares y ocasiones análogos el empleo de vocablos genéricos extranjeros como denominaciones de establecimientos o servicios*»; la Orden del Ministerio de Industria y Comercio de 20 de mayo de 1940 prohibía a efectos de su inscripción en el registro el empleo en denominaciones de marcas, nombres comerciales, rótulos de establecimientos y cualquiera otra modalidad de propiedad industrial de otro idioma que no fuera el castellano, y la Orden del mismo Ministerio de 15 de enero de 1945 dispone que «*para lo sucesivo queda terminantemente prohibida toda designación de buques que no esté escrita en castellano, que es el idioma oficial, símbolo de la unidad de la nación*». Una circular del gobernador civil de Barcelona de 28 de julio de 1940 ordenaba que todos los funcionarios interinos de las corporaciones locales y provinciales «*que en acto de servicio, dentro o fuera de los edificios oficiales, se expresen en otro idioma que no sea el oficial del Estado, quedarán «ipso facto» destituidos, sin ulterior recurso*», mientras que los funcionarios de plantilla pendientes de depuración política que incurrieran en la misma conducta serían también inmediatamente destituidos sin posibilidad de recurso y a los demás se les reabriría el correspondiente expediente de depuración. La ya citada Ley de 17 de julio de 1945 sobre Educación Primaria disponía en su art. 7:

> «La lengua española, vínculo fundamental de la comunidad hispánica, será obligatoria y objeto de cultivo especial como imprescindible instrumento de expresión y de formación humana, en toda la educación primaria nacional».

El paso de los años, sobre todo a partir de la década de los 50, fue suavizando levemente el rigor del monolingüismo abriendo algunos resquicios al cultivo de otras lenguas distintas del castellano. Mediante Orden de 21 de febrero de 1952 del ministro de Educación Nacional (lo era por entonces el aperturista Joaquín Ruiz-Giménez) se creó en la Universidad de Salamanca la cátedra «Manuel de Larramendi» para el estudio de la lengua vasca[173]. El Reglamento de la Ley del Registro Civil aprobado mediante Decreto de 14 de noviembre de 1958 en su art. 192 disponía: «*Se permiten los nombres extranjeros o regionales. Si tuvieren traducción usual en castellano, sólo se consignarán en esta lengua*». El Decreto 1494/1968, de 20 de junio, por el que se refunden las disposiciones sobre abanderamiento, matriculación de buques y Registro Marítimo en su art. 18, en relación a los nombres, dispone que «*en general se propondrán palabras españolas, incluidas las regionales, pudiendo ser nombres propios o comunes y geográficos nacionales o extranjeros*».

La Ley 14/1970, de 4 de agosto, General de Educación y Financiamiento de la Reforma Educativa (LGE), en su art. 17 disponía, refiriéndose a la Educación General Básica, que «*las áreas de actividad educativa en este nivel comprenderán: el dominio del lenguaje mediante el estudio de la lengua nacional, el aprendizaje de una lengua extranjera y el cultivo, en su caso, de la lengua nativa*», previsión que se desarrolla por Decreto 1433/1975, de 30 de mayo, por el que se regula la incorporación de las lenguas nativas en los programas de los centros de Educación Preescolar y EGB, que autoriza «*con carácter experimental*», incluir como materia voluntaria «*la enseñanza de las lenguas nativas españolas*», aunque en todo caso asegurando

> «[…] el fácil acceso al castellano, lengua nacional y oficial, de los alumnos que hayan recibido otra lengua española como materna, así como a hacer posible el conocimiento de esta última y el acceso a sus manifestaciones culturales a los alumnos que lo soliciten».

---

[173] BOE nº 74, de 14 de marzo de 1952. Se afirmaba en su exposición de motivos que es «*deber inexcusable del Estado Español atender, en la medida más adecuada, al estudio, investigación y cuidado científico de este rico aspecto de nuestro común patrimonio cultural*»; no obstante, dicha disposición no aludía en absoluto al uso actual de dicha lengua ni a su fomento sino solo a su consideración como objeto de interés científico, caracterizándola como «*una de las más venerables antigüedades hispánicas que nos permite reconstruir lo que fue el antiguo occidente pre-latino y pre-indoeuropeo*» y señalando a la cátedra la misión «*de orientar con carácter universitario los estudios de lenguas y antigüedades vascas en general*», unos «*estudios capitales para la lingüística y para el conocimiento de las antigüedades de España y de todo el occidente*».

Por su parte, el Decreto 2929/1975, de 31 de octubre, ya en vísperas de que se inicie la transición del régimen franquista al constitucional, regula el uso de las lenguas regionales españolas respecto de las cuales se reconoce que son «*patrimonio cultural de la nación española y todas ellas tienen la consideración de lenguas nacionales*», dispone que podían ser utilizadas por todos los medios de difusión de la palabra oral y escrita y actos culturales aunque el castellano, como idioma oficial, sería el usado en todas las actuaciones de las instituciones oficiales.

Estos nuevos vientos favorables a las lenguas regionales se plasman también en el Decreto 573/1976, de 26 de febrero, que reconoce a la Real Academia de la Lengua Vasca-Euskaltzaindia creada en 1919 por las cuatro diputaciones forales cuyo ámbito de actuación se extiende a las provincias de Álava, Guipúzcoa, Navarra y Vizcaya y entre cuyos fines se halla «*investigar y formular las leyes gramaticales del idioma vasco*», «*dar orientaciones y normas para el cultivo literario del mismo*», «*promover su uso*» o «*velar por los derechos de la lengua*», y en el Real Decreto 3118/1976, de 26 de noviembre, por el que se otorga reconocimiento oficial al Institut d'Estudis Catalans creado en 1907 por la Diputación Provincial de Barcelona (que, al igual que las academias vasca y gallega, durante los primeros años del franquismo había funcionado en un régimen de semiclandestinidad) cuya Sección Filológica se ocupa «*del estudio de la lengua catalana en todos sus aspectos, así como del inventario de su léxico y la formulación de sus normas gramaticales*».

Añadamos que no se dictó una disposición similar en relación con la lengua gallega ya que la Real Academia Gallega contaba con reconocimiento oficial ya desde el Real Decreto de 25 de agosto de 1906 que aprobó sus estatutos, vigentes hasta los actuales aprobados por Real Decreto 271/2000, de 25 de febrero.

Mediante Ley 17/1977, de 4 de enero, se reforma el artículo 54 de la Ley del Registro Civil y alegando que la exigencia de que los nombres propios de españoles se consignaran en castellano «*pugna con el hondo sentir popular de los naturales de distintas regiones españolas, que se ven privados de la posibilidad de que los nombres propios en su Lengua vernácula sirvan, dentro y fuera de la familia, como signo oficial de identificación de la persona*» y que procedía «*amparar y fomentar el uso de las diversas Lenguas españolas, ya que todas ellas forman parte del fondo autóctono popular de nuestra Nación*», se disponía que los nombres de los españoles se consignaran «*en alguna de las Lenguas españolas*».

5. LA CONSTITUCIÓN ESPAÑOLA DE 1978

La Constitución de 1978, en su art. 3, viene a actualizar y completar las disposiciones del texto constitucional de 1931:

> «1. El castellano es la lengua española oficial del Estado. Todos los españoles tienen el deber de conocerla y el derecho a usarla.
>
> 2. Las demás lenguas españolas serán también oficiales en las respectivas Comunidades Autónomas de acuerdo con sus Estatutos.
>
> La riqueza de las distintas modalidades lingüísticas de España es un patrimonio cultural que será objeto de especial respeto y protección».

Se trata de un texto que se incluyó ya en el primer anteproyecto elaborado por la ponencia y que no sufrió otras enmiendas que algunas puramente gramaticales. Se debatió sobre la denominación de la lengua, que una enmienda de Camilo José Cela aprobada en el Senado establecía como «*castellano o español*», pero la comisión mixta prefirió para la redacción final la de castellano[174]. Por otro lado, el preámbulo de la Constitución proclama la voluntad, entre otras cosas, de «*proteger a todos los españoles y pueblos de España en el ejercicio de los derechos humanos, sus culturas y tradiciones, lenguas e instituciones*».

Respecto de su antecedente de 1931, el texto de 1978 coincide en cuanto a declarar el castellano como lengua oficial y establecer el deber de conocerla y el derecho a usarla, pero añade la declaración de oficialidad de las demás lenguas, aunque con remisión a los estatutos de autonomía en cuanto a los efectos que tiene dicha declaración, y la consideración de todas las modalidades lingüísticas como patrimonio cultural en la línea de las normas internacionales elaboradas sobre todo a partir de 1945 y que no suelen recogerse en el derecho constitucional comparado.

Como señala PRIETO DE PEDRO[175], la opción del constituyente de colocar la materia lingüística en el art. 3, situado en el título preliminar, excluye a los

---

[174] El senador Carlos Ollero Gómez defendió el término de español con el argumento de que su uso en lingüística era abrumador, de que las academias de los países hispanoamericanos usan la denominación de lengua española y de que aparece también en las constituciones y tratados internacionales, señalando que «*podría llegarse a la anormal situación de que el español fuese la lengua oficial de muchos países, pero no de España*» (Diario de Sesiones del Senado nº 41, de 22 de agosto de 1978). Lo cierto es que no todas las constituciones hispanoamericanas se preocupan de establecer la lengua oficial y, de entre las que sí lo hacen, algunas también la denominan castellano o lengua castellana, actualmente las de Bolivia, Colombia, Ecuador, El Salvador, Paraguay, Perú y Venezuela, mientras que utilizan la denominación de español o lengua española las de Costa Rica, Cuba, Guatemala, Honduras, Nicaragua, Panamá y Puerto Rico, así como la de Guinea Ecuatorial.

[175] Jesús PRIETO DE PEDRO, *Lenguas, lenguaje y derecho*, Civitas, Madrid, 1991, pp. 30 y ss.

derechos lingüísticos de las garantías de los derechos fundamentales (reserva de ley, contenido esencial, recurso de amparo) y obliga a buscarles «*llaves prestadas*» para abrir el acceso a su sistema de protección. Habitualmente se recurre al principio de igualdad del art. 14, al derecho a la educación del art. 27, a la libertad de expresión y de producción y creación literaria o artística del art. 20, etc., pero para dicho autor los derechos lingüísticos han quedado «*en situación de clara desventaja*» frente a los derechos fundamentales. El constituyente ha preferido centrar la cuestión en la declaración de oficialidad de las lenguas, en las relaciones de los ciudadanos con los poderes públicos más que en los derechos subjetivos. ALCARAZ RAMOS hace un juicio negativo sobre esa elección:

> «Un ejemplo de la debilidad del pensamiento constitucional en la materia, claramente derivado de apriorismos ideológico-políticos, es la no conceptuación de los Derechos Lingüísticos como Derechos Fundamentales. Creemos que no hay ninguna razón objetiva que justifique tal hecho y el no hacerlo provoca confusiones y ambigüedades que no debieran producirse dado el importante arsenal conceptual que el Derecho Constitucional ha desarrollado, obligando a usar al analista y a los tribunales tortuosos procedimientos interpretativos de difícil justificación»[176].

MILIAN I MASSANA distingue los derechos lingüísticos en sentido estricto (como el derecho a usar el castellano o las otras lenguas) y los «*derechos fundamentales con contenido lingüístico*» tales como el derecho a tener un nombre (no contemplado en la Constitución pero sí en el art. 24.2 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos), a la igualdad (art. 14), a la educación (art. 27), a la libertad de expresión (art. 20), a un proceso justo y equitativo (art. 24), respecto de los cuales la Constitución no hace referencia a su contenido lingüístico, el cual vendrá definido bien en las leyes que regulen su ejercicio, bien en los tratados internacionales sobre derechos[177]. SOLOZÁBAL ECHEVARRÍA explica que el modelo lingüístico constitucional, contenido no exclusivamente en la Constitución sino también en los estatutos de autonomía por voluntad expresa del constituyente de configurar una «*reserva de Estatuto*» sobre la oficialidad de las lenguas distintas del castellano, contiene un derecho no fundamental a usar el castellano sin traba alguna y, además, facultades integrantes de derechos fundamentales referentes a «*un objeto con dimensión lingüística*» (libertad de expresión, educación, etc.)[178]. Además de los derechos, la Constitución establece

---

[176] ALCARAZ RAMOS, *op. cit.*, p. 23.

[177] Antoni MILIAN I MASSANA, «Los derechos lingüísticos como derechos fundamentales», *Revista Vasca de Administración Pública* nº 30, 1991, pp. 74 y ss.

[178] Juan José SOLOZÁBAL ECHEVARRÍA, «El régimen constitucional del bilingüismo: la cooficialidad lingüística como garantía institucional», en José María SAUCA (ed.), *Lenguas, política, derechos*, Universidad Carlos III de Madrid-Boletín Oficial del Estado, Madrid, 2000, pp. 267 y ss.

un deber, el de conocer el castellano, que RUBIO LLORENTE clasifica entre los «*deberes en interés de la cohesión nacional*»[179].

Las consecuencias que tiene el régimen de cooficialidad o de multilingüismo contenido en la regulación constitucional han sido descritas por la jurisprudencia del Tribunal Constitucional y en líneas generales son, en cuanto al castellano, que dado que *«es oficial una lengua, independientemente de su realidad y peso como fenómeno social, cuando es reconocida por los poderes públicos como medio normal de comunicación en y entre ellos y en su relación con los sujetos privados», «el castellano es medio de comunicación normal de los poderes públicos y ante ellos en el conjunto del Estado español»* (SSTC 82/1986 y 46/1991), y que «*sólo del castellano se establece constitucionalmente un deber individualizado de conocimiento, y con él la presunción de que todos los españoles lo conocen*» (SSTC 82/1986 y 84/1986). El alcance de esa presunción *iuris tantum* es el siguiente:

> «El deber de los españoles de conocer el castellano hace suponer que ese conocimiento existe en la realidad, pero tal presunción puede quedar desvirtuada cuando el detenido o preso alega verosímilmente su ignorancia o conocimiento insuficiente o esta circunstancia se pone de manifiesto en el transcurso de las actuaciones policiales. Consecuencia de lo expuesto es que el derecho de toda persona, extranjera o española, que desconozca el castellano, a usar intérprete en sus declaraciones ante la policía, deriva, como se ha dicho, directamente de la Constitución y no exige para su ejercicio una configuración legislativa, aunque esta pueda ser conveniente para su mayor eficacia» (STC 74/1987).

En realidad, pues, en sentido estricto no hay una obligación individual de conocer el castellano que pueda exigirse coactivamente, por ejemplo, a través de la imposición de sanciones penales o administrativas, sino, como explica MILIAN MASSADA,

> «la oficialidad de una lengua no comporta el deber u obligación de conocerla. En este sentido, lo único que comporta, que es diferente, es que el particular no podrá alegar no comprenderla frente a las comunicaciones, notificaciones o publicaciones (de actos y normas) realizadas en la lengua oficial, como tampoco podrá utilizar una lengua no oficial en sus relaciones con los poderes públicos alegando desconocer aquella lengua oficial»[180].

---

[179] Francisco RUBIO LLORENTE, «Los deberes constitucionales», *Revista Española de Derecho Constitucional* nº 62, mayo-agosto 2001.

[180] MILIAN MASSADA, *La regulación constitucional… op. cit.*, p. 132. Santiago VARELA DÍAZ, «La idea de deber constitucional», *Revista Española de Derecho Constitucional* nº 4, enero-abril 1982, pp. 83-84, explica el alcance de los deberes constitucionales: «*Se encuentran en nuestra Constitución numerosas remisiones a la legislación ordinaria para que ésta dote de la eficacia –que por sí*

Por otro lado, aunque *«no existe un deber constitucional de conocimiento de una lengua cooficial» (STC 84/1986), «la cooficialidad de las demás lenguas españolas lo es con respecto a todos los poderes públicos radicados en el territorio autonómico, sin exclusión de los órganos dependientes de la Administración Central y de otras instituciones estatales en sentido estricto»; «en los territorios dotados de un estatuto de cooficialidad lingüística el uso de los particulares de cualquier lengua oficial tiene efectivamente plena validez jurídica en las relaciones que mantengan con cualquier poder público radicado en dicho territorio, siendo el derecho de las personas al uso de una lengua oficial un derecho fundado en la Constitución y el respectivo Estatuto de Autonomía»* (SSTC 82/1986 y 123/1988).

Es por ello que, para hacer realidad ese derecho, en las comunidades autónomas donde se establece la cooficialidad del castellano y otra lengua

> «[…] nada se opone a que los poderes públicos prescriban, en el ámbito de sus respectivas competencias, el conocimiento de ambas lenguas para acceder a determinadas plazas de funcionario o que, en general, se considere como un mérito entre otros el nivel de conocimiento de las mismas» (STC 82/1986),

aunque «*la exigencia del bilingüismo ha de llevarse a cabo con un criterio de racionalidad y proporcionalidad, desde la perspectiva de lo dispuesto en los artículos 23.1, 139.1 y 149.1.1º de la Constitución*» (STC 82/1986) y «*los poderes públicos deben garantizar, en sus respectivos ámbitos de competencia el derecho de todos a no ser discriminados por el uso de una de las lenguas oficiales en la Comunidad Autónoma*» (STC 337/1994). Para SOLOZÁBAL ECHEVARRÍA, la garantía institucional de la cooficialidad implica una protección normativa de modo que la disposición sobre ella queda prohibida a quien no sea

---

solos carecen– a los deberes que la misma Constitución proclama […]. *Pero, incluso en aquellos casos en los que la Constitución no se remite expresamente a la legislación ordinaria, la necesidad de ésta, para que cobren efectividad los correspondientes deberes, no es menos evidente: ¿cabe, acaso, exigir el deber de asistencia de los padres, el de conocer el castellano, el de trabajar o el de recibir la enseñanza básica, en virtud, únicamente, de lo que dispone la Constitución, sin el establecimiento por vía legislativa de las sanciones correspondientes? Esto no quiere decir que las normas constitucionales que señalan deberes carezcan absolutamente de eficacia, sino solamente que no son eficaces en relación a las conductas personales, es decir, en cuanto generadoras de deberes jurídicos para las mismas. Pero las cosas cambian si contemplamos estas normas desde otra perspectiva: la de su eficacia frente a los poderes públicos y, en particular, frente al legislador. En definitiva, lo que implica necesariamente cada deber proclamado por la Constitución es un desarrollo legislativo. De manera que no seria desorbitado concebir los distintos deberes como mandatos dirigidos al legislador, y no como vinculaciones de la conducta de las personas*». En lo que aquí interesa, el deber de conocer el castellano implica sobre todo un mandato al legislador para que adopte las medidas adecuadas respecto del sistema educativo para que todos los ciudadanos puedan adquirir un dominio adecuado de la lengua.

el constituyente (o, añadimos, el estatuyente), y su vaciamiento o desfiguración son atentados constitucionales cuyo remedio ha de ser puesto por el Tribunal Constitucional: «*El objetivo de una política en este campo no puede ser la necesaria sustitución de un idioma por otro, causando la marginación de uno de ellos de los espacios públicos*»[181].

Señala PRIETO DE PEDRO que la jurisprudencia constitucional ha optado por un criterio territorial, pero no de territorialidad estricta sino limitado objetivamente[182]. Esto es, la cooficialidad, el deber de uso de ambas lenguas cooficiales, afecta a todas las instituciones presentes en el territorio en cuestión; pero el conocimiento de la lengua propia de la comunidad no es obligación de cada uno de los funcionarios sino de la Administración en su conjunto. El ciudadano puede optar por el uso de una u otra lengua y los poderes públicos deben poner los medios para atender esa opción. No se ha optado, por tanto, por ninguno de los dos modelos clásicos de oficialidad, el puramente territorial (en cada zona, atendiendo a la concentración de hablantes, hay una sola lengua oficial) o el personal (atención al ciudadano en su lengua en determinados servicios allí donde se halle), sino que ha buscado una solución *ad hoc* adaptada a la realidad lingüística española[183].

El art. 20.3 de la Constitución, este sí se halla en el título de derechos fundamentales, dispone:

> «La Ley regulará la organización y el control parlamentario de los medios de comunicación social dependientes del Estado o de cualquier ente público y garantizará el acceso a dichos medios de los grupos sociales y políticos significativos, respetando el pluralismo de la sociedad y de las diversas lenguas de España».

Dado que normalmente la conservación y la transmisión de una lengua están condicionadas por su incorporación al sistema de enseñanza, como señala MILIAN I MASSANA la escuela es una cuestión prioritaria en las disposiciones que regulan las lenguas y, sobre todo, en la protección de las minorías lingüísticas[184]. El art. 149.1.30 de la Constitución atribuye al Estado competencia sobre:

---

[181] SOLOZÁBAL ECHEVARRÍA, *op. cit.*, pp. 278-279.

[182] PRIETO DE PEDRO, *Lenguas… op. cit.*, pp. 33 y ss.

[183] Jesús PRIETO DE PEDRO, «Dictamen emitido a requerimiento del Excmo. Sr. Defensor del Pueblo sobre la conformidad a la Constitución de la Ley 1/1998, de 7 de enero, de Política Lingüística, del Parlamento de la Generalidad de Cataluña», en *Teoría y Realidad Constitucional*, núm. 2 (1998), p. 89.

[184] Antoni MILIAN I MASSANA, *Derechos lingüísticos y derecho fundamental a la educación. Un estudio comparado: Italia, Bélgica, Suiza, Canadá y España*, Civitas, Madrid, 1994, pp. 52 y ss.

> «Regulación de las condiciones de obtención, expedición y homologación de títulos académicos y profesionales y normas básicas para el desarrollo del artículo 27 de la Constitución [el que regula el derecho a la educación] a fin de garantizar el cumplimiento de las obligaciones de los poderes públicos en esta materia»,

lo que abre la puerta a que sean las comunidades autónomas las que se ocupen del desarrollo y ejecución en materia de educación, mientras que el art. 148.1.30 prevé expresamente, además, que las comunidades autónomas asuman competencias sobre «*el fomento de la cultura, de la investigación y, en su caso, de la enseñanza de la lengua de la Comunidad Autónoma*». Se trata este de un precepto que no contiene regulación material alguna sobre la incorporación de las lenguas a la enseñanza ya que se limita a hacer previsiones competenciales. No obstante, con base en el art. 3 de la Constitución la STC 87/1983, de 27 de octubre, afirma que

> «el Estado en su conjunto (incluidas las Comunidades Autónomas) tienen el deber constitucional de asegurar el conocimiento tanto del castellano como de las lenguas propias de aquellas comunidades que tengan otra lengua como oficial».

6. LOS ESTATUTOS DE AUTONOMÍA

En desarrollo del art. 3 de la Constitución, los estatutos de autonomía que se fueron aprobando a partir de 1979 introdujeron las correspondientes disposiciones en relación con las lenguas, si bien cabe distinguir aquellos que declaran la cooficialidad del castellano y de otra lengua y los que se limitan a proclamar la protección de una o varias lenguas sin otorgarles el carácter de cooficiales, una posibilidad no prevista –tampoco excluida– expresamente en la Constitución.

Con una u otra fórmula los estatutos que establecen una lengua cooficial habilitan a la respectiva comunidad autónoma para regular los efectos de esa cooficialidad[185]. Por otro lado, todos los estatutos han atribuido a las respectivas comunidades amplias competencias en materia educativa:

---

[185] STC 87/1997, de 24 de abril: «*La Constitución en su art. 3.2 remite a los Estatutos de Autonomía de las Comunidades con lengua propia distinta del castellano la decisión sobre la declaración de la oficialidad de esa lengua y acerca de su régimen jurídico. A su vez los Estatutos concretan esta remisión constitucional mediante preceptos, situados en los títulos preliminares respectivos, en los que, después de efectuar la declaración de la oficialidad de la lengua propia de la Comunidad y reiterar la del castellano, lengua oficial común, incluyen un mandato dirigido a las correspondientes instituciones autonómicas de gobierno para que adopten las medidas necesarias en orden a asegurar el conocimiento de ambos idiomas y garantizar la plena igualdad en lo que se refiere a los derechos y deberes lingüísticos de los ciudadanos, así como el uso normal y oficial de las lenguas oficiales. Así, por ejemplo, en la STC*

> «La enseñanza en toda su extensión, niveles y grados, modalidades y especialidades, sin perjuicio del artículo 27 de la Constitución y Leyes Orgánicas que lo desarrollen, de las facultades que atribuye al Estado el artículo 149.1.30ª de la misma y de la alta inspección necesaria para su cumplimiento y garantía»,

según el art. 16 del Estatuto vasco[186], y mediante fórmulas similares en los demás[187].

74/1989 se ha declarado que "del juego del art. 3.2 de la Constitución y del art. 3 del Estatuto de Autonomía de Cataluña -en el que han de verse contenidos 'mandatos a las correspondientes instituciones autonómicas para regular la cooficialidad de la lengua propia' deriva la competencia lingüística de la Generalidad, que resulta de esta forma habilitada para determinar el alcance de la cooficialidad"».

[186] Precisamente ese límite del art. 149.1.30 hace que la STC 82/1986 declarara inconstitucional el art. 12.1 de la Ley 10/1982, de 24 de noviembre, del Euskera («*El Gobierno regulará las condiciones para la obtención y expedición del título de traductor jurado entre las dos lenguas oficiales*») indicando que «*nada impide al Gobierno Vasco organizar enseñanzas de traducción entre el euskera y el castellano, conforme a las normas que las regulen, y otorgar el correspondiente certificado, sin embargo, no cabe derivar de ello la competencia para establecer y regular una titulación oficial, como la de traductor jurado. Así, el art. 12.1, en la medida en que permite al Gobierno Vasco establecer dicha titulación y regular las condiciones para su obtención, resulta inconstitucional*».

[187] Algunos de los estatutos que se han reformado en los últimos años han desarrollado más los preceptos que atribuyen estas competencias; así, por ejemplo, el Estatuto catalán de 2006 en su art. 131 dispone lo siguiente:

«*1. Corresponde a la Generalitat, en materia de enseñanza no universitaria, la competencia exclusiva sobre las enseñanzas postobligatorias que no conduzcan a la obtención de título o certificación académica o profesional con validez en todo el Estado y sobre los centros docentes en que se impartan estas enseñanzas.*

2. Corresponde a la Generalitat, en materia de enseñanza no universitaria, con relación a las enseñanzas obligatorias y no obligatorias que conducen a la obtención de un título académico o profesional con validez en todo el Estado y a las enseñanzas de educación infantil, la competencia exclusiva que incluye:

a) La regulación de los órganos de participación y consulta de los sectores afectados en la programación de la enseñanza en su territorio.

b) La determinación de los contenidos educativos del primer ciclo de la educación infantil y la regulación de los centros en los que se imparta dicho ciclo, así como la definición de las plantillas del profesorado y las titulaciones y especializaciones del personal restante.

c) La creación, el desarrollo organizativo y el régimen de los centros públicos.

d) La inspección, la evaluación interna del sistema educativo, la innovación, la investigación y la experimentación educativas, así como la garantía de la calidad del sistema educativo.

e) El régimen de fomento del estudio, de becas y de ayudas con fondos propios.

f) La formación permanente y el perfeccionamiento del personal docente y de los demás profesionales de la educación y la aprobación de directrices de actuación en materia de recursos humanos.

g) Los servicios educativos y las actividades extraescolares complementarias con relación a los centros docentes públicos y a los privados sostenidos con fondos públicos.

h) Los aspectos organizativos de las enseñanzas en régimen no presencial dirigidas al alumnado de edad superior a la de escolarización obligatoria.

3. En lo no regulado en el apartado 2 y en relación con las enseñanzas que en él se contemplan, corresponde a la Generalitat, respetando los aspectos esenciales del derecho a la educación y a la

En todo caso hay que tener en cuenta que la declaración de cooficialidad afecta al territorio de la comunidad autónoma correspondiente y que las competencias autonómicas en la materia se ciñen a ese mismo territorio; según explica la STC 82/1986, de 26 de junio:

> «En los territorios dotados de un estatuto de cooficialidad lingüística, el uso por los particulares de cualquier lengua oficial tiene efectivamente plena validez jurídica en las relaciones que mantengan con cualquier poder público radicado en dicho territorio».

Ello no obsta a que, como señala la STC 165/1994, de 26 de mayo,

> «no puede en forma alguna excluirse que, para llevar a cabo correctamente las funciones que tenga atribuidas, una Comunidad Autónoma haya de realizar determinadas actividades, no ya sólo fuera de su territorio, sino incluso fuera de los límites territoriales de España».

En algún caso, por ello, la declaración de oficialidad de una lengua en un territorio puede tener algún efecto directo o indirecto fuera de él[188].

---

libertad de enseñanza en materia de enseñanza no universitaria y de acuerdo con lo dispuesto en el artículo 149.1.30 de la Constitución, la competencia compartida que incluye en todo caso:

a) La programación de la enseñanza, su definición y la evaluación general del sistema educativo.

b) La ordenación del sector de la enseñanza y de la actividad docente y educativa.

c) El establecimiento de los correspondientes planes de estudio incluida la ordenación curricular.

d) El régimen de fomento del estudio, de becas y de ayudas estatales.

e) El acceso a la educación y el establecimiento y la regulación de los criterios de admisión y escolarización del alumnado en los centros docentes.

f) El régimen de sostenimiento con fondos públicos de las enseñanzas del sistema educativo y de los centros que las imparten.

g) Los requisitos y condiciones de los centros docentes y educativos.

h) La organización de los centros públicos y privados sostenidos con fondos públicos.

i) La participación de la comunidad educativa en el control y gestión de los centros docentes públicos y de los privados sostenidos con fondos públicos.

j) La adquisición y pérdida de la condición de funcionario o funcionaria docente de la Administración educativa, el desarrollo de sus derechos y deberes básicos, así como la política de personal al servicio de la Administración educativa.

4. Corresponde a la Generalitat, en materia de enseñanza no universitaria, la competencia ejecutiva sobre la expedición y homologación de los títulos académicos y profesionales estatales».

[188] Así, el caso de documentos redactados en una lengua cooficial de los que no se requiera traducción para surtir efectos fuera de su territorio porque se pretende que se hagan valer en otra comunidad con la misma lengua cooficial (véase nota 274), o lo previsto en la Ley 11/2007, de 22 de junio, de Acceso Electrónico de los Ciudadanos a los Servicios Públicos en su disposición adicional sexta, la garantía del uso de las lenguas cooficiales en las relaciones por medios electrónicos de los ciudadanos con las administraciones públicas, que lógicamente despliega su efecto también en el acceso desde fuera del territorio donde se halla la sede electrónica. Por otro lado, la STS de 21 de enero de 2005 hacía las siguientes consideraciones: «*En el ejercicio pues de actividades en que pueda participar la CAV* [Co-

6.1. Lenguas cooficiales

Los estatutos que establecen un régimen de cooficialidad lingüística son los siguientes, expuestos por orden cronológico de aprobación.

A. País Vasco

El Estatuto de autonomía aprobado por Ley Orgánica 3/1979, de 18 de diciembre, dispone en su art. 6 que «*el euskera, lengua propia del Pueblo Vasco, tendrá como el castellano, carácter de lengua oficial en Euskadi, y todos sus habitantes tienen el derecho a conocer y usar ambas lenguas*». Se atribuye también por este precepto a las instituciones de la Comunidad Autónoma, teniendo en cuenta su diversidad sociolingüística, la garantía del uso de ambas lenguas regulando su carácter oficial y las medidas y medios necesarios para asegurar su conocimiento, disponiendo que «*nadie podrá ser discriminado por razón de la lengua*».

La Real Academia de la Lengua Vasca-Euskaltzaindia es declarada como institución consultiva oficial en lo referente al euskera y se prevé que la Comunidad Autónoma solicite del Gobierno español el impulso de los tratados o convenios que permitan el establecimiento de relaciones culturales con los estados donde se integran territorios o residan comunidades que también utilizan la lengua vasca, en referencia a Francia y países con emigración vasca.

Por otro lado, el art. 35 prevé que el nombramiento de magistrados, jueces y secretarios se efectuará en la forma prevista en las leyes orgánicas del Poder Judicial y del Consejo General del Poder Judicial «*siendo mérito preferente el conocimiento del derecho foral vasco y el del euskera*»; esta disposición también se aplica a la provisión del personal al servicio de la Administración de Justicia.

B. Cataluña

El Estatuto aprobado por Ley Orgánica 4/1979, de 18 de diciembre, disponía en su art. 3 que «*la lengua propia de Cataluña es el catalán*», que «*el idioma catalán es el oficial de Cataluña, así como también lo es el castellano,*

---

munidad Autónoma Vasca] *representada por sus funcionarios o cargos públicos bilingües en Navarra o Iparralde, resulta aplicable en cuanto a dichos funcionarios el punto 7.1 del Plan de Normalización, lo que se traduce en que estos garanticen el uso del euskera y ese «garantizarán» es obvio que en el contexto a que nos venimos refiriendo solo puede referirse a promover, facilitar o favorecer su uso, nunca a una imposición que en ningún caso sería posible al actuar fuera del ámbito territorial de su Comunidad, pues como el propio Gobierno Vasco reconoce en su escrito de oposición al recurso los referidos funcionarios no pueden «exigir» el uso del euskera ya que "carecen de potestades públicas, la dotación de medios personales o materiales para que resulte efectivo, es decir, hay que excluir que les confiera poder político sobre situaciones o sujetos situados fuera de su ámbito territorial de competencias"*».

oficial en todo el Estado español», y que la Generalidad garantiza el uso normal y oficial de los dos idiomas adoptando las medidas necesarias para asegurar su conocimiento y crear las condiciones que permitan alcanzar su plena igualdad en lo que se refiere a los derechos y deberes de los ciudadanos de Cataluña.

El nuevo Estatuto aprobado por Ley Orgánica 6/2006, de 19 de julio, ratifica en su art. 6 que *«la lengua propia de Cataluña es el catalán»*, pero añadía que *«como tal, el catalán es la lengua de uso normal y preferente de las Administraciones públicas y de los medios de comunicación públicos de Cataluña, y es también la lengua normalmente utilizada como vehicular y de aprendizaje en la enseñanza»*.

La STC 31/2010, de 28 de junio, que resolvió el recurso de inconstitucionalidad interpuesto contra diversas disposiciones del Estatuto, declaró nulo el inciso «*y preferente*»[189].

La proclamación de la cooficialidad del catalán y del castellano va seguida de la afirmación de que «*todas las personas tienen derecho a utilizar las dos lenguas oficiales y los ciudadanos de Cataluña el derecho y el deber de conocerlas*» y que «*los poderes públicos de Cataluña deben establecer las medidas necesarias para facilitar el ejercicio de estos derechos y el cumplimiento de este*

---

[189] Se argumenta así en el FJ 14: «*La definición del catalán como «la lengua propia de Cataluña» no puede suponer un desequilibrio del régimen constitucional de la cooficialidad de ambas lenguas en perjuicio del castellano. Si con la expresión «lengua propia» quiere significarse, como alega el Abogado del Estado, que el catalán es lengua peculiar o privativa de Cataluña, por contraste con el castellano, lengua compartida con todas las Comunidades Autónomas, la dicción del art. 6.1 EAC es inobjetable. Si de ello, por el contrario, pretende deducirse que únicamente el catalán es lengua de uso normal y preferente del poder público, siquiera sea sólo del poder público autonómico, se estaría contradiciendo una de las características constitucionalmente definidoras de la oficialidad lingüística, cual es, según acabamos de recordar con la cita de la STC 82/1986, que las lenguas oficiales constituyen «medio normal de comunicación en y entre [los poderes públicos] y en su relación con los sujetos privados, con plena validez y efectos jurídicos». Toda lengua oficial es, por tanto —también allí donde comparte esa cualidad con otra lengua española—, lengua de uso normal por y ante el poder público. También, en consecuencia, lo es el castellano por y ante las Administraciones públicas catalanas, que, como el poder público estatal en Cataluña, no pueden tener preferencia por ninguna de las dos lenguas oficiales*; […] *A diferencia de la noción de «normalidad», el concepto de «preferencia», por su propio tenor, trasciende la mera descripción de una realidad lingüística e implica la primacía de una lengua sobre otra en el territorio de la Comunidad Autónoma, imponiendo, en definitiva, la prescripción de un uso prioritario de una de ellas, en este caso, del catalán sobre el castellano, en perjuicio del equilibrio inexcusable entre dos lenguas igualmente oficiales y que en ningún caso pueden tener un trato privilegiado. La definición del catalán como lengua propia de Cataluña no puede justificar la imposición estatutaria del uso preferente de aquella lengua, en detrimento del castellano, también lengua oficial en la Comunidad Autónoma, por las Administraciones Públicas y los medios de comunicación públicos de Cataluña, sin perjuicio, claro está, de la procedencia de que el legislador pueda adoptar, en su caso, las adecuadas y proporcionadas medidas de política lingüística tendentes a corregir, de existir, situaciones históricas de desequilibrio de una de las lenguas oficiales respecto de la otra, subsanando así la posición secundaria o de postergación que alguna de ellas pudiera tener*».

deber» sin que pueda haber discriminación por el uso de una u otra lengua[190]. Se contiene también un mandato a la Generalidad y al Estado para emprender las acciones necesarias para el reconocimiento de la oficialidad del catalán en la Unión Europea y la presencia y la utilización del catalán en los organismos internacionales y en los tratados internacionales de contenido cultural o lingüístico, así como para suscribir convenios, tratados y otros mecanismos de colaboración para la promoción y la difusión exterior del catalán, y a la Generalidad para promover la comunicación y la cooperación con las demás comunidades y los demás territorios que comparten el patrimonio lingüístico.

El Estatuto de 2006 ha supuesto un cambio importante en cuanto a la lengua aranesa. El texto de 1979 se limitaba a declarar que «*el habla aranesa será objeto de enseñanza y de especial respeto y protección*», sin otorgarle carácter de lengua cooficial. En cambio el texto ahora vigente dispone en su art. 6.5 que «*la lengua occitana, denominada aranés en Arán, es la lengua propia de este territorio y es oficial en Cataluña, de acuerdo con lo establecido por el presente Estatuto y las leyes de normalización lingüística*»[191].

---

[190] La STC 31/2010 declara que la imposición de ese deber no es inconstitucional siempre que se interprete conforme a lo que se explica en el FJ 14: «*El art. 6.2 EAC sería inconstitucional y nulo en su pretensión de imponer un deber de conocimiento del catalán equivalente en su sentido al que se desprende del deber constitucional de conocimiento del castellano. Ello no obstante, el precepto admite con naturalidad una interpretación distinta y conforme con la Constitución, toda vez que, dirigiendo el precepto un mandato a los poderes públicos de Cataluña para que adopten «las medidas necesarias para facilitar… el cumplimiento de este deber», es evidente que sólo puede tratarse de un deber «individualizado y exigible» de conocimiento del catalán, es decir, de un deber de naturaleza distinta al que tiene por objeto al castellano de acuerdo con el art. 3.1 CE (STC 82/1986, FJ 2). No hay aquí, por tanto, contrapunto alguno a la facultad del poder público de la Generalitat de utilizar exclusivamente la lengua catalana en sus relaciones con los ciudadanos, que sería improcedente, sino que se trata, aquí sí, no de un deber generalizado para todos los ciudadanos de Cataluña, sino de la imposición de un deber individual y de obligado cumplimiento que tiene su lugar específico y propio en el ámbito de la educación, según resulta del art. 35.2 EAC, y en el de las relaciones de sujeción especial que vinculan a la Administración catalana con sus funcionarios, obligados a dar satisfacción al derecho de opción lingüística reconocido en el art. 33.1 EAC*». Anteriormente, por STC 84/1986 de 26 de junio, se había declarado la inconstitucionalidad del deber de conocer el gallego del art. 1 de la Ley 3/1983, de 15 de junio, de normalización lingüística de Galicia señalando que «*el art. 3.1 de la Constitución establece un deber general de conocimiento del castellano como lengua oficial del Estado; deber que resulta concordante con otras disposiciones constitucionales que reconocen la existencia de un idioma común a todos los españoles, y cuyo conocimiento puede presumirse en cualquier caso, independientemente de factores de residencia o vecindad. No ocurre, sin embargo, lo mismo con las otras lenguas españolas cooficiales en los ámbitos de las respectivas Comunidades Autónomas, pues el citado artículo no establece para ellas ese deber*» y que «*el principio constitucional y estatutario de igualdad se predica de los ciudadanos, y no es discriminatorio respecto de éstos, como vimos antes, la existencia de un deber de conocimiento del castellano y la inexistencia del mismo deber respecto del gallego*».

[191] Según los datos que en 2008 ofrece la encuesta de la Generalidad de Cataluña sobre usos lingüísticos de la población, de los aproximadamente 10.000 habitantes del Valle de Arán, el 78 % entiende el aranés, el 57 % lo habla, el 59 % lo lee y el 35 % lo escribe. El occitano o *lenga d'òc* es hablado en

El Estatuto no se limita a establecer el régimen de cooficialidad sino que su título primero que regula los derechos, deberes y principios rectores incluye un capítulo sobre derechos y deberes lingüísticos[192]. El art. 32 reitera el derecho a no ser discriminado por razones lingüísticas y la plena validez y eficacia de los actos jurídicos realizados en cualquiera de las lenguas oficiales. El art. 33 reconoce el derecho de opción lingüística en las relaciones con las instituciones, las organizaciones, las administraciones públicas en Cataluña y las entidades privadas que dependen de las mismas cuando ejercen funciones públicas, así como en las relaciones con la Administración de Justicia, el Ministerio Fiscal, el notariado y los registros públicos sin que puedan sufrir indefensión ni dilaciones indebidas debido a la lengua utilizada ni se les pueda exigir ningún tipo de traducción. El art. 34 regula los derechos lingüísticos de los consumidores y usuarios, en particular a ser atendidos oralmente y por escrito en la lengua oficial que elijan, y el art. 35 en el ámbito de la enseñanza, disponiendo el derecho a recibir la enseñanza en catalán que debe utilizarse normalmente como lengua vehicular y de aprendizaje; los alumnos tienen también el derecho y el deber de conocer con suficiencia oral y escrita el catalán y el castellano al finalizar la enseñanza obligatoria, y a no ser separados en centros ni en grupos de clase dis-

---

el sur de Francia, Mónaco e Italia (en algunos valles del Piamonte y en una localidad de Calabria) por un número indeterminado de personas (se suelen estimar alrededor de dos millones, aunque hay fuentes que elevan esta cifra) en alguna de sus variedades: lemosín, auvernés, gascón, languedociano, provenzal, vivaroalpino. No existe una norma unificada ni un organismo oficial que la regule y tampoco hay unanimidad sobre sus exactos límites y si constituye una sola lengua o una familia de lenguas. No tiene carácter oficial fuera de Arán aunque sí tiene reconocimiento como lengua protegida por la ley italiana de minorías lingüísticas históricas de 15 de diciembre de 1999.

[192] La STC 31/2010 explica que estos derechos, introducidos también en la reforma de otros estatutos, no son derechos fundamentales como los recogidos en la Constitución sino que «*los derechos reconocidos en Estatutos de Autonomía han de ser, por tanto, cosa distinta. Concretamente, derechos que sólo vinculen al legislador autonómico (…) y derechos, además, materialmente vinculados al ámbito competencial propio de la Comunidad Autónoma*», y añade que «*en el nuevo Estatuto catalán se prodiga sobre todo, según veremos, sin que falten proclamaciones de derechos subjetivos stricto sensu, el segundo tipo de derechos, es decir, mandatos de actuación a los poderes públicos, ya estén expresamente denominados como «principios rectores», ya estén enunciados literalmente como derechos que el legislador autonómico ha de hacer realidad y los demás poderes públicos autonómicos respetar*» y que «*este tipo de derechos estatutarios, que no son derechos subjetivos sino mandatos a los poderes públicos (STC 247/2007, FFJJ 13 a 15), operan técnicamente como pautas (prescriptivas o directivas, según los casos) para el ejercicio de las competencias autonómicas. De lo que resulta, naturalmente, un principio de diferenciación que no puede confundirse con la desigualdad o el privilegio proscritos por los arts. 138.2 y 139.1 CE, pues con ella sólo se abunda en la diversidad inherente al Estado autonómico [STC 76/1983, de 5 de agosto, FJ 2 a)] en tanto que implícita en la pluralidad de ordenamientos que, fundamentados y reducidos a unidad en la Constitución, operan sobre ámbitos competenciales diversos en los que se actúan potestades legislativas y gubernamentales propias cuyo ejercicio puede legítimamente condicionarse desde la misma norma que define, en concurso con la Constitución, cada uno de esos ámbitos privativos*».

tintos por razón de su lengua habitual. Además, el profesorado y el alumnado de los centros universitarios tienen derecho a expresarse, oralmente y por escrito, en la lengua oficial que elijan.

El art. 36 declara los derechos con relación al aranés. En particular, en Arán todas las personas tienen derecho a conocer y utilizar el aranés y a ser atendidas oralmente y por escrito en aranés en sus relaciones con las administraciones públicas y con las entidades públicas y privadas que dependen de las mismas; los ciudadanos de Arán, además, tienen derecho a utilizar el aranés en sus relaciones con la Generalidad, es decir, es un derecho personal *transportable* fuera del territorio aranés al resto de Cataluña. Los demás derechos y deberes lingüísticos con relación al aranés deben determinarse por ley.

Por otro lado, el art. 143, situado en el título sobre competencias, dispone:

> «Corresponde a la Generalitat de Cataluña la competencia exclusiva en materia de lengua propia, que incluye, en todo caso, la determinación del alcance, los usos y los efectos jurídicos de su oficialidad, así como la normalización lingüística del catalán»,

También le corresponde, junto con el Consejo General de Arán, la competencia sobre la normalización lingüística del aranés[193].

Además de en los títulos de derechos y competencias, el Estatuto dedica también a las lenguas disposiciones específicas en el título de principios rectores de las políticas públicas, disponiendo en el art. 50 la obligación de los poderes públicos de proteger el catalán y el aranés en todos los ámbitos y sectores y fomentar su uso, difusión y conocimiento, señalando como ámbitos concretos de uso y fomento del catalán a las universidades y a las instituciones de enseñanza superior, «*al conjunto del Estado, a la Unión Europea y al resto del mundo*», al etiquetado, embalaje e instrucciones de uso de los productos distribuidos en Cataluña y a las instituciones y empresas públicas[194]. Disposiciones específicas

---

[193] La Ley 8/1991, de 3 de marzo, sobre la autoridad lingüística del Institut d'Estudis Catalans, le encomienda establecer y actualizar la normativa lingüística del catalán; su art. 2 dispone que «*el uso lingüístico de los órganos de la Administración de la Generalidad, de las corporaciones locales, de la Administración del Estado en Cataluña y de las entidades autónomas, las empresas y demás entidades e instituciones que dependan de las mencionadas administraciones debe respetar la normativa establecida por el Institut d'Estudis Catalans*». La Ley 35/2010, de 1 de octubre, del occitano, aranés en Arán, atribuye la condición de autoridad lingüística al Instituto de Estudios Araneses, organismo creado por el Consejo General de Arán en 2001 y al que se dota de un nuevo reglamento en 2011.

[194] La citada STC 31/2010 explica en relación con este art. 50 lo siguiente: «*La consideración de una de las dos lenguas oficiales en Cataluña como lengua de uso preferente del poder público, siquiera sea sólo del poder público autonómico, contradice una de las características constitucionalmente definidoras de la oficialidad lingüística, cual es, en palabras de la repetida STC 82/1986, que las lenguas*

dirigidas al conocimiento y uso del catalán se contienen igualmente en el art. 102 para el personal judicial y el resto del personal al servicio de la Administración de Justicia en Cataluña y en el art. 147 para los notarios y registradores de la propiedad, mercantiles y de bienes muebles y encargados de los registros civiles.

C. Galicia

El Estatuto aprobado por Ley Orgánica 1/1981, de 6 de abril, dispone en su art. 5 que «*la lengua propia de Galicia es el gallego*», que «*los idiomas gallego y castellano son oficiales en Galicia y todos tienen el derecho de conocerlos y usarlos*», que los poderes públicos de Galicia han de garantizar el uso normal y oficial de los dos idiomas y potenciar la utilización del gallego en todos los órdenes de la vida pública, cultural e informativa disponiendo los medios necesarios para facilitar su conocimiento, y que nadie podrá ser discriminado por razón de la lengua.

Por otro lado el art. 25 dispone que en la resolución de los concursos y oposiciones para proveer los puestos de magistrados, jueces, secretarios judiciales, fiscales y todos los funcionarios al servicio de la Administración de Justicia será mérito preferente, además de la especialización en el derecho gallego, el conocimiento del idioma del país. Lo mismo dispone el art. 26 para notarios y registradores de la propiedad y mercantiles, mientras que el art. 27.20 atribuye a

---

oficiales constituyen medio normal de comunicación en y entre [los poderes públicos] y en su relación con los sujetos privados, con plena validez y efectos jurídicos. Toda lengua oficial es, por tanto –también allí donde comparte esa cualidad con otra lengua española–, lengua de uso normal por y ante el poder público. También, en consecuencia, lo es el castellano por y ante las Administraciones públicas catalanas, que, como el poder público estatal en Cataluña, no pueden tener preferencia por ninguna de las dos lenguas oficiales.

Sólo los particulares, en tanto que titulares del derecho de opción lingüística garantizado por el propio art. 33.1 EAC, pueden preferir una u otra de ambas lenguas en sus relaciones con el poder público radicado en Cataluña. Y hacerlo, además, en perfecta igualdad de condiciones por cuanto hace a las formalidades y requisitos de su ejercicio, lo que excluye que, como pudiera resultar de una interpretación literal del apartado 5 del art. 50 EAC, quienes prefieran que su lengua de comunicación con las Administraciones sea el castellano hayan de pedirlo expresamente. El precepto, sin embargo, es conforme con la Constitución ya que puede interpretarse en el sentido de que, en el marco de la política de fomento y difusión del catalán, las entidades públicas, instituciones y empresas a que el precepto se refiere, pueden utilizar la lengua catalana con normalidad, sin perjuicio de poder utilizar también con normalidad el castellano, en sus relaciones internas, en las relaciones entre ellas y en sus comunicaciones con los particulares, siempre que se arbitren los mecanismos pertinentes para que el derecho de los ciudadanos a recibir tales comunicaciones en castellano pueda hacerse efectivo sin formalidades ni condiciones que redunden para ellos en una carga u obligación que les constituya en la posición de sujeto activo en sus relaciones con la Administración pública.

Interpretado en esos términos, el art. 50.5 EAC no es contrario a la Constitución, y así se dispondrá en el fallo».

la comunidad autónoma competencia exclusiva sobre «*la promoción y la enseñanza de la lengua gallega*».

D. Comunidad Valenciana

El Estatuto aprobado por Ley Orgánica 5/1982, de 1 de julio, regulaba las lenguas oficiales en su art. 7 según el cual «*los dos idiomas oficiales de la Comunidad Autónoma son el valenciano y el castellano*» y «*todos tienen derecho a conocerlos y usarlos*». La Generalidad ha de garantizar el uso normal y oficial de las dos lenguas, adoptar las medidas necesarias para asegurar su conocimiento otorgando especial protección y respeto a la recuperación del valenciano y evitando la discriminación por razón de lengua. Se remiten a la ley los criterios de aplicación de la lengua propia en la Administración y la enseñanza y la delimitación de los territorios en los que predomine el uso de una y otra lengua, así como los que puedan ser exceptuados de la enseñanza y del uso de la lengua propia.

La reforma del Estatuto operada por Ley Orgánica 1/2006, de 10 de abril, ha convertido este precepto en art. 6 y ahora se inicia declarando que «*la lengua propia de la Comunitat Valenciana es el valenciano*», y que «*el idioma valenciano es el oficial en la Comunitat Valenciana, al igual que lo es el castellano, que es el idioma oficial del Estado. Todos tienen derecho a conocerlos y a usarlos y a recibir la enseñanza del, y en, idioma valenciano*». Las demás disposiciones se mantienen inalteradas pero se añade un último apartado que declara a la Academia Valenciana de la Lengua (creada por Ley 7/1998, de 16 de septiembre) como institución normativa del idioma valenciano, el art. 20 le reconoce como una de las instituciones de la Generalidad y el art. 41 reitera que tiene por función determinar y elaborar, en su caso, la normativa lingüística del idioma valenciano que será de aplicación obligatoria en todas las administraciones públicas de la Comunidad Valenciana[195]. La misma reforma incluyó en el art. 9, inscrito

[195] La STS de 21 de septiembre de 1998 se enfrentó al acuerdo adoptado por un ayuntamiento de la Comunidad Valenciana el cual, argumentado que «*la necesidad imperiosa de acomodar la política oficial al mundo real en el que vivimos cada día, obliga a denunciar la catalanización que se pretende, consistente en la normalización de una lengua extraña para una gran mayoría del ciudadano medio que habla valenciano, y en unas reglas ortográficas que se hallan bien lejos de la realidad lingüística del pueblo valenciano*», decide «*que los escritos y publicaciones en idioma valenciano que por este Ayuntamiento se originen internamente y los que vayan dirigidos a órganos u organismos que los puedan recibir también en valenciano, se adecuen en cuanto a su ortografía a las normas dictadas por la Sección de Lengua y Literatura de la Academia de Cultura Valenciana*». Este organismo, creado por la Diputación Provincial de Valencia, defiende que el valenciano es lengua distinta del catalán y en 1979 aprobó unas normas ortográficas –«*Normas del Puig*»– distintas a las de la Academia Valenciana de la Lengua que resultan demasiado coincidentes, en su criterio, con las del Institut d'Estudis Catalans. La STS afirma: «*a) La normalización lingüística de un idioma cooficial entra en el ámbito o esfera*

en el nuevo título sobre derechos de los valencianos y valencianas, el derecho de los ciudadanos valencianos a dirigirse a la Administración de la Comunidad Valenciana en cualquiera de sus dos lenguas oficiales y a recibir respuesta en la misma lengua utilizada.

Aunque no les exige el conocimiento del valenciano, también a partir de la reforma de la Ley Orgánica 1/2006, de 10 de abril, el art. 25 dispone que «*se tendrá en cuenta*» su conocimiento en la convocatoria de concursos y oposiciones para cubrir las plazas vacantes de magistrados, jueces, secretarios judiciales y demás personal al servicio de la Administración de Justicia, y el art. 58.8 que los notarios «*deberán garantizar el uso del valenciano en el ejercicio de su función*».

E. Navarra

La Ley Orgánica 13/1982, de 10 de agosto, de Reintegración y Amejoramiento del Régimen Foral dispone en su art. 9 que «*el castellano es la lengua oficial de Navarra*» y que «*el vascuence tendrá también carácter de lengua oficial en las zonas vascoparlantes de Navarra*», remitiendo a una ley foral la determinación de dichas zonas, el uso oficial del vascuence y, en el marco de la legislación general del Estado, la enseñanza de esta lengua. Estudiaremos con más detalle estas disposiciones y todo lo relativo a Navarra más adelante.

F. Islas Baleares

El Estatuto aprobado por Ley Orgánica 2/1983, de 25 de febrero, en su art. 3 disponía que «*la lengua catalana, propia de las islas Baleares, tendrá junto con la castellana, el carácter de idioma oficial, y todos tienen el derecho de conocerla y utilizarla. Nadie podrá ser discriminado por razón del idioma*». La reforma operada por Ley Orgánica 3/1999, de 8 de enero, adoptó el mismo texto aunque separándolo en dos apartados y añadió un nuevo apartado por el cual las instituciones de las Islas Baleares garantizan el uso normal y oficial de los dos

---

de intereses de la comunidad local, pero excede de ella para afectar, de modo prioritario, a los de la Comunidad Autónoma, por lo que no puede invocarse la referida capacidad de promoción de intereses propios de la colectividad municipal que reconoce el artículo 1 de la Ley reguladora de las Bases de Régimen Local. b) No es que no se reconozca legalmente una competencia municipal para la normalización lingüística del valenciano, sino que tal competencia está legalmente atribuida a la Comunidad Autónoma. Así resulta de la LUEV, fundamentalmente de los artículos 18.2 y 34 al disponer: el primero, que el Consell velará por que la incorporación del valenciano se lleve a cabo de un modo comprensivo con las diferencias y niveles en el conocimiento y uso del valenciano que hoy existen y cuya superación es uno de los objetivos más importantes de la propia Ley; y, el segundo, sobre todo, que el Gobierno Valenciano asumirá la dirección técnica y la coordinación del proceso de uso y enseñanza del valenciano asesorando al respecto a todas las Administraciones públicas y particulares y adoptando cuantas medidas contribuyan al fomento de su uso y extensión».

idiomas, han de tomar las medidas necesarias para asegurar su conocimiento y crear las condiciones que permitan llegar a la igualdad plena de las dos lenguas en cuanto a los derechos de los ciudadanos.

La reforma producida por Ley Orgánica 1/2007, de 28 de febrero, que mantiene el mismo texto pero como art. 4 y con el título de «*la lengua propia*», añade en el art. 14.3 dentro del nuevo título sobre derechos, deberes y libertades el derecho de los ciudadanos a dirigirse a la Administración de la Comunidad Autónoma en cualquiera de sus dos lenguas oficiales y a recibir respuesta en la misma lengua utilizada. Por otro lado el art. 35, en el apartado de competencias, atribuye la competencia exclusiva para la enseñanza de la lengua catalana, señala que normalizarla será un objetivo de los poderes públicos de la Comunidad y que las modalidades insulares del catalán de Mallorca, Menorca, Ibiza y Formentera serán objeto de estudio y protección sin perjuicio de la unidad de la lengua. Se establece en el mismo precepto como institución oficial consultiva a la Universidad de las Islas Baleares y se prevé la participación de la Comunidad Autónoma en una institución dirigida a salvaguardar la unidad lingüística formada por todas las comunidades que reconozcan la cooficialidad de la lengua catalana[196]. Finalmente, los arts. 97 y 99 establecen el conocimiento del catalán como mérito preferente para la provisión de plazas de magistrados, jueces, secretarios judiciales y demás personal al servicio de la Administración de Justicia y de notarios.

6.2. Lenguas protegidas

Junto a los estatutos de autonomía que hemos examinado en el apartado anterior existen otros que no establecen un régimen de cooficialidad de lenguas pero sí contienen diversas disposiciones dirigidas a la protección de una o de

---

[196] El Institut Ramon Llull, entidad de derecho público creada en 2002 e integrada por la Administración de la Generalidad de Cataluña y la Administración de la Comunidad Autónoma de las Islas Baleares (la Comunidad Valenciana rechazó la invitación para integrarse), tiene como finalidad la proyección exterior de la lengua catalana y de la cultura que se expresa en todas sus modalidades y medios de expresión, así como su difusión y enseñanza fuera de su dominio lingüístico teniendo en cuenta todas sus modalidades y variantes. Por otro lado, el Institut forma parte de la Fundació Ramon Llull, con sede en Andorra, constituida con fines similares en 2008 junto con el Gobierno del Principado de Andorra, el Consejo General del departamento francés de los Pirineos Orientales, la ciudad de Alguer (Cerdeña) y la Red de Ciudades Valencianas Ramón Llull que reúne a cerca de una treintena de municipios. La referencia expresa del Estatuto balear se explica por los vaivenes políticos de esa comunidad; la creación del Institut Ramon Llull se acordó por un ejecutivo de coalición de partidos de izquierda y nacionalistas; el siguiente Gobierno balear constituido en 2003 por el Partido Popular decidió su abandono; en 2007 un nuevo ejecutivo de coalición vuelve a reintegrarse en el Institut; en 2011 vuelve al gobierno autonómico el Partido Popular pero anuncia que no impulsará novedades al respecto.

varias de las lenguas o modalidades lingüísticas que se hablan en el territorio de sus respectivas comunidades. El art. 3 de la Constitución, cuando dispone que «*las demás lenguas españolas serán también oficiales en las respectivas Comunidades Autónomas de acuerdo con sus Estatutos*», no prevé que entre las lenguas españolas habrá unas oficiales y otras no oficiales, pero tampoco establece lo contrario ni determina cuáles son esas lenguas españolas. No queda expresamente determinado el alcance de la expresión «*las distintas modalidades lingüísticas*» del apartado tercero[197]. No queda claro si se refiere a esas mismas lenguas españolas de los dos apartados anteriores o a otras variantes con o sin categoría de lengua, o a todas ellas, a efectos del «*especial respeto y protección*» al que se alude[198]. Posteriormente son los estatutos de autonomía y la legislación

---

[197] Véase en el Diario de Sesiones del Congreso de los Diputados nº 67, de 16 de mayo de 1978, el debate en comisión sobre este artículo. El diputado DE LA FUENTE Y DE LA FUENTE, de Alianza Popular, defendió la sustitución de la expresión «*las demás lenguas de España serán también oficiales en las Comunidades Autónomas*» por «*podrán ser también oficiales*» (p. 2.340), enmienda que fue rechazada aunque el diputado FRAGA IRIBARNE, del mismo grupo, expone que «*yo interpreto que en el fondo eso es lo que quería decir la Ponencia, porque al informar de que las demás lenguas serán de acuerdo con, quiere decir que sus Estatutos podrán disponer o no un grado también mayor o menor de cooficialidad*» (p. 2.343). El diputado LETAMENDÍA BELZUNCE, de Euskadiko Ezkerra, defendió que la redacción quedara como «*las demás lenguas del Estado serán también oficiales en su ámbito territorial respectivo*» (p. 2.351) que también se rechazó. El diputado FRAGA IRIBARNE explica: «*En la mente de la Ponencia, y creo que puedo hablar por todos los que estuvieron presentes, como dije antes, los tres números del, a nuestro juicio, ponderado y equilibrado artículo 3.º, se refieren a tres problemas distintos: el primero, a la lengua de la Nación y del Estado español; el segundo, a las lenguas que las regiones que opten por un Estatuto de autonomía puedan pedir en el mismo, con las observaciones que en cada caso correspondan, como cooficiales, cosa que ocurrirá, sin duda, en el caso de la región catalana y no ocurrirá con la región asturiana, que posee esa maravilla que es el bable, o con la región murciana, donde tienen el panocho. En todo caso, repito, una vez que se declare la cooficialidad es obvio que tiene que tener efectos en cuanto a la enseñanza. El punto del número 3 se refiere a todo lo demás, a lo que con razón decía el señor Gastón que es distinto. Una vez que Aragón declare, por ejemplo, que su lengua es el castellano, tendrá que resolver sus problemas con otras fórmulas; de eso se trata aquí*» (p. 2.358). Por su parte el aludido diputado GASTÓN SANZ, del Grupo Mixto (Partido Socialista Popular-Unidad Socialista), alude a otras lenguas como el altoaragonés o el aranés y propone que tras la alusión a las distintas modalidades lingüísticas de España se añada «*adquiriendo también carácter de cooficialidad en los municipios, comarcas o ámbitos en que se utilicen normalmente y lo soliciten los órganos representativos correspondientes a cada ámbito*» (p. 2.354), que también se rechaza.

[198] MILIAN I MASSANA, *Los derechos…* citada, p. 71, opina que la expresión de «*modalidades lingüísticas*» comprende todas las lenguas y variedades dialectales sin distinción. Xabier ARZOZ SANTISTEBAN, «Lenguas y modalidades lingüísticas en la Constitución Española: ¿dos regímenes jurídicos diferenciados?», en Antoni MILIAN I MASSANA (coord.), *El plurilingüisme a la Constitució espanyola*, Institut d'Estudis Autonòmics, Barcelona, 2009, pp. 78-80, considera que «*el art. 3.3 CE es aplicable al castellano, a las lenguas que cuentan con un estatuto de oficialidad en parte del territorio del Estado, a las lenguas que carecen de él y a las variedades dialectales de todas ellas*» y que «*de la misma forma que del art. 3.2 CE en conexión con el respectivo Estatuto de Autonomía deriva una competencia autonómica para regular el régimen de oficialidad, el art. 3.3 CE facultaría también*

autonómica los que reconocen la existencia de lenguas o variedades lingüísticas para otorgarles o no el régimen de cooficialidad previsto en la Constitución[199]. Una situación que algunas voces han denunciado como de posible inconstitucionalidad pero a la que el Tribunal Constitucional, aún sin pronunciarse directa y expresamente, no ha puesto objeciones interpretando la Constitución en el sentido de que son los estatutos de autonomía los que deben determinar cuáles son las lenguas españolas o las modalidades lingüísticas y cuándo merecen o no merecen ser oficiales o recibir otro tipo de medidas de protección o fomento de menor intensidad[200]. En cualquier caso, el art. 3.3 contiene un mandato abstracto a todos los poderes públicos, estatales o autonómicos, para proteger dentro de sus respectivos ámbitos competenciales todas las modalidades lingüísticas en cuanto parte del patrimonio cultural (no, como a veces se tiende a interpretar, un mandato al Estado para proteger el castellano y un mandato a las comunidades autónomas para proteger sus lenguas propias).

---

para establecer un régimen de protección en beneficio de las llamadas "modalidades lingüísticas"». José Manuel PÉREZ FERNÁNDEZ, «La tutela de las lenguas regionales o minoritarias estatutarias y su encaje en el modelo constitucional español: ¿Un tertium genus en el reconocimiento de los derechos lingüísticos?», *Revista Española de Derecho Constitucional* nº 89 (mayo-agosto 2010, p. 169), expone lo siguiente: «*Cuando se habla de modalidad lingüística como categoría jurídica, existen dos interpretaciones posibles: a) O bien, se habla de modalidad lingüística como equivalente al conjunto del patrimonio lingüístico con independencia de su estatuto jurídico, en cuyo caso operaría como una cláusula de garantía del modelo de pluralismo lingüístico, en el sentido expresado en el artículo 3.3 de nuestra Constitución. b) O bien, se habla de modalidad lingüística como expresión de una tutela lingüística de menor intensidad que la doble oficialidad, pero que puede implicar un reconocimiento parcial o limitado de la lengua en cuestión. En este sentido, la modalidad lingüística sería constitutiva de una categoría jurídica independiente con los rasgos antes señalados y su acomodo sería el artículo 3.2 de nuestra Constitución junto con el 3.3, operativo para todo el patrimonio lingüístico*».

[199] «*Lenguas emergentes*», denomina GÓMEZ BORRÁS, *op. cit*., p. 139, a las variedades no oficiales y anteriormente denominadas como dialectos o hablas.

[200] El ATC 27/2010, que inadmite una cuestión de inconstitucionalidad contra la Ley 1/1998, de 23 de marzo, del bable/asturiano, afirma que el art. 3.2 de la Constitución «*remite a los Estatutos de Autonomía de las Comunidades con lengua propia distinta del castellano la decisión sobre la declaración de la oficialidad de esa lengua y acerca de su régimen jurídico*», y se limita a constatar que la ley asturiana no establece un régimen de cooficialidad no previsto en el Estatuto sino solo de protección a determinados efectos, sin poner en cuestión este régimen de protección. El ATC 108/2010 inadmite a trámite un conflicto en defensa de la autonomía local suscitado a cuenta de la Ley 10/2009, de 22 de diciembre, de uso, protección y promoción de las lenguas propias de Aragón, sin que tampoco el TC entre a considerar ningún problema de constitucionalidad. La STC 27/1996, dictada en recurso de amparo, denegó la presentación de una candidatura electoral con la documentación en asturiano (el TEDH, mediante Decisión de 7 de julio de 1999, inadmitió el recurso contra la misma considerando que la diferencia de trato entre el bable y las lenguas españolas oficiales en sus comunidades autónomas no es discriminatoria en el sentido del art. 14 del CEDH), mientras que las SSTC 48/2000 y 49/2000 aplicaron el criterio contrario, pero ninguna de ellas puso en cuestión la constitucionalidad del Estatuto asturiano o de la ley que lo desarrolla en cuanto al bable/asturiano.

A. Andalucía

La Ley Orgánica 2/2007, de 19 de marzo, de reforma del Estatuto de Autonomía para Andalucía (en realidad, un nuevo estatuto) dispone en su art. 10.3.4º que entre los objetivos básicos de la Comunidad Autónoma se halla «*la defensa, promoción, estudio y prestigio de la modalidad lingüística andaluza en todas sus variedades*». Por su parte, el art. 213 dispone que «*los medios audiovisuales públicos promoverán el reconocimiento y uso de la modalidad lingüística andaluza, en sus diferentes hablas*».

Estos preceptos por el momento carecen de desarrollo por lo que no es posible saber hasta qué punto se va a extender la protección de esa modalidad lingüística andaluza o, como ha sido más frecuente denominar, del dialecto andaluz, que no se considera como una lengua diferente del castellano sino como una de sus variedades[201]. Así como parece que el estudio y fomento de cualquier variedad lingüística es un contenido normal de ese objeto de conservación del patrimonio cultural, resulta muy problemático el uso oficial de una variedad lingüística no estandarizada y de la que, además, se afirma que ha de ser promovida en sus diversas variedades o hablas. En ausencia de norma lingüística que indique cuáles son esas hablas andaluzas y las delimite respecto de las no andaluzas es difícil definir el contenido de esas obligaciones de promoción.

B. Aragón

El Estatuto aprobado mediante Ley Orgánica 8/1982, de 10 de agosto, en su art. 7 se limitaba a afirmar que «*las diversas modalidades lingüísticas de Aragón gozarán de protección, como elementos integrantes de su patrimonio cultural e histórico*». La reforma operada por Ley Orgánica 5/1996, de 30 de diciembre, le dio la siguiente redacción: «*Las lenguas y modalidades lingüísticas propias de Aragón gozarán de protección. Se garantizará su enseñanza*

---

[201] Existen algunas disposiciones que se limitan a reiterar los enunciados generales del Estatuto pero que no suponen un auténtico desarrollo. Así, el art. 4.1 de la Ley 18/2007, de 17 de diciembre, de Radio y Televisión de Andalucía, contempla entre sus principios «*la promoción de los valores históricos, culturales, educativos y lingüísticos del pueblo andaluz en toda su riqueza y variedad*»; el art. 3 de la Orden de la Consejería de Educación de 5 de agosto de 2008 que desarrolla el currículo de Educación Infantil en Andalucía contempla que, entre otros aspectos, se deberá tener en cuenta «*el patrimonio cultural y natural de nuestra comunidad, su historia, sus paisajes, su folklore, las distintas variedades de la modalidad lingüística andaluza…*», mientras que el art. 4 del Decreto 230/2007, de 31 de julio, que establece la ordenación y las enseñanzas de Educación Primaria señala entre sus objetivos «*conocer y valorar el patrimonio natural y cultural y contribuir activamente a su conservación y mejora, entender la diversidad lingüística y cultural como un valor de los pueblos y de los individuos y desarrollar una actitud de interés y respeto hacia la misma*» y «*conocer y apreciar las peculiaridades de la modalidad lingüística andaluza en todas sus variedades*»; disposiciones similares existen para el currículo de otras etapas educativas. No se llega a precisar si la modalidad lingüística andaluza debe ser objeto de enseñanza o si debe emplearse como lengua vehicular.

y el derecho de los hablantes en la forma que establezca una Ley de Cortes de Aragón para las zonas de utilización predominante de aquéllas». Sin que se hubiera producido el anunciado desarrollo legislativo, el nuevo Estatuto aprobado por Ley Orgánica 5/2007, de 20 de abril, en su art. 7 dispone que «*las lenguas y modalidades lingüísticas propias de Aragón constituyen una de las manifestaciones más destacadas del patrimonio histórico y cultural aragonés y un valor social de respeto, convivencia y entendimiento*», reitera que una ley establecerá las zonas de uso predominante de las lenguas, regulará el régimen jurídico y los derechos de los hablantes de esos territorios y «*promoverá la protección, recuperación, enseñanza, promoción y difusión del patrimonio lingüístico de Aragón, y favorecerá, en las zonas de utilización predominante, el uso de las lenguas propias en las relaciones de los ciudadanos con las Administraciones públicas aragonesas*», añadiendo que nadie podrá ser discriminado por razón de la lengua. El art. 71.4 añade que es de competencia exclusiva de la comunidad la materia de «*lenguas y modalidades lingüísticas propias de Aragón*».

Aunque el Estatuto no aclara a qué lenguas o modalidades lingüísticas se están refiriendo sus disposiciones, la Ley 3/1999, de 10 de marzo, de Patrimonio Cultural Aragonés, determinó en su art. 4 que «*el aragonés y el catalán, lenguas minoritarias de Aragón, en cuyo ámbito están comprendidas las diversas modalidades lingüísticas, son una riqueza cultural propia y serán especialmente protegidas por la Administración*»[202]. La Ley 10/2009, de 22 de diciembre, de uso,

---

[202] El catalán se habla tradicionalmente en la Franja Oriental de Aragón, la zona limítrofe con Cataluña y la Comunidad Valenciana, por entre 30.000 y 40.000 habitantes. Según la *Encuesta de usos lingüísticos en las Comarcas Orientales de Aragón. Año 2003*, del Instituto Aragonés de Estadística, 30.860 personas la tienen como lengua habitual sobre una población de 65.474 personas mayores de 15 años; la población total era de 74.254 habitantes en las cinco comarcas estudiadas (Ribagorza, La Litera, Bajo Cinca, Bajo Aragón-Caspe y Matarraña). El aragonés, denominado también «*la fabla*» y considerado tradicionalmente como un dialecto (así lo denomina el DRAE, que lo hace sinónimo de navarroaragonés), se estima que es hablado por unas 30.000 personas en el norte de la provincia de Huesca. Dada la inexistencia de un organismo que fije una normativa oficial (ni la Academia de la Lengua Aragonesa ni la Academia Aragonesa de la Lengua, previstas en las sucesivas leyes lingüísticas, han llegado a funcionar) carece de ella aunque se hayan elaborado diversas propuestas por asociaciones privadas. Como en otros tantos casos y dada la dificultad de delimitar las variedades lingüísticas, la propia existencia de la lengua aragonesa es objeto de controversia. Así, por ejemplo, José Luis MENDÍVIL GIRÓ, «Lenguas en peligro y lenguas peligrosas: Lingüística, política lingüística y política a propósito de la llamada lengua aragonesa», *Archivo de filología aragonesa* vol. 59-60, tomo 2 (2002-2004), p. 1.432, escribe: «*¿Y la lengua aragonesa unificada en la que se escriben hoy libros, poemas, rótulos y carteles, a la que se traducen libros de otras lenguas, sobre la que tratan gramáticas y sobre la que se pretende legislar? ¿En qué categoría encaja si no tiene hablantes nativos, si los que la escriben, traducen a ella, la estudian o la legislan no la tienen como lengua materna? En mi opinión, es una mezcla de la situación del esperanto y del latín. Esto es, es una lengua artificial (no natural) con una pátina de lengua histórica al haber sido construida sobre restos fósiles de una lengua románica esencialmente muerta y de retazos de las verdaderas lenguas aragonesas que a duras penas sobreviven arrinconadas en el Alto Aragón*».

protección y promoción de las lenguas propias de Aragón en su art. 2 señalaba que «*el castellano es la lengua oficial en Aragón*» y que «*el aragonés y el catalán son lenguas propias originales e históricas*» de la Comunidad que gozan de protección. Esta norma es derogada por la nueva Ley 3/2013, de 9 de mayo, de uso, protección y promoción de las lenguas y modalidades lingüísticas propias de Aragón, aprobada a consecuencia del cambio de mayoría producido tras las elecciones de 2011 en que el Gobierno de Aragón pasa de estar regido por una coalición entre el PSOE y el Partido Aragonés a otra coalición entre el PP y el Partido Aragonés, los cuales se habían opuesto a la Ley 10/2009. La nueva ley, no sin polémica, elimina cualquier referencia tanto al aragonés como al catalán y se refiere exclusivamente a «*las lenguas aragonesas con sus modalidades lingüísticas de uso predominante en las áreas septentrional y oriental*», «*la lengua aragonesa propia de las áreas pirenaica y prepirenaica*» y «*la lengua aragonesa propia del área oriental*», mientras que su disposición adicional primera, sobre las variedades lingüísticas en el ámbito local, prevé que el Gobierno de Aragón podrá determinar reglamentariamente el procedimiento «*para denominar las lenguas y modalidades lingüísticas propias de Aragón en los municipios de utilización histórica predominante, de forma coherente con su gentilicio local o nombre histórico o tradicional*»[203].

C. Asturias

El Estatuto aprobado por Ley Orgánica 7/1981, de 30 de diciembre, disponía en su art. 4 que «*el bable gozará de protección. Se promoverá su uso, su difusión en los medios de comunicación y su enseñanza, respetando, en todo caso, las variantes locales y voluntariedad en su aprendizaje*». La reforma operada por Ley Orgánica 1/1999, de 5 de enero, añade un segundo apartado por el cual una ley regulará la protección, uso y promoción del bable. La Ley 1/1998,

---

Y en la p. 1.440 afirma: «*La extensión y uso regulado políticamente de la llamada lengua aragonesa no implicaría (…) la restitución de sus derechos a los hablantes, ya que mayoritariamente nunca usaron esa lengua (porque hablan español o variantes del catalán occidental), ni protegería los derechos de los usuarios de las lenguas altoaragonesas como el cheso o el ansotano (ya que se les impondría otra lengua), ni se evitaría la desaparición de una de esas singularidades histórico-biológicas que llamamos lenguas naturales, ya que, como hemos visto, no es tal cosa. No sería, pues, política lingüística para defender los derechos de los hablantes, sino política lingüística para implantar una lengua que nadie habla ni ha hablado nunca*». El cheso es la variedad hablada en el valle de Hecho y el ansotano la propia del valle de Ansó, ambos en el noroeste de la provincia de Huesca.

[203] Sobre los acrónimos de «*lengua aragonesa propia del área oriental*» y «*lengua aragonesa propia de las áreas pirenaica y prepirenaica*», primero en las redes sociales y luego por la prensa y por los grupos políticos opuestos a la ley, se ha bautizado humorísticamente a estas «*nuevas*» lenguas como «*lapao*» y «*lapapyp*»; véase «'Lapao' y 'lapapyp', nuevas lenguas», *La Vanguardia*, 8 de mayo de 2013, p. 15, y «Aragón aprueba una ley de lenguas que denomina 'lapao' al catalán», *El País*, 10 de mayo de 2013, p. 18.

de 23 de marzo, prefiere denominar a dicha lengua como bable/asturiano, respecto de la que designa como órgano consultivo a la Academia de la Llingua Asturiana creada en 1980 por el consejo preautonómico[204]. Dicha ley también extiende el régimen de protección al gallego/asturiano, variedad lingüística hablada en la zona más occidental de Asturias, limítrofe con Galicia, que también cae bajo la competencia de la Academia de la Llingua Asturiana a través de su Secretaría Llingüística del Navia-Eo y para la que ha fijado una norma ortográfica específica[205]. Sin embargo, los filólogos del gallego y la Real Academia Gallega la consideran una variedad propia[206], mientras que otros filólogos la consideran una lengua diferente tanto del gallego como del asturiano[207], un ejemplo paradigmático sobre la ya mencionada dificultad de establecer límites precisos a las lenguas[208].

D. Castilla y León

El Estatuto aprobado por Ley Orgánica 4/1983, de 25 de febrero, no contenía ninguna disposición relativa a la lengua. La reforma aprobada por Ley Orgánica 4/1999, de 8 de enero, introdujo en el art. 4 entre los *«valores esenciales*

---

[204] El bable o asturiano (que hablan unas 250.000 personas, la cuarta parte de la población de Asturias) ha sido tenido habitualmente por un dialecto (así lo define el DRAE) con límites poco definidos con el leonés, el mirandés (de Miranda do Douro, Portugal) o el cántabro, a los que los filólogos tienden a considerar como variantes del mismo dominio lingüístico denominado asturleonés. La UNESCO en el citado *Atlas de las Lenguas del Mundo en Peligro* denomina como lengua asturleonesa la hablada en Asturias, noroeste de Castilla y León, noroeste de Extremadura y zonas de Cantabria y Portugal. La Academia de la Llingua Asturiana, que ha ido publicando sucesivamente una ortografía (1982), una gramática (1998) y un diccionario (2000), considera al asturiano como una lengua que posee diversas variedades: occidental, central y oriental; véase ACADEMIA DE LA LLINGUA ASTURIANA, *Informe sobre la llingua asturiana*, Oviedo, 2002, 3ª edición, disponible en publicación electrónica:

http://www.academiadelallingua.com/pdf/Informe_sobre_la_llingua_asturiana.pdf

[205] El gallego/asturiano, al que también se denomina eonaviego o fala, es hablado por unas 40.000 personas en la zona rural del occidente de Asturias conocida como tierras del Eo-Navia o Entrambasaguas. Véase ACADEMIA DE LA LLINGUA ASTURIANA, *Informe sobre la fala o gallego-asturianu. Una perspeutiva hestórica, social y llingüística*, Oviedo, 2006, disponible en publicación electrónica: http://www.academiadelallingua.com/pdf/Informe_sobre_la_fala_o_gallego_asturianu.pdf

[206] Los Estatutos de la Real Academia Gallega (aprobados por Real Decreto 271/2000, de 25 de febrero) en su art. 4 disponen que «*se entiende por idioma gallego el propio de Galicia, así como sus variantes habladas en los territorios exteriores (Asturias, León y Zamora)*». Su consideración como variante del gallego ha sido la más tradicional, véase LAPESA, *op. cit.*, pp. 483-484.

[207] Véase Ruth GONZÁLEZ RODRÍGUEZ y Ricardo SAAVEDRA FERNÁNDEZ-COMBARRO, «Aproximación pragmática a la categorización de una lengua: la fala del Navia-Eo», en Tobias BRANDENBERGER y Beatrice SCHMID (eds.), *Actas del VI Encuentro hispano-suizo de filólogos noveles (Oviedo, 9 de mayo de 2006)*, Universidad de Basilea, Basilea, 2006.

[208] Una consideración general sobre este conflicto filológico y sobre las cuestiones políticas con las cuales se mezcla («*debate de frontera entre dos nacionalismos*», el gallego y el asturiano) en Raúl GONZÁLEZ GONZÁLEZ, «Unde habita a melancolía. Miradas sobre el romance eonaviego», *Revista de Filoloxía Asturiana* nº 9/10 (2009-2010).

para la identidad» de la Comunidad a la lengua castellana junto al patrimonio histórico, artístico y natural haciéndolos objeto de especial protección y apoyo, y en un segundo apartado dispuso la protección de la lengua gallega y de las modalidades lingüísticas «*en los lugares en que habitualmente se utilicen*». La posterior reforma por Ley Orgánica 14/2007, de 30 de noviembre, reproduce el primer apartado del art. 4 pero añade un nuevo art. 5 dedicado a la regulación de la lengua castellana y del «*resto del patrimonio lingüístico de la Comunidad*»; declara al castellano como parte «*del acervo histórico y cultural más valioso de la Comunidad*» y ordena a la Junta de Castilla y León que fomente *«el uso correcto del castellano en los ámbitos educativo, administrativo y cultural»* y su aprendizaje en el ámbito internacional; declara al leonés como objeto de protección específica por parte de las instituciones por su particular valor dentro del patrimonio lingüístico y prevé que «*su protección, uso y promoción serán objeto de regulación*»; y finalmente dispone que «*gozará de respeto y protección la lengua gallega en los lugares en que habitualmente se utilice*». No podemos considerar en sentido estricto al castellano como una lengua protegida dado su estatus de lengua oficial del Estado[209], pero sí al leonés y al gallego también mencionados en este precepto[210].

---

[209] Lo mismo hemos de decir del art. 8.1.24 del Estatuto de autonomía de La Rioja aprobado por Ley Orgánica 3/1982, de 9 de junio, que atribuye a esa comunidad competencia exclusiva sobre «*investigación científica y técnica, en coordinación con la general del Estado, prestando especial atención a la lengua castellana por ser originaria de La Rioja y constituir parte esencial de su cultura*». Aparte de esa declaración política no contiene un régimen específico de protección del castellano. La habitual afirmación de que La Rioja es la cuna del castellano carece de aval por la comunidad científica. Se relaciona con la también discutible pero difundida tesis de que las primeras palabras escritas en castellano son las de las *Glosas Emilianenses* elaboradas en el siglo X en el Monasterio de San Millán de la Cogolla y que llevó a que el Ministerio de Educación y Ciencia celebrara en 1977 el milenario de la lengua; en realidad, dicho documento contiene las primeras palabras conocidas en romance hasta hace poco (actualmente se considera que existen otros testimonios anteriores en documentos del siglo IX), pero de un romance más próximo al navarro-aragonés que al castellano. Las lenguas no suelen tener un lugar ni un momento exacto de creación; el castellano nació en el norte de Castilla, en una zona de límites imprecisos comprendida entre las actuales comunidades de Cantabria y de La Rioja que incluía la actual provincia de Burgos y contigua con los territorios donde se hablaba vascuence. El preámbulo del Estatuto de Castilla y León, según redacción de la Ley Orgánica 14/2007, de 30 de noviembre, disputa a La Rioja y a las *Glosas Emilianenses* el origen del castellano afirmando lo siguiente: «*Con anterioridad se registran las huellas más primitivas del castellano: las pizarras visigodas de Ávila y Salamanca atestiguan la preformación de su estructura sintáctica y los primeros testimonios escritos aparecen en el Becerro Gótico de Valpuesta (Burgos) y en la «Nodicia de Kesos» del Monasterio leonés de los Santos Justo y Pastor de Rozuela (León)*».

[210] No existe ninguna institución que se ocupe de la norma lingüística del leonés; algunos de sus hablantes en Castilla y León (se estima que son entre 25.000 y 50.000 en las provincias de León y Zamora) utilizan las normas de la Academia de la Llingua Asturiana por entender que es la misma lengua.

E. Extremadura

El Estatuto de autonomía de Extremadura aprobado inicialmente por Ley Orgánica 1/1983, de 25 de febrero, a partir de su reforma por Ley Orgánica 1/2011, de 28 de enero, introduce en su art. 7 sobre principios rectores de los poderes públicos extremeños el siguiente: «*Fomentarán los valores de los extremeños y el afianzamiento de su identidad a través de la investigación, desarrollo y difusión de los rasgos sociales, históricos, lingüísticos y culturales de Extremadura en toda su variedad y extensión*». Queda indeterminado cuáles son los rasgos lingüísticos de Extremadura y las medidas de fomento o protección que se adoptarán, que habrán de contemplarse, en su caso, en las normas de desarrollo del Estatuto. En Extremadura, además del castellano, hay minorías que hablan variedades del asturleonés y del portugués, con límites a menudo muy poco definidos, y así mismo existe debate sobre si están presentes variedades del gallego[211].

Ya con anterioridad y con fundamento en la competencia que le atribuía el Estatuto en la redacción dada por Ley Orgánica 12/1999, de 6 de mayo, sobre «*patrimonio monumental histórico, artístico, arqueológico de interés para la Comunidad Autónoma*», y conforme a la Ley 2/1999, de 29 de marzo, de Patrimonio Histórico y Cultural de Extremadura que contemplaba la protección de «*las peculiaridades lingüísticas*», mediante Decreto 45/2001, de 20 de marzo, la Junta de Extremadura declara Bien de Interés Cultural *«A Fala»*, habla viva que existe en el valle de Xálama (o Jálama), en el noroeste de la provincia de Cáceres lindando con la de Salamanca y con Portugal, y más en concreto en las localidades de San Martín de Trevejo, Eljas y Valverde del Fresno. Se estima que sus hablantes rondan los 6.000. Dicha disposición no se pronuncia sobre la naturaleza de ese habla (o hablas, ya que cada una de las citadas localidades muestra rasgos propios), estando abierto el debate lingüístico y político sobre si es una variedad del gallego, del portugués, del asturleonés, del castellano, un dialecto de transición o si es una lengua en sí misma[212].

F. Melilla

El Estatuto de esta ciudad autónoma aprobado por Ley Orgánica 2/1995, de 13 de marzo, no contiene disposiciones específicas sobre ninguna lengua pero su art. 5.h), entre los derechos y deberes fundamentales de los ciudadanos,

---

[211] Véase Miguel Ángel ENCABO VERA, «Estatuto jurídico del patrimonio lingüístico de Extremadura», en José Manuel PÉREZ FERNÁNDEZ (coord.), *Estudios sobre el estatuto jurídico de las lenguas en España*, Atelier, Barcelona, 2006.

[212] Véase Gerda HAßLER, «A Fala: normalización tardía e identidad cultural», *Revista de Estudios Extremeños* vol. 62, nº 2 (2006).

introduce «*la promoción y estímulo de los valores de comprensión, respeto y aprecio de la pluralidad cultural y lingüística de la población melillense*», lo que abre un cauce a la protección de sus lenguas minoritarias, el *chelja* o *tamazight* (variedad lingüística bereber) y el árabe.

7. LOS TRATADOS INTERNACIONALES

Como ya hemos mencionado anteriormente, existen diversos tratados internacionales que se ocupan de las lenguas, bien reconociendo derechos individuales en relación con ellas, bien dándoles la consideración de patrimonio cultural a proteger. Conforme al art. 96 de la Constitución española los tratados internacionales válidamente celebrados, una vez publicados oficialmente en España, forman parte del ordenamiento interno y sus disposiciones solo pueden ser derogadas, modificadas o suspendidas en la forma prevista en los propios tratados o de acuerdo con las normas generales del derecho internacional. Como señala GARCÍA DE ENTERRÍA[213], de estas disposiciones constitucionales se deduce que se trata de normas con rango de ley, que no se hallan por encima de las demás leyes con las cuales se relacionan por el principio de competencia y no de jerarquía, y que están sujetas al control de constitucionalidad del Tribunal Constitucional.

La importancia de los tratados en el derecho interno se pone de manifiesto en lo que dispone el art. 10.2 de la Constitución:

> «Las normas relativas a los derechos fundamentales y a las libertades que la Constitución reconoce se interpretarán de conformidad con la Declaración Universal de Derechos Humanos y los Tratados y acuerdos internacionales sobre las mismas materias ratificados por España»[214].

---

[213] Eduardo GARCÍA DE ENTERRÍA y Tomás-Ramón FERNÁNDEZ, *Curso de Derecho Administrativo*, tomo I, Civitas, Madrid, 2000, 10ª edición, pp. 149-152.

[214] La Declaración Universal de Derechos Humanos fue aprobada el 10 de diciembre de 1948 por la Asamblea General de las Naciones Unidas, órgano que en principio carece de potestad para aprobar normas jurídicas, y nunca ha sido objeto de ratificación como un tratado internacional. Como señala Carlos Félix PONCE MARTÍNEZ, «La declaración universal de derechos humanos. Naturaleza jurídica y aplicación por los órganos jurisdiccionales internos», *Anuario de la Facultad de Derecho* nº 19-20, Universidad de Extremadura, 2001-2002, pp. 253-279, se ha discutido doctrinalmente si tiene o no valor obligatorio, en su caso, como principios de derecho internacional general, normas consuetudinarias o normas derivadas de la Carta de las Naciones Unidas. En el caso de España, no cabe duda de que su invocación expresa en el texto de la Constitución implica necesariamente su incorporación al derecho interno; véase Lorenzo MARTÍN-RETORTILLO BAQUER, «La efectiva aplicabilidad de la Declaración Universal de Derechos Humanos en el sistema jurídico español», *Revista de Administración Pública* nº 153 (septiembre-diciembre 2000).

Es decir, que incluso aquellos tratados que carecen de tribunales u otros organismos internacionales específicos encargados de exigir e imponer su cumplimiento no están constituidos solo por declaraciones de intenciones sino que tienen enorme trascendencia en la aplicación del ordenamiento interno y deberán ser tenidos en cuenta por los poderes públicos y, en particular, por los tribunales[215].

7.1. Tratados sobre derechos fundamentales

Una buena parte de los tratados suscritos por España y que contemplan a las lenguas son aquellos que se refieren, en general, al reconocimiento de derechos humanos, civiles y políticos. En la misma senda de la Declaración Universal de Derechos Humanos de 1948 en su art. 2, en cuanto a que toda persona tiene todos los derechos y libertades sin distinción alguna y específicamente, entre otras, la de idioma, el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos aprobado por la Asamblea General de las Naciones Unidas el 19 de diciembre de 1966 enuncia en su art. 26 el principio de igualdad ante la ley y la prohibición de toda discriminación, entre otros motivos, por el idioma, y en su art. 27 dispone lo siguiente:

> «En los Estados en que existan minorías étnicas, religiosas o lingüísticas no se negará a las personas que pertenezcan a dichas minorías el derecho que les corresponde, en común con los demás miembros de su grupo, a tener su propia vida cultural, a profesar y practicar su propia religión y a emplear su propio idioma».

Este Pacto fue ratificado por España mediante instrumento de 13 de abril de 1977[216]. En desarrollo del citado precepto se aprueba la Declaración sobre los derechos de las personas pertenecientes a minorías nacionales o étnicas, religiosas y lingüísticas aprobada por la Asamblea General de las Naciones Unidas el 18 de diciembre de 1992 que reconoce, entre otros, el derecho a «*utilizar su propio idioma, en privado y en público, libremente y sin injerencia ni discriminación de ningún tipo*», que si bien, como el resto de declaraciones y resoluciones

---

[215] En tal sentido el ATC de 19 de abril de 2005: «*La Carta Europea de las Lenguas Regionales o Minoritarias, en su calidad de Tratado internacional válidamente celebrado y oficialmente publicado, se integra en el «ordenamiento jurídico interno» (art. 96.1 CE), sin perjuicio del valor interpretativo que le confiere el art. 10.2 CE*»; «*Sin perjuicio de reiterar que la Carta no puede erigirse en canon autónomo de validez del precepto legal cuestionado, podemos sin embargo convenir en que la misma proporciona pautas interpretativas del régimen jurídico de la cooficialidad lingüística*». Véase Jordi NIEVA FENOLL, «La invocació directa de la Carta europea de les llengües regionals o minoritàries als tribunals», *Revista de Llengua i Dret* nº 52 (2009).

[216] BOE nº 103, de 30 de abril de 1977.

de ese órgano, carece de carácter jurídico vinculante, sí puede resultar aplicable como criterio de interpretación y aplicación del Pacto.

También nos hemos referido ya al derecho a recibir cierta información en una lengua que se comprenda, no necesariamente la lengua materna o la lengua elegida por el interesado, del art. 14.3 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos:

> «Durante el proceso, toda persona acusada de un delito tendrá derecho, en plena igualdad, a las siguientes garantías mínimas: a) A ser informada sin demora, en un idioma que comprenda y en forma detallada, de la naturaleza y causas de la acusación formulada contra ella; […] f) A ser asistida gratuitamente por un intérprete, si no comprende o no habla el idioma empleado en el tribunal».

El CEDH, ratificado por España por instrumento de 26 de septiembre de 1979, contiene disposiciones similares[217]. Además del principio genérico de prohibición de la discriminación, entre otros motivos, por razón de lengua, en sus arts. 5 y 6 reconoce el derecho de toda persona detenida o procesada a ser informada en una lengua que comprenda de los motivos de su detención o acusación y a ser asistida por un intérprete si no comprende la lengua empleada por los órganos judiciales. Este derecho se recoge parcialmente en el art. 17.3 de la Constitución española en el sentido de que «*toda persona detenida debe ser informada de forma inmediata, y de modo que le sea comprensible, de sus derechos y de las razones de su detención*»; el art. 24 que recoge entre otras garantías procesales el derecho «*a ser informados de la acusación formulada contra ellos*» no menciona la cuestión de la lengua, pero es obvio que debe interpretarse en el mismo sentido de los citados tratados tal y como ha recogido tradicionalmente la legislación procesal española según veremos más adelante.

La ya mencionada Convención relativa a la Lucha contra las Discriminaciones en la Esfera de la Enseñanza hecha en París el 14 de diciembre de 1960 bajo los auspicios de la UNESCO dispone en su art. 5 que debe reconocerse a los miembros de las minorías nacionales el derecho a ejercer las actividades docentes que les sean propias, entre ellas la de establecer y mantener escuelas y, según la política de cada estado en materia de educación, a emplear y enseñar su propio idioma[218]. Esta Convención fue ratificada por España mediante instrumento de 13 de octubre de 1969; recordemos que en ese momento se halla

---

[217] BOE nº 243, de 10 de octubre de 1979. Textos refundidos del Convenio, del Protocolo Adicional hecho en París el 20 de marzo de 1952 y del Protocolo número 6 relativo a la abolición de la pena de muerte hecho en Estrasburgo el 28 de abril de 1983 publicados en BOE nº 108, de 6 de mayo de 1999 (rectificado en BOE nº 140, de 12 de junio de 1999).

[218] BOE nº 262, de 1 de noviembre de 1969.

en tramitación la que será LGE de 1970 que, como ya hemos señalado, será la primera ley que, aunque tímidamente, abre la puerta a la incorporación de otras lenguas distintas del castellano a la enseñanza, previsión que será desarrollada por Decreto 1433/1975, de 30 de mayo.

El ya citado Convenio marco para la protección de las Minorías Nacionales hecho en Estrasburgo el 1 de febrero de 1995 bajo los auspicios del Consejo de Europa, ratificado por España mediante Instrumento de 20 de julio de 1995[219], recoge el compromiso de mantener y desarrollar, entre otros elementos de la cultura e identidad de las minorías nacionales, sus lenguas a través de diversas medidas, y entre ellas:

a) Reconocimiento del derecho a utilizar libremente y sin trabas su lengua minoritaria tanto en privado como en público, oralmente y por escrito.

b) Aseguramiento de las condiciones que permitan la utilización de la lengua minoritaria en las relaciones con las autoridades administrativas.

c) Reconocimiento del derecho a utilizar apellidos y nombres de pila en la lengua minoritaria y a su reconocimiento oficial.

d) Compromiso de exponer las denominaciones locales tradicionales, nombres de calles y demás indicaciones topográficas destinadas al público también en la lengua minoritaria cuando exista una demanda suficiente.

e) Fomento del conocimiento de la lengua de las minorías nacionales en el ámbito educativo y cultural y reconocimiento del derecho a aprender las lenguas minoritarias y a recibir enseñanza en esas lenguas.

Los estados parte se comprometen a remitir periódicamente información completa sobre las medidas legislativas y de otra índole que hayan tomado para llevar a efecto los principios expresados en el Convenio al secretario general del Consejo de Europa, el cual lo transmite al Comité de Ministros. Para evaluar esa información el Comité de Ministros está asistido por un Comité Consultivo compuesto por miembros de competencia reconocida en el campo de la protección de las minorías nacionales. La práctica es que esos informes se solicitan cada cinco años y van seguidos por una recomendación del Comité de Ministros[220].

Este convenio no contiene definición alguna de la noción de minorías nacionales, un concepto especialmente difuso. La Asamblea Parlamentaria del Consejo de Europa en su Recomendación 1.201, de 1 de febrero de 1993, sobre

---

[219] BOE nº 20, de 23 de enero de 1998.

[220] Todos los informes sobre la aplicación de la Convención pueden consultarse en la página web del Consejo de Europa: http://www.coe.int/t/dghl/monitoring/minorities/3_FCNMdocs/Table_en.asp

derechos de las minorías, que dio paso a la elaboración del convenio que nos ocupa, precisó que se trata de un grupo de personas que residen en el territorio de un estado y son ciudadanos suyos, que mantienen desde antiguo lazos firmes y duraderos con ese estado y que ostentan características distintivas de tipo étnico, cultural, religioso o lingüístico; que es suficientemente representativo a pesar de que supongan un número reducido en relación con el resto de la población del estado o de una región del mismo y que están motivados por el interés de preservar conjuntamente aquello que constituye su identidad común, incluyendo su cultura, sus tradiciones, su religión o su idioma[221]. Esta definición no se incorporó al Convenio aunque es la que se viene manejando en la práctica; en cualquier caso, sigue siendo muy genérica –y problemática– y corresponde a cada estado parte determinar a qué grupos se aplica. Algunos de los estados signatarios lo han hecho expresamente a través de declaraciones que acompañan a sus instrumentos de ratificación[222]; otros, como Estonia o Suiza, no señalan expresamente los grupos pero acogen la citada definición de la Asamblea Parlamentaria, mientras que algunos afirman que en su territorio no existen, es el caso de Liechtenstein, Luxemburgo y Malta. En buena medida se tiende a equiparar minoría nacional con grupo que habla otra lengua, ya que la lengua suele ser un factor esencial para la definición de una identidad colectiva, pero no todas las minorías lingüísticas se convierten automáticamente en minorías nacionales ni estas siempre tienen una lengua diferente.

España no ha hecho ninguna declaración a este respecto y ha mostrado poco interés por la aplicación y desarrollo de este convenio; en los informes periódicos que remite al Consejo de Europa (ha remitido tres, en 2000, 2006 y 2010) solo incluye como minoría concernida por el Convenio a la población gitana que se estima compuesta por entre 650.000 y 700.000 personas, en este caso no es una minoría lingüística dado que su lengua principal es el castellano, y se ha resistido a incluir a cualquier otro grupo. En sus informes el Comité Consultivo ha alentado al Gobierno español para examinar la posibilidad de extender su protección a la población de España de origen bereber y a otros grupos cuya cultura, idioma y tradiciones sean diferentes a los de la mayoría,

---

[221] Esta recomendación está disponible en la siguiente publicación electrónica: http://assembly.coe.int/Mainf.asp?link=/Documents/AdoptedText/ta93/EREC1201.htm

[222] Así, Alemania considera como minorías nacionales a los daneses, los miembros del pueblo sorabo o sorbio («*pueblo zorbo*» según la insólita traducción del Instrumento de ratificación por España del original «*Sorbian people*» en inglés o «*peuple sorabe*» en francés), los frisones, los sintis (un subgrupo de los gitanos) y los gitanos de nacionalidad alemana; Austria a los ciudadanos con lengua materna distinta de la alemana y con una cultura étnica distinta; Dinamarca a la minoría alemana; Eslovenia a las minorías italiana y húngara; Macedonia a las minorías albanesa, turca, valaca, gitana y serbia; Suecia a las minorías sami (lapona), finesa, tornedal, romaní y hebrea.

y ha lamentado la poca información acerca del Convenio existente en España tanto entre las administraciones públicas como en la población en general. La consideración del concepto de minoría nacional tiene difícil encaje en el derecho interno[223]. En cualquier caso, los derechos que el Convenio marco reconoce a los miembros de las minorías nacionales (derechos individuales, no colectivos como grupo) en general estaban en su mayor parte ya reconocidos por otros tratados internacionales o por el ordenamiento interno.

En otro orden de cosas, la Convención sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad hecho en Nueva York el 13 de diciembre de 2006 en su art. 9 sobre accesibilidad contiene el compromiso de «*ofrecer formas de asistencia humana o animal e intermediarios, incluidos guías, lectores e intérpretes profesionales de la lengua de señas, para facilitar el acceso a edificios y otras instalaciones abiertas al público*»; su art. 21 establece, entre otros compromisos de los estados partes para que las personas con discapacidad puedan ejercer el derecho a la libertad de expresión y opinión, los de «*facilitar a las personas con discapacidad información dirigida al público en general, de manera oportuna y sin costo adicional, en formatos accesibles y con las tecnologías adecuadas a los diferentes tipos de discapacidad*» lo que se traduce, entre otra medidas, en «*aceptar y facilitar la utilización de la lengua de señas*» y en «*reconocer y promover la utilización de lenguas de señas*». En el art. 24 se asume el compromiso de «*facilitar el aprendizaje de la lengua de señas y la promoción de la identidad lingüística de las personas sordas*». Esta Convención fue ratificada por España mediante Instrumento de 23 de noviembre de 2007[224] y sus disposiciones sobre la lengua de señas han sido incorporadas al ordenamiento español en los últimos años, como veremos en el apartado III.8.8 de este trabajo, principalmente mediante la Ley 27/2007, de 23 de octubre, por la que se reconocen las Lenguas de Signos Españolas, modificada por la Ley 26/2011, de 1 de agosto, de adaptación normativa a la Convención Internacional sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad.

7.2. Tratados sobre patrimonio cultural

El primer tratado suscrito por España en relación con la lengua fue el Convenio Multilateral sobre la Asociación de Academias de la Lengua Española

---

[223] La STC 69/2007, de 16 de abril, se refiere al «*carácter de minoría étnica de la comunidad gitana*». Ni en la legislación ni en la jurisprudencia es posible hallar la consideración de ningún otro grupo como minoría nacional o étnica. Véase Eduardo J. RUIZ VIEYTEZ, «Minorías, nacionalidades y minorías nacionales. La problemática aplicación en España del Convenio Marco para la Protección de las Minorías Nacionales del Consejo de Europa», *Revista Vasca de Administración Pública* nº 82 (2008).

[224] BOE nº 96, de 21 de abril de 2008.

hecho en Bogotá el 28 de julio de 1960[225]. Su origen se halla en el primer congreso de academias que se celebró en México en 1951 a iniciativa del presidente de aquel país y que dio lugar a la creación de la Asociación. El segundo congreso celebrado en Madrid en 1956 (con presencia de la Real Academia Española, que no había acudido al de México al habérselo prohibido el Gobierno español por motivos políticos) recomendó la celebración de un convenio entre los estados respectivos para dar mayor eficacia a su funcionamiento dado que no todas las academias contaban con reconocimiento y respaldo oficial (su creación había sido impulsada desde la española[226]). En el tercer congreso celebrado en Bogotá en 1960 se da redacción al texto que es suscrito por los gobiernos de Argentina, Bolivia, Colombia, Costa Rica, Chile, El Salvador, Ecuador, España, Guatemala, Honduras, Nicaragua, Panamá, Paraguay, Perú, Uruguay y Venezuela. A estos dieciséis firmantes iniciales se han unido posteriormente dos más, la República Dominicana (1969) y Cuba (1994), aunque los miembros de la Asociación ascienden a veintidós, además de las correspondientes a los países signatarios, las academias mexicana, filipina, puertorriqueña y norteamericana. El contenido del Convenio es breve y concreto: los estados signatarios reconocen el carácter internacional de la Asociación y se comprometen a prestar apoyo moral y económico tanto a la Asociación como cada gobierno a su respectiva academia nacional, concretado en proporcionarle una sede y una suma adecuada para su funcionamiento incluyendo en sus presupuestos las correspondientes partidas.

La Convención para la salvaguardia del Patrimonio Cultural Inmaterial, hecha en París el 17 de octubre de 2003 bajo los auspicios de la UNESCO, entiende por tal

> «[…] los usos, representaciones, expresiones, conocimientos y técnicas –junto con los instrumentos, objetos, artefactos y espacios culturales que les son inherentes– que las comunidades, los grupos y en algunos casos los individuos reconozcan como parte integrante de su patrimonio cultural».

Este patrimonio se manifiesta, entre otros ámbitos, en las «*tradiciones y expresiones orales, incluido el idioma como vehículo del patrimonio cultural inmaterial*». Entre las medidas encaminadas a garantizar la viabilidad del patrimonio cultural inmaterial que contempla esta convención se hallan «*la iden-*

---

[225] Instrumento de ratificación de 11 de julio de 1963, BOE nº 312, de 30 de diciembre de 1963.

[226] Véase ZAMORA VICENTE, *op. cit.*, pp. 345 y ss. Aunque la Academia de la Lengua mexicana fue creada por el Gobierno de ese país por Decreto de 22 de marzo de 1835, la inestabilidad política de la época la hizo desaparecer pronto. La Real Academia Española, que ya contaba con hispanoamericanos entre sus miembros honorarios y correspondientes, adoptó un acuerdo el 24 de noviembre de 1870 sobre nombramiento de académicos correspondientes por las academias americanas a partir del cual se impulsó su creación. La primera fundada fue la de Colombia, en 1871, y posteriormente todas las demás incluyendo la refundación de la de México en 1875.

tificación, documentación, investigación, preservación, protección, promoción, valorización, transmisión –básicamente a través de la enseñanza formal y no formal– y revitalización de este patrimonio en sus distintos aspectos». Fue ratificada por España mediante Instrumento de 6 de octubre de 2006[227].

Por su parte, la Convención sobre la protección y la promoción de la Diversidad de las Expresiones Culturales hecha en París el 20 de octubre de 2005, también bajo impulso de la UNESCO, contiene el compromiso de los estados signatarios de proteger y promover la diversidad de las expresiones culturales en sus respectivos territorios y, entre otras medidas, se prevén las

> «[…] que brinden oportunidades, de modo apropiado, a las actividades y los bienes y servicios culturales nacionales, entre todas las actividades, bienes y servicios culturales disponibles dentro del territorio nacional, para su creación, producción, distribución, difusión y disfrute, comprendidas disposiciones relativas a la lengua utilizada para tales actividades, bienes y servicios».

Esta Convención ha sido ratificada por España mediante Instrumento de 29 de enero de 2007[228].

Estas convenciones, por su carácter general, no vienen a ofrecer medidas de protección de las lenguas adicionales a las que ya estaban contempladas en el texto de la Carta Europea de Lenguas Regionales o Minoritarias que, a la postre, es la norma más relevante a estos efectos.

7.3. La Carta Europea de Lenguas Regionales o Minoritarias

Ya nos hemos referido antes a las líneas generales de este tratado que fue ratificado por España mediante instrumento de 2 de febrero de 2001[229]. Analizaremos a continuación las condiciones en que ha sido ratificado, los compromisos contraídos y las actuaciones adoptadas en cuanto a su cumplimiento. A este respecto, la declaración que acompaña a la ratificación por parte de España distingue entre:

a) Lenguas reconocidas como oficiales en los estatutos de autonomía de las comunidades autónomas del País Vasco, Cataluña, Islas Baleares, Galicia, Valencia y Navarra (es decir, aranés, catalán/valenciano, euskera y gallego). A estas lenguas se aplicarán las disposiciones de la parte III de la Carta que se indican en la declaración y que enseguida veremos.

---

[227] BOE nº 31, de 5 de febrero de 2007.

[228] BOE nº 37, de 12 de febrero de 2007.

[229] BOE nº 222, de 15 de septiembre de 2001 (rectificado en BOE nº 281, de 23 de noviembre de 2001).

b) Las lenguas «*que los Estatutos de Autonomía protegen y amparan en los territorios donde tradicionalmente se hablan*» (que, como ya hemos visto, son el catalán en Aragón, el aragonés, el bable/asturiano, el gallego/asturiano, el gallego en Castilla y León y el leonés) a las que «*se aplicarán todas aquellas disposiciones de la Parte III de la Carta que puedan razonablemente aplicarse en consonancia con los objetivos y principios establecidos en el artículo 7*», es decir, los de la Parte II. Se trata de un compromiso mucho más indefinido que el que se contrae respecto de las lenguas oficiales.

A. Compromisos contraídos

Los compromisos que se adquieren en virtud de las disposiciones de la Parte III que serán aplicables a las lenguas cooficiales son los siguientes.

a) Enseñanza. Del art. 8, que trata de la materia de enseñanza, se asumen el parágrafo 1, apartados a.i, b.i, c.i, d.i, e.iii, f.i, g, h, i y el parágrafo 2 (cuando la CELRM concede opción entre varios párrafos, normalmente el primer compromiso señalado con i es el más intenso, y los señalados como ii, iii o sucesivos van suavizando el rigor). En virtud de esas disposiciones, se debe prever una educación preescolar, primaria, secundaria y técnica y profesional garantizada en las lenguas regionales o minoritarias correspondientes, pero solamente «*fomentar y/o autorizar*» el establecimiento de una enseñanza universitaria u otras formas de enseñanza superior en las lenguas regionales o minoritarias o «*de medios que permitan estudiar esas lenguas en la universidad o en otros centros de enseñanza superior*».

También se deben tomar disposiciones para que se impartan cursos de enseñanza para adultos o de educación permanente principal o totalmente en las lenguas regionales o minoritarias y asegurar la enseñanza de la historia y la cultura de las que es expresión la lengua regional o minoritaria.

Para todo ello se debe garantizar la formación inicial y permanente del profesorado necesario. Además, deben crearse uno o varios órganos de control encargados del seguimiento de las medidas adoptadas y de los progresos realizados en el establecimiento o desarrollo de la enseñanza de las lenguas regionales o minoritarias, y redactar al respecto informes periódicos que se harán públicos.

Todos estos compromisos son sin perjuicio de la enseñanza del castellano como lengua oficial del Estado y referidos «*al territorio en que se hablan dichas lenguas y según sea la situación de cada una de ellas*», pero en territorios distintos de aquellos en que se hablan tradicionalmente las lenguas regionales o minoritarias también hay el compromiso de «*autorizar, fomentar o establecer, si el número de hablantes de una lengua regional o minoritaria lo justifica, la enseñanza de la lengua regional o minoritaria o en ella, en los niveles que se consideren oportunos*».

b) Justicia. Del art. 9, que regula la materia de Justicia, se asumen los compromisos del parágrafo 1, apartados a.i, a.ii, a.iii, a.iv, b.i, b.ii, b.iii, c.i, c.ii, c.iii y d, parágrafo 2, apartado a, y parágrafo 3. En virtud de dichos preceptos se asumen, referidos «*a las circunscripciones de las autoridades judiciales en las que el número de personas que allí residan y hablen las lenguas regionales o minoritarias justifique las medidas*», según sea la situación de cada lengua y a condición de que el juez no considere que su aplicación constituya un obstáculo para la buena administración de la justicia, los siguientes compromisos.

En los procedimientos penales, asegurar que los órganos jurisdiccionales, a solicitud de una de las partes, lleven el procedimiento en las lenguas regionales o minoritarias; garantizar al acusado el derecho de expresarse en su lengua regional o minoritaria, asegurar que las demandas y las pruebas, escritas u orales, no se consideren desestimables por el solo motivo de estar redactadas en una lengua regional o minoritaria, y redactar en dichas lenguas, previa solicitud, los documentos atinentes a un procedimiento judicial recurriendo, si fuera necesario, a intérpretes y a traducciones sin gastos adicionales para los interesados.

En los procedimientos civiles, asegurar que los órganos jurisdiccionales, a solicitud de una parte, lleven el procedimiento en las lenguas regionales o minoritarias, permitir en las comparecencias personales de las partes que se expresen en su lengua regional o minoritaria sin incurrir por ello en gastos adicionales y permitir la presentación de documentos y de pruebas en las lenguas regionales o minoritarias, si fuera necesario recurriendo a intérpretes y a traducciones. En todo caso se deben adoptar medidas para que su aplicación y el empleo, en su caso, de intérpretes y de traducciones no entrañen gastos adicionales para los interesados. Los mismos compromisos se asumen en relación con los procedimientos ante la jurisdicción administrativa.

También se asume el compromiso de no rechazar la validez de los documentos jurídicos elaborados dentro del ámbito del Estado por el solo hecho de que estén redactados en una lengua regional o minoritaria y el de hacer accesibles, en las lenguas regionales o minoritarias, los textos legislativos nacionales más importantes y aquellos que se refieren en particular a los hablantes de dichas lenguas, a menos que ya se disponga de dichos textos de otro modo.

c) Autoridades administrativas y servicios públicos. En el art. 10 se asumen el parágrafo 1, apartados a.i, b y c, el parágrafo 2, apartados a, b, c, d, e, f y g, el parágrafo 3, apartados a y b, el parágrafo 4, apartados a, b y c, y el parágrafo 5. Las autoridades administrativas del Estado de las circunscripciones en las que resida un número de hablantes que justifique las medidas, «*según la situación de cada lengua*» y «*en la medida en que sea razonablemente posible*», deben

emplear las lenguas regionales o minoritarias; deben poner a disposición de la población formularios y textos administrativos de uso frecuente en las lenguas regionales o minoritarias o en versiones bilingües, y deben poder redactar documentos en una lengua regional o minoritaria.

Asimismo en los territorios donde resida un número de hablantes de lenguas regionales o minoritarias que justifique las medidas se debe permitir y/o fomentar el empleo de las lenguas regionales o minoritarias en el marco de la administración regional o local; debe posibilitarse a sus hablantes presentar solicitudes orales o escritas en dichas lenguas; la publicación por las autoridades regionales y locales de sus textos oficiales debe hacerse también en las lenguas regionales o minoritarias y debe permitirse el empleo de lenguas regionales o minoritarias en los debates de las asambleas de entidades regionales y locales, sin excluir el uso de la lengua oficial del Estado.

Por otro lado se asume el compromiso del empleo o la adopción y, en el caso de que proceda, conjuntamente con la denominación en la lengua oficial, de las formas tradicionales y correctas de los topónimos en las lenguas regionales o minoritarias, así como permitir, a solicitud de los interesados, el empleo o la adopción de patronímicos en dichas lenguas.

Respecto de los servicios públicos garantizados por las autoridades administrativas o por otras personas que actúen por cuenta de aquéllas en los territorios en que se hablen las lenguas regionales o minoritarias, «*en función de la situación de cada lengua y en la medida en que ello sea razonablemente posible*», se adopta el compromiso de velar porque esas lenguas se empleen al prestarse un servicio y permitir a sus hablantes presentar solicitudes y recibir respuestas en ellas.

Para posibilitar todo ello debe preverse la traducción o la interpretación eventualmente solicitadas, el reclutamiento y, en su caso, la formación de funcionarios y otros empleados públicos en número suficiente y la aceptación, en la medida de lo posible, de las solicitudes de los empleados públicos que conozcan una lengua regional o minoritaria para que se les destine al territorio en que se habla.

d) Medios de comunicación. Del art. 11, referido a los medios de comunicación, se asumen el parágrafo 1, apartados a.i, b.i, c.i, d, e.i, f.ii y g, el parágrafo 2 y el parágrafo 3. Los compromisos, «*para los hablantes de lenguas regionales o minoritarias, en los territorios en que se hablen dichas lenguas, según sea la situación de cada una de ellas*» y respetando los principios de independencia y de autonomía de los medios de comunicación, consisten «*en la medida en que la radio y la televisión tengan una misión de servicio público*» en garantizar, fomentar y/o facilitar la creación de, al menos, una emisora de radio y un canal

de televisión en las lenguas regionales o minoritarias[230]; fomentar y/o facilitar la producción y la difusión de obras de audición y audiovisión en esas lenguas regionales o minoritarias y la creación y/o mantenimiento de, al menos, un órgano de prensa en las mismas lenguas; ampliar las medidas existentes de asistencia financiera a las producciones audiovisuales y apoyar la formación de periodistas y demás personal para los medios de comunicación que empleen esas lenguas.

También se asume el compromiso de garantizar la libertad de recepción directa de las emisiones de radio y de televisión de los países vecinos en una lengua hablada de manera idéntica o parecida a una lengua regional o minoritaria y a no oponerse a esa retransmisión. Asimismo, a velar por que no se imponga a la prensa escrita ninguna restricción a la libertad de expresión y a la libre circulación de información en una lengua hablada de manera idéntica o parecida a una lengua regional o minoritaria. Ello sin perjuicio de las condiciones o restricciones previstas por la ley por razones de seguridad pública, la protección de la salud o de la moral o de derechos ajenos, etc.

Igualmente, se asume el compromiso de velar por que los intereses de los hablantes de lenguas regionales o minoritarias estén representados o sean tomados en consideración en el marco de las estructuras que se crearen de conformidad con la ley, con objeto de garantizar la libertad y la pluralidad de los medios de comunicación.

e) Actividades y servicios culturales. En el art. 12, sobre actividades y servicios culturales[231], se asume la totalidad del contenido: parágrafo 1, apartados a, b, c, d, e, f, g y h, parágrafo 2 y parágrafo 3. En lo que se refiere al territorio en el que se hablan las lenguas regionales o minoritarias se asume el compromiso de fomentar la expresión y las iniciativas propias de esas lenguas y a favorecer los diferentes medios de acceso a las obras producidas en ellas; a favorecer los diferentes medios de acceso en otras lenguas a las obras producidas

---

[230] Conforme a la Ley 17/2006, de 5 de junio, de la Radio y la Televisión de titularidad estatal, se trata de un servicio público. Conforme a la Ley 7/2010, de 31 de marzo, General de la Comunicación Audiovisual, el servicio público de comunicación audiovisual prestado por el Estado, las comunidades autónomas y las entidades locales es un servicio esencial de interés económico general (art. 40). Los demás, es decir, los de titularidad privada, en todo caso también «*son servicios de interés general que se prestan en el ejercicio del derecho a la libre expresión de ideas, del derecho a comunicar y recibir información, del derecho a la participación en la vida política y social y del derecho a la libertad de empresa y dentro del fomento de la igualdad, la pluralidad y los valores democráticos*» (art. 22). La expresión de «*misión de servicio público*» solamente aparece referida a los servicios de titularidad pública, que serán por tanto los afectados por las disposiciones de la Carta.

[231] Se enumeran, sin carácter exhaustivo, las bibliotecas, videotecas, centros culturales, museos, archivos, academias, teatros y cines, así como trabajos literarios y producción cinematográfica, expresión cultural popular, festivales e industrias culturales, incluyendo en particular la utilización de nuevas tecnologías.

en las lenguas regionales o minoritarias, y viceversa, ayudando y desarrollando las actividades de traducción, doblaje, postsincronización y subtitulado; a velar porque los organismos encargados de organizar o apoyar diversas formas de actividades culturales integren de manera adecuada el conocimiento y la práctica de las lenguas y de las culturas regionales o minoritarias en las actividades cuya iniciativa depende de ellos o a las que presten su apoyo, incluyendo la dotación de personal que domine la lengua regional o minoritaria; a favorecer la participación directa, en lo que se refiere a los servicios y a los programas de actividades culturales, de representantes de los hablantes de la lengua regional o minoritaria; a fomentar y/o facilitar la creación de uno o varios organismos encargados de recoger, recibir en depósito y presentar o publicar las obras producidas en lenguas regionales o minoritarias; en su caso, a crear y/o promover y financiar servicios de traducción y de investigación terminológica con vistas, en especial, a mantener y desarrollar en cada lengua regional o minoritaria una terminología administrativa, mercantil, económica, social, tecnológica o jurídica apropiadas; a autorizar, fomentar y/o prever, si el número de hablantes de una lengua regional o minoritaria así lo justifica, actividades o servicios culturales apropiados.

Por otro lado, se asume el compromiso, en la política cultural en el extranjero, de dar un lugar apropiado a las lenguas regionales o minoritarias y a la cultura que las mismas expresen.

f) Vida económica y social. Del art. 13, sobre vida económica y social, también se asume todo el contenido: parágrafo 1, apartados a, b, c y d y parágrafo 2, apartados a, b, c, d y e. Se asume el compromiso «*para el conjunto del país*», de excluir de la legislación toda disposición que prohíba o limite sin razones justificables el empleo de lenguas regionales o minoritarias en los documentos relativos a la vida económica o social y, en particular, en los contratos de trabajo y en los documentos técnicos, tales como los modos de empleo de productos o de servicios; de prohibir la inserción, en los reglamentos internos de las empresas y en los documentos privados, de cláusulas que excluyan o limiten el uso de lenguas regionales o minoritarias, al menos, entre los hablantes de la misma lengua; de oponerse a las prácticas encaminadas a desalentar el empleo de lenguas regionales o minoritarias dentro de las actividades económicas o sociales; de facilitar y/o fomentar, en general, el empleo de lenguas regionales o minoritarias.

En el territorio en que se hablan las lenguas regionales o minoritarias, «*y en cuanto sea razonablemente posible*», se asume el compromiso de definir, mediante sus reglamentaciones financieras y bancarias, modalidades que permitan, en condiciones compatibles con los usos comerciales, el empleo de lenguas regionales o minoritarias en la redacción de órdenes de pago (cheques, letras de cambio, etc.) u otros documentos financieros o, en su caso, a procurar

que se ponga en práctica ese proceso; en el sector público, a realizar acciones que fomenten el empleo de las lenguas regionales o minoritarias; a velar por que los servicios sociales como los hospitales, las residencias de la tercera edad y los asilos ofrezcan la posibilidad de recibir y atender en su lengua a los hablantes de una lengua regional o minoritaria que necesiten cuidados por razones de salud, edad o por otros motivos; a velar, por los medios adecuados, por que las instrucciones de seguridad estén también redactadas en las lenguas regionales o minoritarias; a facilitar en las lenguas regionales o minoritarias la información proporcionada por las autoridades competentes sobre los derechos de los consumidores.

g) Intercambios transfronterizos. En el art. 14 sobre intercambios transfronterizos (una materia especialmente importante en relación con muchas lenguas que traspasan los límites políticos y administrativos) se asumen los apartados a y b, es decir, todo el artículo. Se asume el compromiso de aplicar los acuerdos bilaterales y multilaterales existentes con estados en que se habla la misma lengua de manera idéntica o parecida, o procurar concluirlos si fuera necesario, de tal modo que puedan favorecer los contactos entre los hablantes de la misma lengua en los ámbitos de la cultura, la enseñanza, la información, la formación profesional y la educación permanente; y «*en beneficio de las lenguas regionales o minoritarias*», facilitar y/o promover la cooperación a través de las fronteras, en particular entre colectividades regionales o locales en cuyos territorios se hable la misma lengua de manera idéntica o parecida[232].

Es evidente que los compromisos resultan en bastantes casos poco precisos por el abundante uso de expresiones como «*en cuanto sea razonablemente posible*», «*según sea la situación*», «*que el número de personas que allí residan y hablen las lenguas regionales o minoritarias justifique las medidas*» y las reiteradas opciones entre garantizar, promover, fomentar o autorizar. Queda en buena medida en manos de quienes hayan de aplicar la Carta interpretar el alcance de los compromisos. En otros casos, sin embargo, hay compromisos perfectamente claros cuyo cumplimiento puede comprobarse y medirse por quienes hayan de controlar la aplicación de las leyes.

B. Aplicación de la Carta

Como ya ha quedado dicho, el mecanismo que ha previsto la propia Carta para asegurar su cumplimiento son los informes periódicos de las autoridades

---

[232] En este sentido, el Tratado entre el Reino de España y la República Francesa sobre cooperación transfronteriza entre entidades territoriales hecho en Bayona el 10 de marzo de 1995 (BOE nº 59, de 10 de marzo de 1997) prevé en su art. 6 que los estatutos de los organismos de cooperación transfronteriza que se creen y sus deliberaciones «*serán redactados en las lenguas cuya utilización sea preceptiva en el Derecho interno de cada una de las Partes*», lo que abre la puerta al uso del catalán o del euskera.

estatales, de las comisiones de expertos y del secretario general del Consejo de Europa, así como las recomendaciones de su Comité de Ministros a la vista de los informes de los expertos. En el caso de España y de los informes que debe presentar cada tres años, a partir del primero tras la ratificación, se han emitido hasta el momento tres en los años 2002, 2006 y 2010. La labor de confección de los informes recayó en la Dirección General de Cooperación Autonómica adscrita al Ministerio de Política Territorial y Administración Pública, previa recopilación de información de las comunidades autónomas (salvo el primero, en el que no se contó con ellas) y demás departamentos ministeriales[233]. Por su parte, en los años 2005, 2008 y 2011 se emitieron los correspondientes informes del Comité de Expertos seguidos de las consecuentes recomendaciones del Comité de Ministros[234]. Sin perjuicio del examen que realizaremos más adelante en relación con dichos informes en lo relativo a Navarra, señalaremos aquí algunos aspectos de los mismos que contribuyen a definir el alcance de la aplicación de la Carta en España y su desarrollo y ejecución efectivos.

a) Ámbito de aplicación. En el primer informe del Gobierno español se consideraba que las lenguas regionales o minoritarias eran las tres cooficiales (catalán/valenciano, euskera y gallego) y las que sin ser oficiales eran contempladas en algunos estatutos de autonomía: bable/asturiano, aragonés y catalán en Aragón. El aranés se incluye entre estas últimas en el primer informe pero ya en el segundo, posterior al nuevo Estatuto catalán de 2006, se le incluye como lengua cooficial.

El primer informe del Comité de Expertos observaba la existencia de otras lenguas no mencionadas en el Instrumento de ratificación ni en el informe del Gobierno (gallego en Castilla y León, portugués en Olivenza[235], bereber

---

[233] Este órgano ha sido sucedido en sus funciones por la actual Dirección General de Coordinación de Competencias con las Comunidades Autónomas y las Entidades Locales adscrita al Ministerio de Hacienda y Administraciones Públicas (Real Decreto 256/2012, de 27 de enero, por el que se desarrolla la estructura orgánica básica del Ministerio de Hacienda y Administraciones Públicas).

[234] En su tercer informe el Comité de Expertos se lamenta de que el Gobierno español presentó su tercer informe en julio de 2010 solo en castellano y en febrero de 2011 en inglés y de que, para entonces, parte de la información estaba anticuada dado que abarcaba el período 2006-2009; sugiere que hay un malentendido entre las autoridades estatales y autonómicas y las organizaciones no gubernamentales sobre cuál es el período a contemplar. También señala que contiene información repetida, no relevante e incluso contradictoria y que no responde a varias de las peticiones de información formuladas por el Comité de Expertos, por lo cual ruega que se sigan las directrices que ya marcó en su anterior dictamen para informar sobre la aplicación de la Carta.

[235] Olivenza, municipio de la provincia de Badajoz, perteneció a Portugal hasta el año 1801 en que como consecuencia de la Guerra de las Naranjas fue ocupado y posteriormente incorporado por España. Hasta mediados del siglo XX la mayoría de la población era lusohablante aunque posteriormente se produce un avance del castellano que ha dejado al portugués como lengua minoritaria hablada principalmente por personas de edad avanzada.

en Melilla, árabe en Ceuta) y afirmaba que toda lengua que cumpla el criterio fundamental establecido en el art. 1.a (ser «*hablada tradicionalmente en un territorio de un Estado*») está amparada al menos por la Parte II de la Carta, por lo que pedía información al respecto de las lenguas antes mencionadas. El segundo informe del Gobierno español añade el bable/gallego en Asturias y el gallego en Castilla y León aunque guarda silencio sobre otras lenguas.

En sus dos primeros informes el Gobierno español mencionaba que el romaní, lengua desprovista de territorio propio, solo era hablado por unas cien personas equivalentes al 0,01 % de la población gitana. El primer informe del Comité de Expertos consideró que no quedaba clara la aplicación de la Carta al romaní y solicitó información adicional al respecto y también sobre si el caló (variedad lingüística derivada del romaní pero con una gran influencia del castellano y que algunos consideran una simple jerga) hablado por unas 4.000 personas podía considerarse como una lengua distinta, y reiteró la cuestión el segundo informe ante el silencio del Gobierno en su siguiente informe. En el tercer informe del Gobierno se da respuesta al Comité de Expertos; indica que, dado el interés despertado entre la juventud por recuperarlo, los hablantes del romaní son en torno a mil y que también lo hablan unas 30.000 personas procedentes de Rumania, Bulgaria, Bosnia y Macedonia sin nacionalidad española (por lo tanto, como inmigrantes, fuera de la aplicación de la Carta); considera al caló como variante dialectal del romaní que, a su vez, posee distintas variedades territoriales y da cuenta de diversas iniciativas en orden al cumplimiento de los principios de la Parte II de la Carta respecto de esta lengua, con lo cual implícitamente se admite que cae bajo su ámbito de aplicación. El tercer informe del Comité de Expertos considera al romaní como lengua extinguida en España, elogia las medidas adoptadas para proteger la cultura de los gitanos y hace notar que el caló es una lengua amenazada que requiere de protección.

En su segundo informe el Comité de Expertos también solicitaba información sobre si el yidis está presente en España. El tercer informe del Gobierno señala que el idioma empleado tradicionalmente por los judíos españoles era el judeoespañol, sefardí o ladino, actualmente hablado por muy pocas personas en España, y lo mismo sucede con el yidis hablado en reducidos círculos familiares de judíos asquenazíes de origen argentino; por lo tanto, ninguna de ellas se puede considerar como lengua protegida por la Carta, conclusión que acepta sin más comentario el tercer informe del Comité de Expertos.

Ante la insistencia del segundo informe del Comité de Expertos al respecto, el tercer informe del Gobierno adopta un criterio exhaustivo en la contemplación de las lenguas regionales o minoritarias no oficiales e incluye no solo las mencionadas en los estatutos de autonomía sino también algunas otras; además del romaní o caló ya mencionados, las siguientes: a) El gallego hablado en algu-

nas localidades de Extremadura; b) El portugués hablado en zonas de Castilla y León y de Extremadura[236]; c) El valenciano en Murcia[237]; d) El *dariya* o variedad magrebí del árabe hablado en Ceuta; e) El *tamazight* o variedad bereber hablada en Melilla; f) El mozárabe, lengua romance escrita en alfabeto árabe hablada por los cristianos residentes bajo el dominio musulmán durante la Edad Media y conservada por unas dos mil familias principalmente en la ciudad de Toledo; g) El cántabro o montañés, variedad lingüística del sistema asturleonés hablada en ciertas comarcas de Cantabria y algunas localidades de Asturias y hoy en peligro de extinción; h) La lengua de signos regulada por Ley 27/2007, de 23 de octubre, y de la que hablaremos luego con más extensión; i) El silbo canario, lenguaje silbado practicado por algunos habitantes de la isla canaria de La Gomera. En su tercer informe el Comité de Expertos se refiere específicamente como lenguas sujetas a la aplicación de los principios de la Parte II de la Carta al asturiano, al aragonés y al catalán en Aragón, al gallego en Extremadura y Castilla y León, al leonés, al gallego asturiano y al valenciano en Murcia. En cuanto al portugués afirma que no tiene datos suficientes para adoptar una decisión; tampoco se define explícitamente y queda pendiente de obtener más información en relación al *dariya* y al *tamazigth*, pero responde a la afirmación del informe del Gobierno español de que son hablados en Ceuta y Melilla principalmente por población inmigrante procedente de Marruecos; el Comité de Expertos señala que son lenguas indígenas de ambas ciudades y que la obligación de ofrecer protección y promoción de una lengua regional y minoritaria no depende del origen de sus hablantes sino, de conformidad con la Carta, de su presencia tradicional. No obstante, como ya hemos señalado, la comunicación del secretario general a la Asamblea Parlamentaria del Consejo de Europa de 16 de marzo de 2012 incluye a ambas lenguas como comprendidas bajo la aplicación de la Carta en España. El Comité de Expertos no menciona al cántabro ni al mozárabe ni hace tampoco ningún comentario sobre la lengua de signos ni el silbo gomero.

---

[236] En particular, el informe se refiere a los municipios de A Bouza y Alamedilla (Castilla y León), así como al valle del Jálama, Herrera de Alcántara, Cedillo y la franja fronteriza de Valencia de Alcántara y La Codosera y a Olivenza (Extremadura). Como ya se ha señalado, mediante Decreto 45/2001, de 20 de marzo, la Junta de Extremadura declara Bien de Interés Cultural «*A Fala*», habla viva que existe en el valle del Jálama (o Xálama); dicha disposición no se pronuncia sobre la naturaleza de ese habla y está abierto el debate lingüístico y político sobre si es una variedad del gallego, del portugués, del asturleonés, del castellano, o una lengua en sí misma.

[237] En la Región de Murcia se han dado propuestas de introducir en su Estatuto de autonomía algún precepto dirigido a la protección del catalán/valenciano (hablado en la comarca de El Carche, municipios de Abanilla, Jumilla y Yecla, limítrofes con la provincia de Alicante) y del habla murciana (denominada según los casos panocho, dialecto murciano o lengua murciana) sin que haya progresado ninguna iniciativa al respecto. Véase Ángel Custodio NAVARRO SÁNCHEZ, «Estatuto jurídico del patrimonio lingüístico de la cuenca del Segura», en José Manuel PÉREZ FERNÁNDEZ (coord.), *Estudios sobre el estatuto jurídico de las lenguas en España*, Atelier, Barcelona, 2006.

b) Desarrollo y aplicación de la Carta. En su primer informe el Gobierno español consideraba que el cuadro general de protección de las lenguas establecido en la Constitución española de 1978 y en los estatutos de autonomía coincide, en grandes líneas, con el nivel de protección que prevé la Carta, por lo que su cumplimiento no exige nuevas normas o medidas que no se encuentren ya previstas en su ordenamiento jurídico con carácter anterior a su ratificación. No obstante, en los siguientes informes da cuenta de las novedades normativas que se van produciendo en aras del cumplimiento de los compromisos contraídos.

Tanto el cumplimiento de los principios de la Parte II como de los compromisos de la Parte III de la Carta suscritos por España se analizan en los informes del Gobierno en relación con el territorio de las comunidades autónomas donde son cooficiales y en aquel donde solo hay lenguas protegidas. En el primer informe se tendía a hacerlo solo en la medida en que existía una legislación específica, más justificando la existencia de normas que el cumplimiento de los principios y compromisos de la Carta. Ante las recomendaciones y consideraciones de los informes del Comité de Expertos en los informes sucesivos se va ampliando el punto de vista hacia todas las actividades realizadas para lograr ese cumplimiento y se aborda en el tercer informe el análisis por lenguas y no por preceptos como en los anteriores. No obstante, para las lenguas protegidas no se contempla la aplicación de la Parte III ni siquiera en las disposiciones «*que puedan razonablemente aplicarse*» a que se refiere el instrumento de ratificación.

c) Recomendaciones del Comité de Expertos. En su primer informe el Comité de Expertos hace un elogio general sobre el nivel de compromiso adquirido y sobre el cumplimiento de los principios de la Carta y considera que España está «*entre los países más firmemente comprometidos con la protección y promoción de las lenguas regionales o minoritarias*». No obstante, señala también una serie de inconvenientes y hace algunas consideraciones que «*tienen por objeto alentar a las autoridades españolas a mejorar, según proceda, un sistema que ya se considera extraordinario*» y que afectan principalmente al ámbito de la Justicia y de la Administración (incumplimiento del desarrollo del procedimiento en lenguas regionales, insuficiencia de personal que las conozca sobre todo en los organismos estatales), a la falta de publicación oficial sistemática de los textos legislativos nacionales, a la ausencia o deficiencia de disponibilidad de modelos educativos adecuados en cada comunidad, a la falta de un enfoque estructurado en los medios de comunicación electrónicos y en los programas de radio y televisión en general en Navarra, a la escasa atención de los medios de comunicación españoles a la diversidad lingüística, al ámbito de la vida económica y social y a las lenguas regionales o minoritarias que no son cooficiales.

En su segundo informe se reiteran los elogios pero señalando la brecha que existe entre algunos de los compromisos y el nivel de protección efectivo

ofrecido por la legislación o la práctica. En particular, se señala la insuficiente dotación de personal que domine las lenguas regionales en la Administración, principalmente la estatal, y sobre todo en la Justicia; la insuficiencia en la oferta de modelos educativos en lenguas regionales, las deficiencias en cuanto a los medios de comunicación electrónicos privados en el País Vasco y en los programas de radio y televisión en general en Navarra; el nivel de protección en la zona mixta de Navarra y la enseñanza en vascuence tanto en esa zona como en la no vascófona (que abordaremos luego más en detalle); la protección de las lenguas no cooficiales amparadas por la Parte II de la Carta y, en general, la escasa atención de los medios de comunicación a la diversidad lingüística del país y la necesidad de fomentar, sobre todo de cara a la mayoría castellanoparlante, la aceptación y el respeto hacia el plurilingüismo y las especificidades de las identidades regionales.

En el tercer informe del Comité de Expertos se insiste en algunos de los mismos puntos. Se recuerda la responsabilidad directa de las autoridades estatales no solo como responsabilidad última del cumplimiento de los tratados internacionales sino sobre materias concretas de su competencia, como el uso de las lenguas en la Administración periférica y en la Administración de Justicia.

d) Recomendaciones del Comité de Ministros. Habitualmente el Comité de Ministros recomienda tomar en consideración todas las observaciones del Comité de Expertos, pero destaca algunas recomendaciones específicas. En el caso de España, en el primer ciclo se hacían las siguientes: 1. Tomar medidas para asegurar la aplicación de los compromisos en materia de Justicia, en particular sobre dotación de personal con conocimiento práctico de las lenguas pertinentes; 2. Tomar similares medidas en cuanto al personal de la Administración del Estado y a los servicios públicos; 3. Aumentar la oferta de la enseñanza en vascuence en el País Vasco; 4. Adoptar un enfoque estructurado para fomentar el uso del vascuence en los medios de comunicación electrónicos privados en el País Vasco y en los programas de radio y televisión en general en Navarra; 5. Contemplar la posibilidad de aplicar una forma apropiada de la protección que brinda la Parte III a la lengua vasca en la zona mixta de Navarra; y 6. Reforzar la protección del aragonés y del catalán en Aragón.

En su segunda recomendación se reiteraban los apartados 1, 2 y 6 señalados en el párrafo anterior; se recomendaba mejorar la protección del asturiano y se solicitaba aclaración sobre la situación de lenguas no contempladas en el Instrumento de ratificación (gallego en Castilla y León, portugués, árabe, bereber).

En la tercera y, por ahora, última recomendación, adoptada el 24 de octubre de 2012, el Comité de Ministros nuevamente insta a tener en cuenta todas las observaciones y recomendaciones de la Comisión de Expertos y, entre las cuestiones que considera prioritarias, no entra a contemplar el caso de ninguna

lengua o comunidad en particular sino que hace consideraciones generales que en buena medida insisten en las mismas que en los ciclos anteriores: 1. Modificar el marco jurídico con el fin de dejar claro que las autoridades judiciales penales, civiles y administrativas en las comunidades autónomas con lengua cooficial tramiten el procedimiento en esas lenguas a petición de una de las partes; 2. Adoptar las medidas necesarias para asegurar que un porcentaje adecuado del personal al servicio de la Justicia tenga un conocimiento suficiente de las lenguas cooficiales; 3. Revisar los planes de selección, promoción y formación del personal de la Administración del Estado para asegurar que un porcentaje adecuado tenga conocimiento suficiente de las lenguas cooficiales; 4. Garantizar la presencia de todas las lenguas regionales o minoritarias en los servicios públicos del Estado; y 5. Garantizar la presencia de todas las lenguas regionales o minoritarias en la prestación de los servicios de salud.

8. LA LEGISLACIÓN ESTATAL SECTORIAL

La STC 87/1997, de 24 de abril, recuerda que

> «[…] el ente titular de una competencia sustantiva posee también la titularidad para regular el uso de la lengua en este ámbito material, y ello no sólo en los aspectos organizativos y de funcionamiento interno, sino también en las relaciones de la Administración correspondiente con los ciudadanos».

Es por ello que en materias de competencia del Estado este puede entrar a regular la lengua o las lenguas que ha de utilizar la Administración o que pueden o deben utilizar los ciudadanos. No obstante, ello sin perjuicio de buscar el equilibrio entre la competencia autonómica de normalización lingüística y las competencias sectoriales del Estado:

> «En estos casos, las Comunidades Autónomas con lengua oficial propia distinta del castellano no quedan totalmente al margen de esta regulación puesto que el mandato constitucional y estatutario a ellas dirigido en orden a adoptar medidas normalizadoras, y sobre todo, a regular el régimen de cooficialidad de las lenguas les habilitan para establecer lo que en otras sentencias del Tribunal Constitucional se ha denominado "contenido inherente al concepto de cooficialidad" o "alcance de la cooficialidad" (SSTC 82/1986, fundamentos jurídicos 5 y 6; 123/1988, fundamento jurídico 5 y 56/1990, fundamento jurídico 40), es decir, las consecuencias genéricas que derivan del carácter oficial de una lengua que deben ser respetadas como un prius por los entes competentes al precisar en los ámbitos materiales cuya titularidad les corresponde el uso de las lenguas y al establecer los medios concretos para dar cumplimiento a las consecuencias derivadas de la oficialidad y a las exigencias de la normalización o, como dice la STC 82/1986, al establecer "la ordenación concreta de la puesta en práctica" de la regulación legal de la cooficialidad».

Este equilibrio, en palabras de la STC 74/1989, de 24 de abril,

> «ha de articularse de modo tal que ni la competencia autonómica de normalización lingüística pueda convertirse en un expediente que, enervando el orden constitucional de competencias, habilite a la Comunidad Autónoma para regular, so capa de actuaciones de política lingüística, materias reservadas al Estado ni, tampoco, como reverso de lo anterior, las competencias sectoriales del Estado puedan convertirse en un obstáculo que bloquee o vacíe la competencia que sobre normalización lingüística tiene la Comunidad Autónoma».

Teniendo en cuenta, pues, esos sinuosos límites, que en ocasiones implican mutuas remisiones entre la legislación estatal y la autonómica y que no están exentos del riesgo cierto de producir contradicciones o anomias, analizaremos a continuación cómo aborda la legislación del Estado las cuestiones que tienen que ver con la lengua.

8.1. Publicación de las leyes y disposiciones generales

La Constitución en su art. 9.3 garantiza, entre otros principios, el de publicidad de las normas que anteriormente ya estaba recogido en el ordenamiento español por el art. 2 del Código Civil: «*Las Leyes entrarán en vigor a los veinte días de su completa publicación en el Boletín Oficial del Estado, si en ellas no se dispone otra cosa*»[238]. La necesidad de publicación en el BOE se amplió también a las disposiciones reglamentarias por el art. 132 de la Ley de Procedimiento Administrativo de 17 de julio de 1958; en la actualidad el art. 52.1 de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Pú-

---

[238] En su redacción original de 1889 y hasta el Decreto 1836/1974, de 31 de mayo, que dio nueva redacción al título preliminar, era el art. 1 el que imponía la publicación al disponer que «*las leyes obligarán en la Península, Islas adyacentes, Canarias y territorios de África sujetos á la legislación peninsular, á los veinte días de su promulgación, si en ellas no se dispusiere otra cosa. Se entiende hecha la promulgación el día en que termine la inserción de la ley en la "Gaceta"*». La *Gaceta de Madrid* fue fundada en 1661 como periódico de información general; en 1762 la Corona se reserva el privilegio de imprimirla y comienza a publicar noticias de la corte y documentos oficiales; por Real Orden circular de 22 de septiembre de 1836 dirigida a todas las autoridades del Reino se manda que todos los reales decretos, órdenes e instrucciones del Gobierno que se publiquen en la *Gaceta* bajo el artículo oficial sean obligatorios desde el momento de su publicación para toda clase de personas; desde 1886 la *Gaceta* ya solo contiene publicaciones oficiales; en 1934 pasó denominarse *Gaceta de Madrid-Diario Oficial de la República* y en 1936 *Gaceta de la República-Diario Oficial*; desde 1936, inicialmente en el territorio del bando sublevado contra la República, se denomina *Boletín Oficial del Estado*. Desde 2009 se publica en edición electrónica; en virtud del art. 11.2 de la Ley 11/2007, de 22 de junio, de acceso electrónico de los ciudadanos a los Servicios Públicos, «*la publicación del «Boletín Oficial del Estado» en la sede electrónica del organismo competente tendrá carácter oficial y auténtico en las condiciones y con las garantías que se determinen reglamentariamente, derivándose de dicha publicación los efectos previstos en el título preliminar del Código Civil y en las restantes normas aplicables*».

blicas y del Procedimiento Administrativo Común (LRJAP-PAC) dispone con carácter general que «*para que produzcan efectos jurídicos las disposiciones administrativas habrán de publicarse en el Diario oficial que corresponda*».

Hasta 1978 se daba por supuesto que la publicación se realizaba únicamente en castellano, pero la propia norma fundamental en su disposición final señala que «*esta Constitución entrará en vigor el mismo día de la publicación de su texto oficial en el boletín oficial del Estado. Se publicará también en las demás lenguas de España*». Aunque ninguna disposición definía cuáles eran esas otras lenguas de España el BOE nº 311, de 29 de diciembre de 1978, se publicó en seis fascículos con otras tantas versiones: castellano, balear, catalán, gallego, valenciano y euskera (aunque las versiones en balear, catalán y valenciano son iguales)[239].

Mediante Real Decreto 489/1997, de 14 de abril, se regula la publicación de las leyes en las lenguas cooficiales. Su art. 1 dispone que las leyes, los reales decretos-leyes y los reales decretos legislativos, una vez sancionados por el rey, serán publicados en castellano en el BOE derivándose de dicha publicación su plena eficacia; podrán ser también publicados en las demás lenguas cooficiales si así lo deciden los órganos competentes de las respectivas comunidades autónomas[240]. A ese fin pueden suscribir convenios de colaboración con la Administración del Estado para cooperar en su traducción, edición y distribución. A raíz de dicha norma y de los correspondientes convenios de colaboración con los ejecutivos autonómicos de Cataluña, Galicia y Comunidad Valenciana se inició la

---

[239] Posteriormente, la reforma del art. 13 de la Constitución sancionada el 21 de agosto de 1992 fue publicada en el BOE nº 207, de 28 de agosto de 1992, en cinco fascículos: castellano, euskera, catalán, gallego y valenciano, y de forma similar la reforma del art. 135 publicada en el BOE nº 233, de 27 de septiembre de 2011, con cinco versiones en esas cinco lenguas y en este caso con pequeñas variaciones entre la versión en catalán y en valenciano.

[240] En todo caso, el texto auténtico es el castellano. La STC 83/1986, de 26 de junio, declara la inconstitucionalidad del párrafo segundo del art. 4 de la Ley 7/1983, de 18 de abril, de normalización lingüística de Cataluña («*En caso de interpretación dudosa, el texto catalán será el auténtico*») alegando lo siguiente: «*Puede en cambio este inciso infringir la seguridad jurídica (art. 9.3 de la C. E.) y los derechos a la tutela judicial efectiva de los ciudadanos (art. 24.1 de la C. E.) que, sin tener el deber de conocerla, pueden alegar el desconocimiento de una de las lenguas oficiales, aquélla a la que se da prioridad en cuanto a la interpretación de las leyes publicadas en forma bilingüe, máxime cuando las leyes del Parlamento catalán pueden llegar a surtir efectos fuera del ámbito territorial de Cataluña. Por otro lado, corresponde al Estado en exclusiva establecer las reglas sobre la «aplicación» de las normas jurídicas, lo que comprende, por el propio significado del vocablo y por la interpretación sistemática del mismo en relación con el capítulo II del título preliminar del Código Civil, las reglas sobre la «interpretación» de las normas. Aunque el legislador estatal no haya previsto específicamente los problemas de interpretación de textos legales publicados oficialmente en forma bilingüe, no hay razón que habilite a las Comunidades Autónomas para suplir este vacío normativo*». En el mismo sentido se pronuncia la STC 123/1988, de 23 de junio, que declara inconstitucional el art. 7.1 de la Ley de normalización lingüística de las Islas Baleares de contenido análogo.

publicación de suplementos del BOE en catalán, gallego y valenciano, en principio de aparición esporádica y que desde 2009 acompañan a todos los números, si bien como norma general no reproducen la totalidad de actos y anuncios de la versión en castellano sino únicamente las disposiciones generales. La publicación de suplementos en euskera no se inicia hasta diciembre de 2011 a raíz del correspondiente convenio con la Comunidad Autónoma del País Vasco suscrito en octubre de 2011. Ni la comunidad balear ni la navarra han suscrito convenios en tal sentido, ni se ha promovido por Cataluña la publicación en aranés a partir de que esta lengua haya devenido también cooficial.

Añadamos a lo anterior que la Ley 5/2002, de 4 de abril, regula los Boletines Oficiales de las Provincias. Estos boletines fueron creados por Real Orden de 20 de abril de 1833 al objeto de ofrecer un método más sencillo y menos costoso para hacer correr las órdenes y disposiciones de las autoridades a todos los pueblos de la monarquía «*aliviándoles del peso de las veredas*» (los despachos de veredas eran los avisos que se distribuían sobre la promulgación de esas órdenes y disposiciones, incluyendo su copia, y cuyos portes debían costear los ayuntamientos al recibirlos a tanto el pliego). Inicialmente la edición era responsabilidad de los jefes políticos y, posteriormente, de las diputaciones provinciales bajo la supervisión de aquellos. Las diversas disposiciones que los regulan a lo largo de los siglos XIX y XX nada dicen sobre la lengua en que deben publicarse, dando por supuesto que era el castellano. El art. 5 de la Ley 5/2002 regula por primera vez la lengua de publicación y dispone que cada boletín «*se publicará en castellano y, en su caso, en la lengua que sea cooficial en el territorio, conforme a lo establecido por la legislación específica de las Comunidades Autónomas*». En las comunidades con lenguas cooficiales, por tanto, los boletines provinciales son bilingües, bien reproduciendo las disposiciones y actos en ambas lenguas oficiales, bien publicándolas indistintamente en alguna de ellas, conforme a la regulación que ha de aprobar cada diputación provincial[241]. En las comunidades uniprovinciales el boletín provincial quedó

[241] Así, el Reglamento del Boletín Oficial de la Provincia de Barcelona aprobado por acuerdo de 29 de abril de 2010 (publicado en el nº 155, de 30 de junio de 2010), en su art. 6 dispone que «*els textos lliurats per les administracions o particulars anunciants es transcriuran en la llengua en la qual hagin estat tramesos, que en qualsevol cas serà una de les dues llengües cooficials a Catalunya*», aunque los elementos comunes se publican en catalán. Similares disposiciones rigen los boletines de las demás provincias catalanas y de las gallegas. Por su parte, la Norma Foral 13/2006, de 20 de noviembre, reguladora del Boletín Oficial del Territorio Histórico de Álava (publicada en el nº 136, de 27 de noviembre de 2006), dispone en su art. 6 que «*la totalidad de las disposiciones, resoluciones y anuncios procedentes del sector público vasco se publicarán en el BOLETÍN OFICIAL del Territorio Histórico de Álava en euskera y castellano y tendrá la consideración de oficial y auténtico en ambos idiomas*», y que «*el resto de los anuncios se publicarán en la lengua en que sean remitidos y, en su caso, se traducirán al euskera y castellano*», lo cual se aplica utilizando un sistema de edición en doble columna al igual que

convertido en autonómico y su regulación sometida a la legislación autonómica, de la que nos ocuparemos más adelante.

8.2. Nacionalidad y Registro Civil

La legislación estatal no exige expresamente el conocimiento de ninguna lengua para adquirir la nacionalidad española, aunque el art. 22.4 del Código Civil al regular los requisitos señala que «*el interesado deberá justificar, en el expediente regulado por la legislación del Registro Civil, buena conducta cívica y suficiente grado de integración en la sociedad española*». La jurisprudencia viene entendiendo que entre los indicios de ese suficiente grado de integración se halla un conocimiento adecuado del castellano: «*El conocimiento de la lengua española es, así, una condición necesaria –aunque no suficiente– para la integración en la sociedad española*» (STS de 27 de enero de 2009)[242]. Como dice, entre otras muchas, la STS de 24 de enero de 2011,

> «el conocimiento adecuado del idioma español es un dato de singular relevancia a la hora de valorar el suficiente grado de integración en la sociedad española que se exige para la obtención de la nacionalidad de nuestro país»; «la falta de tal conocimiento, y, consiguientemente, de la posibilidad de relación con los miembros de la sociedad, impide tener por justificado el requisito de la integración»,

por lo cual se exige un conocimiento «*en grado suficiente no ya sólo para entenderlo, sino para hablarlo y facilitar con ello sus relaciones con terceros dentro del país en que pretende desenvolverse*». Sobre el grado de conocimiento se afirma que

> «[…] no puede negarse la existencia de esa tan citada integración cuando el solicitante de la nacionalidad no llega a dominar con total fluidez el español pero aun así es capaz de entenderse en este idioma y entablar relaciones sociales adecuadas y eficaces con arreglo a los estándares de convivencia usuales. Resulta, pues, inevitable en tales casos una valoración singularizada y casuística

---

hacen los boletines de Guipúzcoa y Vizcaya. En las provincias valencianas los boletines son también bilingües pero con mayor presencia del castellano; así, el Reglamento regulador del servicio del Boletín Oficial de la Provincia de Castellón (publicado en el nº 7, de 15 de enero de 2009), en su art. 4 dispone que «*el Boletín Oficial de la Provincia se publicará siempre en castellano, y en su caso, también lo será en valenciano cuando la administración o particular anunciante remita el texto redactado en ambas lenguas*».

[242] Es por ello que la Ley Orgánica 4/2000, de 11 de enero, que regula los Derechos y Libertades de los Extranjeros en España y su Integración Social, en su art. 2 ter encomienda a los poderes públicos, entre otras medidas dirigidas a la plena integración de los extranjeros en la sociedad española, garantizar su escolarización en la edad obligatoria y «*el aprendizaje del conjunto de lenguas oficiales*».

> de las circunstancias concurrentes para apreciar si, en definitiva, el solicitante posee un conocimiento útil del idioma español que permite tener por existente la integración en la sociedad que legitima la obtención de la nacionalidad».

La acreditación de ese nivel de conocimiento del castellano debe hacerse en el expediente que se tramita conforme al Reglamento del Registro Civil (Decreto de 14 de noviembre de 1958) cuyo art. 220 dispone que en la solicitud, entre otros datos, debe indicar «*si habla castellano u otra lengua española; cualquier circunstancia de adaptación a la cultura y estilo de vida españoles, como estudios, actividades benéficas o sociales, y las demás que estime conveniente*». No se exige un certificado oficial, determinados estudios o un examen (la citada sentencia señala incluso que «*el analfabetismo no es, por sí mismo, razón suficiente para denegar la nacionalidad*») sino que el conocimiento suficiente de la lengua se puede acreditar por cualquier medio de prueba adecuado admitido en derecho; el art. 221 dispone que para la concesión por residencia el juez encargado del registro oirá personalmente al peticionario, especialmente para comprobar el grado de adaptación a la cultura y estilo de vida españoles. Como explica la STS citada, ese medio de prueba «*goza de un especial valor probatorio al estar fundado, como acertadamente señala la Sala de instancia, en una apreciación directa y personal*», aunque en todo caso podrá revisarse en ulteriores procedimientos de recurso[243].

La Ley del Registro Civil de 8 de junio de 1957 en su art. 23 (en redacción dada por Ley 12/2005, de 22 de junio) dispone que, si la legislación lingüística de la comunidad autónoma correspondiente lo permite,

> «los asientos se realizarán en lengua castellana o en la lengua oficial propia de la Comunidad Autónoma en que radique el Registro Civil, según la lengua en que esté redactado el documento o en que se realice la manifestación. Si el documento es bilingüe, se realizarán en la lengua indicada por quien lo presente al Registro. Todo ello, siempre que la legislación lingüística de la Comunidad Autónoma prevea la posibilidad de redacción de los asientos de los registros públicos en idioma cooficial distinto del castellano».

---

[243] En ocasiones algunos jueces han utilizado oralmente o por escrito cuestionarios sobre historia y cultura española para comprobar ese grado de adaptación del solicitante de la nacionalidad, una práctica no prevista pero tampoco prohibida expresamente por la ley, a diferencia de otros países donde sí existen unos exámenes perfectamente reglamentados al efecto. El hecho ha generado cierta polémica en los medios de comunicación (véase, por ejemplo, *El País*, edición de Cataluña, días 10 de octubre de 2011, p. 3, y 11 de octubre de 2011, p. 3). La SAN de 25 de febrero de 2011 analiza un caso donde se empleó uno de estos cuestionarios sin que se haga ninguna consideración contraria a su uso. Por su parte, el Consejo General del Poder Judicial archivó la información previa abierta a un juez a consecuencia de una denuncia por utilizar uno de esos cuestionarios; su comisión disciplinaria entendió que no quedaba acreditado que realizara «*preguntas impropias, inoportunas, improcedentes o de cualquier forma ofensivas en la tramitación de los procedimientos de solicitud de nacionalidad por residencia*» (*ABC*, edición de Madrid, 30 de septiembre de 2010, p. 64).

El Reglamento del Registro Civil también fue modificado para contemplar las lenguas cooficiales; el Real Decreto 628/1987, de 8 de mayo, da nueva redacción a su art. 86 y señala que de los documentos no redactados en castellano ni en ninguna de las demás lenguas cooficiales se acompañará traducción o copia suficiente hecha por notario, cónsul, traductor u otro órgano o funcionario competentes, aunque no es necesaria la traducción si al encargado le consta su contenido. Deja de ser necesaria, por tanto, la traducción exigida anteriormente en todo caso en que los documentos no estuvieran en castellano.

Hoy ya no se impone que los nombres propios de persona se consignen en determinada lengua o lenguas, por lo cual son admisibles en cualquiera. Además, el art. 54 de la Ley del Registro Civil, en redacción dada por Ley 40/1999, de 5 de noviembre, sobre nombre y apellidos y orden de los mismos, prevé que a petición del interesado el encargado del Registro sustituya el nombre propio por su equivalente onomástico en cualquiera de las lenguas españolas; según el art. 192 del Reglamento (en redacción dada por Real Decreto 193/2000, de 11 de febrero) requiere «*si no fuese notorio, que se acredite por los medios oportunos esta equivalencia y la grafía correcta del nombre solicitado*», lo cual se suele hacer por certificación del organismo académico correspondiente. Se considera que hay notoriedad si el nombre figura en algún repertorio onomástico. Igualmente, el art. 55 dispone que, también previa petición, se procederá a regularizar ortográficamente los apellidos cuando la forma inscrita en el Registro no se adecue a la gramática y fonética de la lengua española correspondiente; el art. 198 del Reglamento precisa que la regularización se hace mediante simple declaración ante el encargado del Registro y que «*cuando no fuere un hecho notorio, deberá acreditarse por los medios oportunos que el apellido pertenece a una lengua vernácula y su grafía exacta en este idioma*»[244].

---

[244] El art. 19 de la Ley 1/1998, de 7 de enero, de Política Lingüística de Cataluña, además de reconocer el derecho al uso de la forma normativamente correcta en catalán y aranés de sus nombres y apellidos precisa que comprende también el de incluir la conjunción «i» entre los apellidos. Antes de la promulgación de esta norma la STS de 26 de enero de 1993 ya había afirmado, invocando la normativa gramatical establecida por la Sección Filológica del Institut d'Estudis Catalans, que «*en la lengua catalana se utiliza la conjunción «i» intercalada entre los dos apellidos y dicho uso, a diferencia de lo que sucede en la lengua castellana con la conjunción «y» no deviene simplemente una fórmula para separar en el ámbito exclusivamente registral el primer apellido del segundo*». La introducción de la conjunción copulativa entre apellidos es una costumbre que ha decaído hace tiempo en el resto de España pero que venía regulada en el art. 194 del Reglamento del Registro Civil de 14 de noviembre de 1958 («*Apellido paterno es el primero del padre, materno, el primero de los personales de la madre aunque sea extranjera. En el Registro, uno y otro, se expresarán intercalando la copulativa y*») hasta que desapareció tras la reforma operada por Real Decreto 193/2000, de 11 de febrero. Aunque no hay precepto legal expreso al respecto, por los mismos motivos señalados en la citada STS la norma se aplica también a personas con vecindad civil en la Comunidad Valenciana (Resolución de 15 de julio de 2003 de la Dirección General de los Registros y del Notariado) y lo mismo puede predicarse en las Islas Baleares

La Orden 35/1987, de 17 de junio, del Ministerio de Defensa, que regula el uso de las lenguas cooficiales en la Administración Militar, dispone en su art. 1 que se deben utilizar los nombres y apellidos que ostentan en el Registro Civil los interesados, salvo si el usado por éstos no coincida con el registral por haberse utilizado lengua distinta para su inscripción y corresponda a alguna de las lenguas cooficiales, en cuyo caso se consignará en dicha lengua a solicitud del interesado[245].

La Ley 20/2011, de 21 de julio, del Registro Civil, que, en principio, entrará en vigor el 22 de julio de 2014 tras una *vacatio legis* de tres años (aunque el Ministerio de Justicia maneja actualmente un polémico anteproyecto de Ley de Reforma Integral de los Registros que podría suponer su modificación antes de haber llegado a aplicarse), en su art. 11 reconoce con carácter general «*el derecho a utilizar ante el Registro Civil cualquiera de las lenguas oficiales en el lugar donde radique la Oficina*», y en su art. 37 dispone que los ciudadanos que insten una inscripción podrán solicitar que la misma se practique en cualquiera de las lenguas oficiales (el citado anteproyecto lo modifica para señalar que la

---

y, aunque no sea de uso general, también en Galicia respecto a la sustitución de la conjunción «y» por «e» (Resolución nº 2/1999, de 24 de abril, de la Dirección General de los Registros y del Notariado); no existe ninguna tradición similar respecto de los apellidos vascos. Al igual que se reconoce el derecho a solicitar la inclusión de la conjunción entre apellidos se puede solicitar su supresión (Resolución nº 3/2009, de 22 de enero, de la Dirección General de los Registros y del Notariado). Aunque la citada STS alude a una «*tradición de siglos*» se trata de una exageración ya que la generalización del uso de dos apellidos en España no se produce hasta el siglo XIX; véase George R. RYSKAMP, «La transmisión de los apellidos en España y las Colonias americanas (1500-1900)», en Eduardo PARDO DE GUEVARA Y VALDÉS (coord.), *España y América: un escenario común: actas de la XI Reunión Americana de Genealogía*, Consejo Superior de Investigaciones Científicas-Instituto de Estudios Gallegos «Padre Sarmiento», Santiago de Compostela, 2005, pp. 348 y ss. No parece probado que en origen la práctica de separar los apellidos con la conjunción copulativa sea característica inherente a las tierras de lengua catalana; en Andorra, cuya lengua oficial y propia es el catalán pero donde –lógicamente– nunca se ha aplicado la legislación española del Registro Civil no existe tal costumbre, y tampoco en el Rosellón donde se sigue la norma francesa de un solo apellido. Enric MOREU-REY, *Antroponímia: Història dels nostres prenoms, cognoms i renoms*, Universidad de Barcelona, Barcelona, 1993, 2ª edición, pp. 141 y ss., afirma que en realidad es una tradición de origen castellano.

[245] La STC 123/1988, de 23 de junio, declaró inconstitucional el art. 13 de la ley balear de normalización lingüística ya que regulaba el uso del catalán en la Administración militar señalando que «*el art. 149.1.4 C. E. dispone que el Estado tiene competencia exclusiva en lo que se refiere a las materias de Defensa y Fuerzas Armadas, lo que excluye cualquier intervención de los poderes de las Comunidades Autónomas en la regulación de la organización de las Fuerzas Armadas. Y, sin duda, el uso de la lengua en el seno de las Fuerzas Armadas para los fines de su servicio interno, y por los miembros de las mismas (integrados en una relación especial de sujeción) es algo que afecta a las mismas bases de su organización y funcionamiento, dadas sus características internas. En consecuencia, y en ejercicio de una atribución competencial expresa, corresponde en exclusiva al Estado la regulación material del uso de las lenguas oficiales en las Fuerzas Armadas, y le corresponde asimismo, en exclusiva, la fijación de las condiciones y requisitos para la determinación de la validez de los actos de la Administración militar*».

petición puede ser para la inscripción «*conjuntamente, en todas las lenguas que tengan carácter oficial en el territorio de que se trate*», lo que implicaría el uso del castellano en todo caso). El art. 50 prevé que, a petición del interesado, el encargado del Registro sustituya su nombre propio por su equivalente en cualquiera de las lenguas españolas y el art. 53 la regularización ortográfica de los apellidos a la lengua española correspondiente y la adecuación gráfica al español de la fonética de apellidos extranjeros. El art. 95 mantiene la necesidad de traducción solo para los documentos no redactados en una de las lenguas oficiales españolas o escritos en letra antigua o poco inteligible, salvo si al encargado del Registro le consta su contenido.

8.3. Educación

Como ya se ha señalado anteriormente, hasta la LGE de 1970 todas las leyes en esta materia se dirigían a establecer una enseñanza monolingüe en castellano, proscribiendo el uso de otras lenguas vehiculares. La apertura a la inclusión de las demás lenguas españolas en el sistema educativo que se produce progresivamente a partir de la LGE[246] se consolida con la Ley Orgánica 8/1985, de 3 de julio, del Derecho a la Educación, que en su art. 2.e) incluye entre los fines de la actividad educativa «*la formación en el respeto de la pluralidad lingüística y cultural de España*» y, sobre todo, con la Ley Orgánica 1/1990, de 3 de octubre, de Ordenación General del Sistema Educativo (LOGSE) cuyo art. 13 señalaba entre los fines de la Educación Primaria desarrollar en los niños la capacidad de «*utilizar de manera apropiada la lengua castellana y la lengua oficial propia de la Comunidad Autónoma*», su art. 19 encomendaba a la ESO desarrollar la capacidad de «*comprender y expresar correctamente en lengua castellana y, en la lengua oficial propia de la Comunidad Autónoma, textos y mensajes complejos, orales y escritos*», mientras que el art. 26 señalaba para el Bachillerato la misión de capacitar para el dominio de las mismas lenguas. De este modo quedaba consagrado el principio de la enseñanza bilingüe en las comunidades autónomas con lenguas cooficiales, cuya concreción práctica quedaba remitida a la normativa de desarrollo que es principalmente autonómica.

---

[246] Esa incorporación a la enseñanza se hizo efectiva mediante Real Decreto 2092/1978, de 23 de junio (Cataluña), Real Decreto 1049/1979, de 20 de abril (País Vasco), Real Decreto 1981/1979, de 20 de julio (Galicia), Real Decreto 2003/1979, de 3 de agosto (País Valenciano) y Real Decreto 2193/1979, de 7 de septiembre (Islas Baleares). En el caso de Navarra, por sus competencias en la materia, mediante el acuerdo de la Diputación Foral de 15 de diciembre de 1972 que aprobó las Bases para la enseñanza y fomento del vascuence (BON nº 5, de 10 de enero de 1973), y posteriormente por la Norma del Parlamento Foral sobre incorporación del vascuence a la educación (BON nº 86, de 18 de julio de 1980).

Similares disposiciones, en cuanto a lenguas, se contenían en la Ley Orgánica 10/2002, de 23 de diciembre, de Calidad de la Educación. La vigente Ley Orgánica 2/2006, de 3 de mayo, de Educación (LOE), mantiene la misma inspiración. Su art. 2, con carácter general, establece entre los fines del sistema educativo español «*la capacitación para la comunicación en la lengua oficial y cooficial, si la hubiere*» y aplica ese principio en los distintos niveles educativos. En cuanto a la enseñanza superior, la Ley Orgánica 6/2001, de 21 de diciembre, de Universidades, en su art. 6 (en redacción introducida por Ley Orgánica 4/2007, de 12 de abril) dispone lo siguiente:

> «Los poderes públicos y las universidades a través de sus estatutos, establecerán mecanismos para que en los procesos de acogida de los diferentes miembros de la comunidad universitaria se favorezca el conocimiento suficiente de las lenguas cooficiales».

En virtud del principio de autonomía universitaria la regulación de esta materia queda remitida a las propias universidades. Estudiaremos la concreción de estos principios en el sistema educativo más adelante al referirnos específicamente al de Navarra.

Las normas que establecen las lenguas que deben utilizarse en la enseñanza suelen ignorar el hecho de que toda lengua tiene diversas variedades y no descienden a contemplar qué variedad o variedades deben emplearse. Hay que advertir, además, que son cuestiones distintas en qué lengua se imparten las enseñanzas (lengua vehicular) y qué lengua o lenguas se enseñan como materia específica. Se sobreentiende que la enseñanza de la lengua se refiere a la variedad estándar dado que comprende sobre todo el estudio de las normas establecidas oficialmente por la autoridad académica correspondiente y el uso «correcto» de la lengua que, principalmente, consiste en la enseñanza de la lengua escrita. La lengua en la cual se imparten otras enseñanzas, en cambio, no tiene porqué ser necesariamente la variedad estándar; suele serlo en los materiales escritos pero en cuanto al uso oral lo normal es que cada profesor utilice la variedad que por su origen geográfico y social considere como la lengua «normal» y que puede estar más o menos próxima al modelo estándar, y también es habitual que los alumnos utilicen como medio de expresión oral la variedad propia de su entorno social. Esto es, no hablará igual en Cantabria un profesor cántabro con sus alumnos que en Andalucía un profesor andaluz con los suyos, aunque ambos puedan utilizar el mismo manual de lengua española y enseñar las mismas normas gramaticales y ortográficas[247].

---

[247] Aunque no es frecuente, el uso oral de las variedades lingüísticas en la enseñanza también puede someterse a límites. Así lo dispone expresamente la Junta de Galicia mediante Decreto 173/1982, de 17 de noviembre, sobre normas sobre uso y enseñanza de la lengua gallega cuyo art. 4, en relación a las

Además de la lengua en que debe impartirse la enseñanza en sus diversos niveles o lengua vehicular, la otra cuestión que tradicionalmente ha contemplado la legislación educativa ha sido la del estudio de otras lenguas distintas de la oficial o de las oficiales, tanto clásicas como modernas. La Ley Moyano de 1857, siguiendo la estela de sus antecedente inmediatos[248], preveía que en los dos primeros años de los seis de que constaba la segunda enseñanza se estudiara gramática latina y en los siguientes «*rudimentos de lengua griega*»[249]

---

normas ortográficas y morfológicas de la Real Academia Gallega y del Instituto da Lingua Galega de la Universidad de Santiago de Compostela, establece que «*las normas aprobadas por el presente Decreto son de enseñanza obligatoria en todos los centros escolares de Galicia sobre los que tenga competencia la Comunidad Autónoma y se extienden a todas las áreas y actividades*». La STSJ de Galicia de 19 de febrero de 1999 enjuicia la sanción disciplinaria impuesta a un profesor –al parecer, defensor de las teorías sobre la unidad del gallego y el portugués– y hace las siguientes consideraciones:

«*Las pruebas que constan en el expediente revelan la conducta deliberada y contumaz de impartir las clases en una lengua distinta de la oficial en la Comunidad Autónoma de Galicia, resultando la empleada ininteligible o difícilmente entendible por los alumnos, desoyendo las advertencias y denuncias de que fue objeto, con lo cual asimismo hizo imposible desarrollar el proceso normal de aprendizaje de la disciplina de Física y Química*.

La disposición adicional de la Ley 3/1983, de 15 de junio, de normalización lingüística, establece que en las cuestiones relativas a la normativa, actualización y uso correcto de la lengua gallega se estimará como criterio de autoridad el establecido por la Real Academia Gallega, mientras que el Decreto 173/1982, de 17 de noviembre, de normativización de la lengua gallega, dispone en su artículo 1 que queda aprobado el acuerdo de la Real Academia Gallega y del Instituto de la Lengua Gallega, aprobado en la sesión conjunta celebrada el día 3 de julio de 1982, por el que se establece la norma básica para la unidad ortográfica y morfológica de la lengua gallega. En su artículo 4 esta última norma ordena que las normas aprobadas en la misma son de enseñanza obligada en todos los centros escolares de Galicia sobre los que tenga competencia la Comunidad Autónoma y se extiende a todas las áreas y actividades, por lo que el recurrente estaba obligado a ajustarse a dicha lengua normativizada a la hora de impartir la disciplina que le fue encomendada, independientemente de sus opciones personales, máxime si con ello imposibilitaba el aprendizaje de los alumnos a quienes le resultaba ininteligible la lengua empleada. El informe pericial elaborado por la Dirección General de Política Lingüística corrobora que la grafía empleada (y lo mismo puede afirmarse de la exposición oral) no se adapta a las normas ortográficas y morfológicas del idioma gallego aprobadas oficialmente».

[248] Fundamentalmente, el Real Decreto de 9 de agosto de 1836 sobre Plan General de Instrucción Pública («Plan del duque de Rivas») que preveía como parte de la instrucción secundaria elemental la gramática latina y las lenguas vivas y en el grado superior, además, griego, árabe y hebreo; la Real Orden de 29 de octubre de 1836 precisaba que las lenguas vivas serían «*especialmente la inglesa y francesa*» a impartir en horas extraordinarias; el Real Decreto de 17 de septiembre de 1845 que aprobaba el Plan General de Estudios («Plan Pidal») preveía el estudio de latín en los cinco cursos de enseñanza secundaria y de francés en 3º y 4º; en el curso de ampliación que permitía el ingreso en las facultades universitarias se preveía también el perfeccionamiento del latín y el estudio de las lenguas inglesa, alemana, griega, hebrea y árabe; en la facultad de teología se exigía un curso de hebreo y en las de jurisprudencia y medicina de griego.

[249] La exigencia de latín y griego fue variando según los diversos planes de estudios. El Real Decreto de 26 de agosto de 1858 (que redujo la duración del Bachillerato a cinco años) preveía el estudio de latín en cuatro cursos y el de griego en dos; el de 21 de agosto de 1861, además de latín en los dos primeros cursos, introducía el estudio de lengua griega en los cursos 3º y 4º; el de 9 de octubre de 1866

y «*lenguas vivas*»[250]; en cuanto a la enseñanza universitaria, se preveía en la Facultad de Filosofía y Letras el estudio de lengua y literatura latina y griega, así como de lenguas orientales (árabe, hebreo, caldeo), en la de Medicina de lengua y literatura griega, en Derecho literatura latina, mientras que la carrera diplomática conllevaba el estudio de latín «*y conocimiento del Romance, del Lemosín y Gallego*»; para el resto de facultades y escuelas técnicas no se preveía nada en cuanto a enseñanza de lenguas, estableciendo la pauta, que ha llegado hasta fines del siglo XX, de su no exigencia general como parte de la formación universitaria[251]. Diversas medidas de reforma educativa a lo largo del siglo XX

(que volvía al Bachillerato de seis años) disponía el estudio de latín en los tres primeros cursos y perfeccionamiento en 6º; el de 13 de agosto de 1880 establecía solo dos años de latín; el de 16 de septiembre de 1894 disponía tres cursos de latín y otro más de ampliación en 5º y uno de «*elementos lexigráficos de griego*» en 6º; el de 20 de julio de 1900 establecía de nuevo el estudio de latín solo en dos cursos. El Real Decreto de 25 de agosto de 1926 estableció un año común de latín y dos más para el Bachillerato de letras, aunque el Decreto de 7 de agosto de 1931 restableció el plan anterior; por Decreto de 29 de agosto de 1934 se establece un Bachillerato de siete cursos con la asignatura de latín los cuatro últimos. La Ley de 20 de septiembre de 1938 establece siete años de lengua y literatura latinas y cuatro de griego; la de 26 de febrero de 1953 vuelve al Bachillerato de seis años, prevé el estudio de latín solo en el grado elemental (cuatro primeros cursos) y de latín y griego para la rama de letras en el superior; el Decreto de 12 de junio de 1953 dispone el estudio de latín en 2º, 3º y 4º curso (el Decreto de 31 de mayo de 1957 lo eliminaba de 2º) y de latín y griego en 5º y 6º para la rama de letras; en el Bachillerato laboral regulado por Decreto de 23 de diciembre de 1956 las lenguas clásicas quedaban excluidas. La Orden de 30 de diciembre de 1953 que reglamentó provisionalmente el Curso Preuniversitario, y posteriormente el Decreto de 13 de septiembre de 1957, establecieron entre sus materias los ejercicios prácticos de los idiomas cursados en el Bachillerato y expresamente de latín y griego.

[250] Cuáles eran esas lenguas vivas y su nivel de exigencia también fue variando en los sucesivos planes de estudios, aunque principalmente se exigió el conocimiento de francés. El Real Decreto de 27 de septiembre de 1857 disponía que existiera una cátedra «*de francés u otra lengua viva*»; el de 26 de agosto de 1858 preveía el estudio de francés en dos cursos y, además, de alemán o inglés en dos cursos y de italiano en uno para las enseñanzas profesionales de agricultura, artes, industria y comercio que conducían al título de perito; el de 21 de agosto de 1861 señalaba que se estudiaría solo un año de lengua francesa; el de 9 de octubre de 1866 señalaba que «*los alumnos deberán aprender privadamente lengua francesa, de la cual se les exigirá un ejercicio de traducción en el grado de Bachiller en Artes*»; el de 13 de agosto de 1880 preveía el estudio de francés en 3º y 4º y, además, inglés o alemán en dos cursos o italiano en uno como asignaturas de aplicación en enseñanzas profesionales; el de 16 de septiembre de 1894 disponía el estudio de francés en 1º y 2º.

[251] Américo CASTRO, «La enseñanza de las lenguas modernas», *Boletín de la Institución Libre de Enseñanza* nº 733 (abril 1921), pp. 118-119, se lamentaba de la tradicional deficiencia del conocimiento de idiomas: «*En España las Universidades desconocen el cultivo de las lenguas modernas*»; «*En este punto no hemos rebasado el plano más inferior, en que comienza el interés por aquellos idiomas; se considera su estudio como un instrumento útil o de adorno. Los españoles, abandonados a sí mismos, los aprenden aisladamente, cuando la necesidad les apremia; el Estado se limita a mantener una apariencia de enseñanza en los Institutos (dos años de francés, un año de inglés o alemán) y Escuelas de Comercio. ¿Quién ignora, empero, que nadie aprende a hablar y escribir correctamente una lengua en esos Centros? Es decir, que ni aún la finalidad más modesta y elemental se logra dentro de nuestra enseñanza*».

se propusieron impulsar la enseñanza de idiomas modernos (respecto de los clásicos la tendencia fue la contraria, su paulatina reducción), con escaso resultado práctico por el tardío comienzo del aprendizaje, el reducido tiempo lectivo y los limitados recursos que se le dedicaban[252].

No es hasta la LGE de 1970 que se introduce por primera vez el aprendizaje de una lengua extranjera en una etapa obligatoria, en la nueva Educación General Básica (EGB) de ocho cursos entre los seis y los trece años. La Orden de 2 de diciembre de 1970 aprobó los criterios pedagógicos para esta etapa; se consideraba obligatoria la lengua extranjera en los cursos 6º, 7º y 8º (a partir de los 11 años), aunque se dejaba abierta la posibilidad de adelantarla a 3º ó 5º, opción que no se generalizó. Los centros también tenían la posibilidad de elegir la lengua a impartir entre inglés y francés, lo que determinó el fin del tradicional predominio del francés y su sustitución por el inglés como lengua más estudiada. Por otro lado, en el nuevo Bachillerato Unificado Polivalente (BUP) de tres años se consideran la lengua extranjera y la iniciación al latín como materias comunes y la lengua griega como optativa; los centros debían establecer las enseñanzas de, al menos, dos de entre las siguientes lenguas: francés, inglés, alemán, italiano y portugués, y ofertar la enseñanza optativa de una segunda lengua extranjera para los alumnos de 3º. El Decreto 160/1975, de 23 de enero, que desarrolla el plan de estudios, estableció como materia la lengua extranjera en los tres cursos y el latín como materia común en 2º y como optativa, junto

---

[252] Véase Carmen MORALES GÁLVEZ, Irene ARRIMADAS GÓMEZ, Eulalia RAMÍREZ NUEDA, Alicia LÓPEZ GAYARRE y Laura OCAÑA VILLUENDAS, *La enseñanza de las lenguas extranjeras en España*, Ministerio de Educación, Cultura y Deporte, Madrid, 2000. El Real Decreto de 20 de julio de 1900 introducía en el plan de estudios de la segunda enseñanza el francés en los cursos 3º y 4º y en el 5º y 6º otra lengua a elegir entre inglés y alemán, y para optar al grado de bachiller se exigía un ejercicio de lectura y traducción, pero el Real Decreto de 6 de septiembre de 1903 suprimió la segunda lengua. El Real Decreto de 25 de agosto de 1926 estableció el francés en los tres primeros años de Bachillerato y en 5º y 6º inglés o alemán, pero por Decreto de 7 de agosto de 1931 se restableció el plan de estudios de 1903; por Decreto de 29 de agosto de 1934 se establece un Bachillerato de siete cursos con la asignatura de francés los cuatro primeros y un examen de lectura y traducción al finalizarlos y con inglés o alemán en 6º y 7º seguidos con un examen de reválida. La Ley de 20 de septiembre de 1938 impone una asignatura de lengua, italiano o francés, los tres primeros cursos y otra a elegir entre inglés y alemán de 4º a 7º, añadiendo en los dos últimos cursos nociones de literaturas extranjeras. La Ley de 26 de febrero de 1953 y el Decreto de 12 de junio de 1953 que desarrolla el plan de estudios retrasan el inicio de un idioma moderno a 3º y permite elegir el mismo durante cuatro cursos, hasta 6º que era el último, o elegir un segundo idioma en 5º y 6º si se hubiera superado el grado elemental con notable, en ambos casos entre alemán, francés, inglés, italiano y portugués, siempre según las disponibilidad de profesores del centro. El Decreto de 31 de mayo de 1957 permitía adelantar el inicio del estudio de idiomas a 2º curso, la Orden de 30 de diciembre de 1953 y el Decreto de 13 de septiembre de 1957 que regulan el Curso Preuniversitario prevén el perfeccionamiento del idioma cursado en Bachillerato, que según el Decreto de 23 de mayo de 1959 debe hacerse en el respectivo idioma con clases de conversación, traducción y comentario de textos.

al griego, en 3º. Por su parte, el Curso de Orientación Universitaria (COU) que sustituía al anterior Curso Preuniversitario y que se implanta mediante Orden de 30 de septiembre de 1970 mantuvo como materia común una lengua extranjera y estableció las lenguas clásicas como optativas. Por otro lado, en la Formación Profesional, en la que la asignatura de idioma moderno se había empezado a introducir en algunas especialidades de Bachillerato laboral a partir de 1963, el Decreto 995/1974, de 14 de marzo, la incluía en el Área Formativa Común de Primer y Segundo Grado (el tercero nunca se llegó a implantar) a los que se accedía desde la EGB y el BUP, respectivamente, con una duración de dos años cada uno (el segundo se acabó ampliando a tres) y que posibilitaba obtener los títulos de Técnico Auxiliar y Técnico Especialista; por Orden de 13 de julio de 1974 se dispuso con carácter general que se impartiría inglés, salvo en aquellos casos en que estuviese justificado el estudio del francés.

La LOGSE de 1990 en su art. 13 señalaba entre los fines de la Educación Primaria desarrollar en los niños la capacidad de «*comprender y expresar mensajes sencillos en una lengua extranjera*», su art. 19 encomendaba a la ESO desarrollar la capacidad de «*comprender una lengua extranjera y expresarse en ella de manera apropiada*» y el art. 21 disponía que entre sus materias optativas debían incluirse «*la cultura clásica*» (no se mencionaban las lenguas clásicas) y una segunda lengua extranjera, mientras que el art. 26 señalaba para el Bachillerato la misión de capacitar para «*expresarse con fluidez y corrección en una lengua extranjera*»; el Real Decreto 1700/1991, de 29 de noviembre, disponía que, como las demás materias comunes, la lengua extranjera se podía impartir en uno o dos años mientras que el Real Decreto 1178/1992, de 2 de octubre, introducía un año de griego y dos de latín solo para la modalidad de Humanidades y Ciencias Sociales. La concreción de esas disposiciones en planes de estudios correspondía a las comunidades autónomas.

Por otro lado, dada la importancia que han cobrado las lenguas en el sistema educativo la LOGSE incluye expresamente en su art. 50 a las Escuelas Oficiales de Idiomas entre las enseñanzas de régimen especial y les encomienda el fomento, especialmente, de los idiomas europeos y de las lenguas cooficiales del Estado[253].

---

[253] Estos centros tienen su origen en la Real Orden de 1 de enero de 1911 que organiza la Escuela Central de Idiomas con sede en Madrid; por Real Decreto de 18 de febrero de 1927 se dispuso la creación de Institutos de Idiomas en las Universidades y por Real Orden de 4 de marzo de 1927 se adscribió la Escuela Central de Idiomas a la Universidad Central, adscripción que duró poco tiempo y desapareció del Reglamento Orgánico aprobado por Real Orden de 14 de octubre de 1930. Por Decreto 3135/1964, de 24 de septiembre, se crean tres Escuelas Oficiales de Idiomas en Barcelona, Valencia y Bilbao, y en los años siguientes se irían implantando por todas las provincias hasta sumar cerca de doscientas en la actualidad.

La vigente LOE sigue la misma pauta de la LOGSE en esta materia; en su art. 2.j), entre los fines del sistema educativo español, establece «*la capacitación para la comunicación (…) en una o más lenguas extranjeras*». Su art. 14 prevé «*una primera aproximación a la lengua extranjera en los aprendizajes del segundo ciclo de la educación infantil, especialmente en el último año*»; el art. 17 en cuanto a la Educación Primaria señala entre sus fines «*adquirir en, al menos, una lengua extranjera la competencia comunicativa básica que les permita expresar y comprender mensajes sencillos y desenvolverse en situaciones cotidianas*», mientras que el art. 18.4 prevé que en su tercer ciclo (los dos últimos cursos de los seis de que consta, a partir de los diez años) se podrá añadir una segunda lengua extranjera; el art. 23 en cuanto a la Enseñanza Secundaria Obligatoria (ESO) señala entre sus fines el de «*comprender y expresarse en una o más lenguas extranjeras de manera apropiada*», mientras que el art. 24.5 dispone que la segunda lengua extranjera puede incluirse como obligatoria o entre las materias optativas, y entre estas debe incluirse la cultura clásica; mientras que para el Bachillerato el art. 33 establece como finalidad «*expresarse con fluidez y corrección en una o más lenguas extranjeras*» y el art. 62 dispone que el título de bachiller habilita para acceder directamente a los estudios de idiomas de nivel intermedio (de los tres niveles: básico, intermedio y avanzado, que imparten las Escuelas Oficiales de Idiomas) de la primera lengua extranjera cursada en el Bachillerato, lo cual impone que se supere el nivel básico. El art. 60 mantiene la inclusión de las Escuelas Oficiales de Idiomas entre las enseñanzas especiales y les atribuye, además del fomento de las lenguas oficiales de los estados miembros de la Unión Europea y de las lenguas cooficiales existentes en España, la enseñanza del español como lengua extranjera. Todas estas disposiciones han de ser desarrolladas por la legislación autonómica que analizaremos más adelante.

En cuanto a la enseñanza universitaria, la Ley Orgánica 6/2001, de 21 de diciembre, de Universidades, no hace ninguna precisión sobre las lenguas extranjeras, por lo que la materia queda íntegramente remitida a las normas que aprueben los propios centros. No obstante, con carácter general el art. 8 del Real Decreto 1892/2008, de 14 de noviembre, dispone que la prueba de acceso a las enseñanzas universitarias debe valorar, entre otras cuestiones, «*la comprensión básica de una lengua extranjera*» y su art. 9 dispone que uno de los ejercicios será de lengua extranjera y «*tendrá como objetivo valorar la comprensión oral y lectora y la expresión oral y escrita*», pudiendo elegir los estudiantes al inscribirse entre alemán, francés, inglés, italiano y portugués, aunque su efectiva implantación se ha ido retrasando y no está prevista hasta el curso 2013-14[254]. En

[254] Real Decreto 961/2012, de 22 de junio, por el que se modifica el Real Decreto 1892/2008, de 14 de noviembre.

las comunidades autónomas con lengua cooficial se podrá establecer la obligatoriedad de otro ejercicio adicional referido a ella y, en todo caso, los estudiantes pueden optar por realizar los ejercicios en cualquiera de las lenguas cooficiales (excepto, lógicamente, los de lengua castellana, de lengua extranjera y de la lengua propia de la respectiva comunidad). El art. 38 dispensa de la prueba de lengua extranjera a los mayores de 45 años.

El resultado de todas estas disposiciones en cuanto a la enseñanza de lenguas extranjeras ofrece un lento progreso pero sigue siendo modesto. Según el *Eurobarómetro*, el organismo de la UE que elabora informes de opinión, en una encuesta de 2005 sobre el conocimiento de idiomas por los europeos solo el 36 % de los españoles era capaz de hablar, al menos, una lengua distinta de la materna (entre ellos se contabilizaban los que consideraron como lengua materna el catalán o el vascuence y como segunda lengua el castellano); en otra encuesta de 2012 la cantidad había ascendido al 46 %[255]. En 2005 la media en la UE, entre los entonces 25 estados miembros, era del 50 % y España quedaba en el lugar 21; en 2012 la media europea sobre 27 estados es del 54 % y España queda en el lugar 22. El aprendizaje de idiomas sigue considerándose como una cuestión pendiente y prioritaria por todas las autoridades educativas en España.

Según el mismo estudio, en 2012 la lengua más utilizada en la UE es el inglés que puede hablar el 51 % de la población (el 13 % como lengua materna y el 38 % como segunda o tercera lengua), seguida por el alemán que puede hablar el 27 % (16 y 11 %, respectivamente), el francés con el 24 % (a partes iguales del 12 %), el español con el 15 % (8 y 7 %) y el italiano con el 14 % (13 y 1 %). En España el inglés puede ser utilizado por el 22 % de la población y el francés por el 9 %.

Es previsible que esos datos sigan variando en el futuro. Según el Ministerio de Educación, Cultura y Deporte[256], en el total de la enseñanza no universitaria el 86,3 % de los alumnos estudian inglés como lengua extranjera, el 14,8 % francés, el 1,6 % alemán y el 1 % otras lenguas; la suma es mayor de 100 % dado que, aunque en algunos ciclos educativos la lengua extranjera no es obligatoria, ya se ha señalado que en otros se pueden estudiar dos lenguas (lo hace

---

[255] COMISIÓN EUROPEA, *Europeans and languages. Eurobarometer 63.4*, disponible en: http://ec.europa.eu/public_opinion/archives/ebs/ebs_237.en.pdf

-Europeans and their Languages. Special Eurobarometer 386, disponible en: http://ec.europa.eu/public_opinion/archives/ebs/ebs_386_en.pdf

[256] MINISTERIO DE EDUCACIÓN, CULTURA Y DEPORTE, *Las cifras de la educación en España. Estadísticas e indicadores. Edición 2012*, Madrid, 2012. Publicación electrónica: https://sede.educacion.gob.es/publiventa/detalle.action?cod=15372

el 5,7 % de alumnos en Primaria, el 40,7 % en ESO y el 24,4 % en Bachillerato). Atendiendo a los ciclos donde es obligatorio el estudio de, al menos, una lengua extranjera, tenemos que estudian inglés el 98,9 % de alumnos de Primaria, el 99,1 % de ESO y el 96,7 % de Bachillerato; estudian francés el 5,4 % en Primaria, el 38,4 % de ESO y el 23 % de Bachillerato; y alemán el 0,6, 2,7 y 1,1 %, respectivamente. En FP las cifras caen al 10,7 % para el inglés, el 1,4 % para el francés y el 0,1 % para el alemán.

Los frutos de todo ello, sin embargo, se hacen esperar según el Estudio Europeo de Competencia Lingüística, un estudio comparativo sobre la competencia en lenguas extranjeras de los estudiantes de 14 países europeos realizado en 2011 y en relación con los niveles del MCER[257]. En España el porcentaje de alumnos de último curso de ESO que alcanza los niveles B (B1 y B2) en inglés oscila entre el 24 % y el 30 % dependiendo de la destreza (oral, lectura, escritura), porcentajes lejanos del 50 % que es el objetivo propuesto por la Comisión Europea como punto de referencia e inferiores de la media de los países evaluados que se halla entre el 40 y el 45 %. En Navarra se hizo una muestra más amplia que en otras comunidades para poder obtener datos representativos y los resultados son mejores que la media española aunque también inferiores a los de la media europea, los niveles B alcanzan entre el 34 y el 42 %.

8.4. Lengua y cultura

En ejercicio de la competencia que le atribuye el art. 149.2 de la Constitución («*Sin perjuicio de las competencias que podrán asumir las Comunidades Autónomas, el Estado considerará el servicio de la cultura como deber y atribución esencial y facilitará la comunicación cultural entre las Comunidades Autónomas, de acuerdo con ellas*») el Estado ha ido dictando una serie de disposiciones acerca de diversas materias que contemplan de uno u otro modo la protección del castellano y de las demás lenguas españolas.

Los vigentes estatutos de la Real Academia Española aprobados por Real Decreto 1109/1993, de 9 de julio (y modificados por los reales decretos 1857/1995, de 17 de noviembre y 1554/2005, de 23 de diciembre) en su art. 1 le atribuyen como misión principal «*velar porque los cambios que experimente la Lengua Española en su constante adaptación a las necesidades de sus hablantes no quiebren la esencial unidad que mantiene en todo el ámbito hispánico*»

---

[257] MINISTERIO DE EDUCACIÓN, CULTURA Y DEPORTE, *Estudio Europeo de Competencia Lingüística*, Madrid, 2012. Disponible en la página web del Instituto Nacional de Evaluación Educativa: http://www.educacion.gob.es/inee/estudios/competencia-linguistica.html

así como cuidar «*de que tal evolución conserve el genio propio de la lengua, tal como éste ha ido consolidándose con el correr de los siglos, así como de establecer y difundir los criterios de propiedad y corrección, y de contribuir a su esplendor*». Entre otras misiones particulares le atribuye la elaboración del Diccionario común de consulta, del Diccionario histórico de la lengua española y de la Gramática. De modo implícito estas disposiciones suponen que el castellano que tiene el rango de lengua oficial es, fundamentalmente, el estandarizado por la Real Academia Española[258]. Diversas disposiciones sectoriales dan carácter oficial para distintos fines a la normativa lingüística aprobada por la Real Academia[259].

La Real Academia consta de cuarenta y seis académicos de número, un máximo de sesenta académicos correspondientes españoles, un número indeterminado de académicos correspondientes extranjeros (entre los cuales se hallan los miembros de número de las academias correspondientes) y los académicos honorarios. La designación de académicos sigue el tradicional sistema de cooptación por votación secreta y mayoría absoluta. Como otras reales academias de ámbito nacional, pertenece al Instituto de España, corporación de derecho público creada en 1938 y actualmente adscrita al Ministerio de Educación, Cul-

---

[258] En la práctica, la lengua estandarizada es la fijada por la Asociación de Academias de la Lengua Española. Como señala en su página web (www.rae.es) bajo el epígrafe «*La política lingüística panhispánica*», «*en los últimos años, la Real Academia Española y las veintiuna Academias de América y Filipinas que con ella integran la Asociación de Academias de la Lengua Española vienen desarrollando una política lingüística que implica la colaboración de todas ellas, en pie de igualdad y como ejercicio de una responsabilidad común, en las obras que sustentan y deben expresar la unidad de nuestro idioma en su rica variedad: el Diccionario, la Gramática y la Ortografía*». Y añade: «*Una tradición secular, oficialmente reconocida, confía a las Academias la responsabilidad de fijar la norma que regula el uso correcto del idioma. Las Academias desempeñan ese trabajo desde la conciencia de que la norma del español no tiene un eje único, el de su realización española, sino que su carácter es policéntrico. Se consideran, pues, plenamente legítimos los diferentes usos de las regiones lingüísticas, con la única condición de que estén generalizados entre los hablantes cultos de su área y no supongan una ruptura del sistema en su conjunto, esto es, que ponga en peligro su unidad. En una tarea de intercambio permanente, las veintidós Academias de la Lengua Española articulan un consenso que fija la norma común para todos los hispanohablantes en cuestiones de léxico, de gramática o de ortografía, armonizando la unidad del idioma con la fecunda diversidad en que se realiza*».

[259] Así, por ejemplo, el acuerdo del Consejo de Ministros de 22 de julio de 2005 que aprueba las directrices de técnica normativa aplicables a los anteproyectos de ley, proyectos de real decreto legislativo, de real decreto-ley y de real decreto, propuestas de acuerdo del Consejo de Ministros y demás disposiciones y actos administrativos de los órganos de la Administración General del Estado que se publiquen en el BOE, introduce entre sus principios la adecuación a las normas gramaticales y ortográficas de la Real Academia Española y a sus diccionarios (BOE nº 180, de 29 de julio de 2005). La Resolución de 1 de junio de 2009 de la Dirección General Tráfico que aprueba el Manual de Señalización Variable, la referida a paneles electrónicos que ofrecen información sobre la circulación, dispone las abreviaturas que pueden utilizarse y que deben ser las estandarizadas internacionalmente o las indicadas por la Real Academia Española (BOE nº 143, de 13 de junio de 2009).

tura y Deporte que tiene la misión de fomentar la colaboración entre las reales academias y coordinar el cumplimiento de sus funciones comunes[260].

Inspirándose en los organismos existentes en otros países[261], la Ley 7/1991, de 21 de marzo, creó el Instituto Cervantes que constituye una entidad de derecho público adscrita al Ministerio de Asuntos Exteriores (aunque su director debe ser nombrado a propuesta conjunta con el de Educación, Cultura y Deporte) cuya misión es la promoción y difusión del español y de la cultura española en el exterior. Para el cumplimiento de sus fines puede desarrollar una amplia gama de actividades, entre ellas abrir centros en otros países (actualmente tiene más de setenta repartidos por los cinco continentes) y establecer convenios de colaboración con universidades y otras instituciones públicas o privadas, nacionales o extranjeras. Su reglamento fue aprobado por Real Decreto 1526/1999, de 1 de octubre (modificado por reales decretos 2018/2004, de 11 de octubre, 775/2012, de 4 de mayo y 1424/2012, de 11 de octubre).

El Real Decreto 1137/2002, de 31 de octubre, regula los diplomas de español como lengua extranjera señalando al Instituto Cervantes como único organismo responsable de su dirección académica, administrativa y económica, aunque en colaboración con otros órganos e instituciones, en especial con las universidades. Los diplomas tienen seis niveles, A1, A2, B1, B2, C1 y C2, equivalentes a los del ya citado Marco Común Europeo de Referencia para las Lenguas (MCER); el último permite la incorporación al sistema educativo español sin necesidad de realizar las pruebas de competencia en español.

Debe de tenerse en cuenta, no obstante, que la del Instituto Cervantes no es la única acción de promoción de la lengua y la cultura españolas en el exterior. El art. 107.4 de la LOE atribuye al Gobierno la regulación y la gestión de los centros docentes públicos españoles en el exterior, mientras que el Real Decreto 1027/1993, de 25 de junio (modificado por Real Decreto 1138/2002, de 31 de octubre) regula la acción educativa en el exterior bajo la competencia

---

[260] El Real Decreto 1160/2010, de 17 de septiembre, define al Instituto de España como corporación de derecho público adscrita al Ministerio de Educación en el cual se integran las ocho instituciones siguientes: Real Academia Española, Real Academia de la Historia, Real Academia de Bellas Artes de San Fernando, Real Academia de Ciencias Exactas, Físicas y Naturales, Real Academia de Ciencias Morales y Políticas, Real Academia Nacional de Medicina, Real Academia de Jurisprudencia y Legislación y Real Academia Nacional de Farmacia. En el futuro se pueden integrar otras academias de ámbito nacional creadas por Real Decreto a propuesta del ministro de Educación (el único caso ha sido el Real Decreto 1071/2010, de 20 de agosto, que reconoce a la Real Academia de Gastronomía, pero que no ha sido incorporada al Instituto de España). Además existen más de cincuenta academias asociadas de ámbito autonómico o local.

[261] Principalmente, la Alliance Française creada en 1883, la Società Dante Alighieri creada en 1889, el British Council creado en 1934 y el Goethe Institut creado en 1951.

del Ministerio de Educación, Cultura y Deporte incluyendo la promoción y organización de enseñanzas regladas de los niveles no universitarios del sistema educativo español o de currículos mixtos de contenidos del sistema educativo español y de los propios de otros países, así como de programas de apoyo en el marco de sistemas educativos extranjeros para la enseñanza de la lengua y cultura españolas y de programas de apoyo a los intercambios en el ámbito educativo y en el de la investigación.

El art. 149.1.27 de la Constitución atribuye al Estado competencia sobre «*normas básicas del régimen de prensa, radio y televisión y, en general, de todos los medios de comunicación social, sin perjuicio de las facultades que en su desarrollo y ejecución correspondan a las Comunidades Autónomas*». La Ley 7/2010, de 31 de marzo, General de la Comunicación Audiovisual, aunque no impone una lengua determinada, en su art. 4.3 dispone que los operadores de servicios de comunicación audiovisual promoverán el conocimiento y la difusión de las lenguas oficiales y de sus expresiones culturales; los operadores de titularidad pública deben contribuir a la promoción de la industria cultural y, en especial, a la de creaciones audiovisuales vinculadas a las distintas lenguas y culturas de España. El art. 5 enuncia expresamente el derecho a la diversidad cultural y lingüística y, para hacerlo efectivo, establece diversas medidas: reserva a obras europeas del 51 % del tiempo de emisión anual de cada canal o conjunto de canales de un mismo prestador con exclusión del tiempo dedicado a informaciones, manifestaciones deportivas, juegos, publicidad, servicios de teletexto y televenta y, a su vez, el 50 % de esa cuota queda reservado para obras europeas en cualquiera de las lenguas españolas; obligación de contribuir a la financiación anticipada de la producción europea de películas y series con un porcentaje de los ingresos devengados por los operadores y, de ella, un porcentaje determinado para la producción en alguna de las lenguas oficiales en España.

Por su parte, la Ley 55/2007, de 28 de diciembre, del Cine, contiene diversas disposiciones dirigidas a la protección de las obras cinematográficas en determinadas lenguas, principalmente las lenguas oficiales españolas pero también las europeas al establecer su art. 18 una cuota de pantalla del 25 % mínimo del total de las sesiones programadas con obras comunitarias, con valor doble en el cómputo de las películas en versión original subtitulada. Su art. 24 introduce entre los criterios generales para la concesión de ayudas a la producción el «*emplear, en su versión original, alguna de las lenguas oficiales españolas*»; el art. 26 prevé incentivos especiales para las producciones que empleen las lenguas cooficiales distintas del castellano y el art. 36 dispone con carácter general el fomento de esas lenguas mediante un fondo de ayudas o créditos específicos en los Presupuestos Generales del Estado que serán transferidos en su integridad a los organismos competentes de las comunidades autónomas.

También la Ley 10/2007, de 22 de junio, de la Lectura, el Libro y las Bibliotecas, cuyo objeto se refiere al libro en castellano o en cualquiera de las lenguas cooficiales, contiene diversas medidas dirigidas a la protección y proyección de estas lenguas. Su art. 6 encomienda al Ministerio de Educación, Cultura y Deporte, en colaboración con otras instituciones culturales, la proyección internacional de las lenguas españolas con especial atención al espacio iberoamericano.

A posibilitar el uso de las lenguas españolas en Internet se dirige la Ley 56/2007, de 28 de diciembre, de Medidas de Impulso de la Sociedad de la Información, en su disposición adicional primera que exige que la autoridad de asignación de los nombres de dominio de Internet bajo el código de país correspondiente a España (.es) en tres meses adopte las medidas que sean necesarias para asegurar que puedan asignarse nombres de dominio que contengan caracteres propios de las lenguas oficiales de España distintos de los incluidos en el alfabeto inglés; esto es, la eñe del castellano o la cedilla o *ce trencada* (ç) del catalán/valenciano, los signos de apertura de exclamación e interrogación, la diéresis o las tildes. En similar sentido, el Real Decreto 564/1993, de 16 de abril, que exige en todos los aparatos de funcionamiento mecánico, eléctrico o electrónico que se utilicen para la escritura, grabación, impresión, retransmisión de información y transmisión de datos que se vendan en España la letra eñe y los signos de apertura de interrogación y de exclamación.

8.5. Administración de Justicia y derecho procesal

El art. 149.1 de la Constitución atribuye al Estado competencia exclusiva sobre Administración de Justicia (apartado 5) y legislación procesal (apartado 6). La Ley Orgánica 6/1985, de 1 de julio, del Poder Judicial (LOPJ) rompe con el criterio monolingüe implícito en la anterior Ley «Provisional» del Poder Judicial de 1870 y en las leyes de enjuiciamiento[262]. Incluye diversas disposiciones en relación con las lenguas a emplear en las actuaciones judiciales:

---

[262] El art. 601 de la Ley de Enjuiciamiento Civil de 3 de febrero 1881 disponía que «*a todo documento redactado en cualquier idioma que no sea el castellano, se acompañarán la traducción del mismo y copias de aquél y de ésta*», mientras que el art. 657 señalaba que «*si algún testigo no entendiere o no hablare el idioma español será examinado por medio de intérprete*». En el mismo sentido, el art. 440 de la Ley de Enjuiciamiento Criminal de 14 de septiembre 1882, todavía vigente, dispone que si el testigo no entendiere o no hablare el idioma español se nombrará un intérprete, y en ese caso la declaración deberá consignarse en el proceso en el idioma empleado por el testigo y traducido a continuación al español. Esta última norma hoy deberá interpretarse a luz de la LOPJ y nombrarse el intérprete cuando el testigo no hable castellano ni, en su caso, otra lengua cooficial.

a) Lengua oficial para actuaciones judiciales: el art. 231 dispone que en todas las actuaciones judiciales los jueces, magistrados, fiscales, secretarios y demás funcionarios de Juzgados y Tribunales usarán el castellano, pero podrán usar también la lengua cooficial de la respectiva comunidad autónoma si ninguna de las partes se opusiere alegando desconocimiento de ella que pudiere producir indefensión[263]. Las partes, sus representantes y quienes les dirijan, así como los testigos y peritos pueden utilizar la lengua cooficial tanto en manifestaciones orales como escritas[264].

Las actuaciones judiciales y documentos en el idioma cooficial de la comunidad donde tiene su sede el órgano judicial tienen plena validez y eficacia sin necesidad de traducción al castellano, pero debe disponerse de oficio su traducción cuando deban surtir efecto fuera de la jurisdicción de los órganos judiciales sitos en dicha comunidad (salvo si se trata de otras comunidades con la misma lengua cooficial), cuando lo dispongan las leyes o a instancia de parte que alegue indefensión[265]. Aunque no lo diga expresamente la ley, en todo caso podrá realizarse la traducción por decisión de oficio del juez o tribunal[266]. En las actuaciones orales se puede habilitar como intérprete a cualquier persona conocedora de la lengua empleada previo juramento o promesa.

b) Cooperación judicial internacional: el art. 278 exige que las autoridades judiciales extranjeras la requieran en castellano, ya que establece entre los motivos de denegación que la solicitud esté redactado en otro idioma.

---

[263] De esta norma se excluye la jurisdicción militar; la Ley Orgánica 2/1989, de 13 de abril, Procesal Militar dispone en su art. 71 que «*en todas las actuaciones judiciales, los miembros de los Órganos Judiciales Militares y los de la Fiscalía Jurídico Militar usarán el castellano, lengua oficial del Estado*».

[264] Esta norma sí es de aplicación a la jurisdicción militar, ya que también se contiene en el art. 71 mencionado en la nota anterior. Si alguno de los intervinientes alega no conocer la lengua cooficial lo ha de advertir previamente para que el órgano judicial habilite un intérprete.

[265] En la jurisdicción militar en virtud del precepto mencionado en las dos notas anteriores la traducción al castellano debe realizarse en todo caso.

[266] STC 105/2000, de 13 de abril: «*No cabe inferir (…) la obligación, que aparecería implícita o se desprendería de forma indirecta del precepto impugnado, de que los Jueces y Magistrados destinados en los órganos judiciales que tengan su sede en el territorio de alguna Comunidad Autónoma que tenga una lengua oficial propia distinta del castellano hayan de conocer dicha lengua*»; «*No puede desprenderse la radical consecuencia de considerar existente una no menos incondicionada y absoluta prohibición de que los Jueces y Magistrados puedan, de oficio, decidir que se traduzca un escrito o documento redactado en una lengua que no comprendan, aunque la misma posea estatuto de cooficialidad en el territorio donde tienen su sede o están destinados. Desde luego, negar que los titulares de los órganos judiciales desconocedores del idioma oficial propio de una Comunidad Autónoma puedan ordenar de oficio la traducción de algún escrito o documento con incidencia procesal, sería tanto como impedirles ejercitar la potestad jurisdiccional que el art. 117.3 CE les confiere en régimen de exclusividad*».

c) Conocimiento de lenguas cooficiales para la provisión de puestos: diversas disposiciones prevén la valoración como mérito preferente del conocimiento de la lengua propia de la correspondiente comunidad autónoma en la provisión de plazas tanto de la carrera judicial como de secretarios judiciales y del resto del personal al servicio de la Administración de Justicia. No se prevé, por el contrario, en ningún caso la exigencia de ese conocimiento como requisito para el acceso a ningún puesto. En lo que se refiere a plazas judiciales, el art. 110 habilita al Consejo General del Poder Judicial para dictar las correspondientes normas reglamentarias. En cuanto a los miembros del Ministerio Fiscal, que aunque no pertenece al Poder Judicial por el papel que tiene en cuanto al correcto funcionamiento de la Justicia se regula en el art. 541 de la LOPJ, la Ley 50/1981, de 30 de diciembre, por la que se regula el Estatuto Orgánico del Ministerio Fiscal en su art. 36.6 (redacción por Ley 24/2007, de 9 de octubre) dispone:

> «Para la provisión de plazas en las Fiscalías con sede en Comunidades Autónomas con idioma cooficial será mérito determinante la acreditación, con arreglo a los criterios que reglamentariamente se establezcan, del conocimiento de dicho idioma».

La Ley 1/2000, de 7 de enero, de Enjuiciamiento Civil (LEC), ha desarrollado las previsiones en cuanto al uso de las lenguas en las actuaciones judiciales. Su art. 143 prevé la intervención de intérprete, mediante habilitación por decreto del secretario judicial, cuando alguna persona que debe ser interrogada, prestar declaración o recibir personalmente alguna resolución no conozca el castellano ni, en su caso, la lengua cooficial[267]; en todo caso debe garantizarse la prestación de los servicios de interpretación en los litigios transfronterizos en los términos establecidos en la Ley 1/1996, de 10 de enero, sobre Asistencia Jurídica Gratui-

---

[267] La SAN de 24 de abril de 2008 reconoce el derecho del acusado a defenderse expresándose en catalán, como lengua cooficial y al margen de si conoce o no el castellano, y señala que negarle un intérprete supone indefensión: «*Para dotar de eficacia plena al derecho de defensa personal ha de interpretarse la norma aplicable, el art. 231 LOPJ, conforme a los principios constitucionales de especial respeto y protección de las lenguas regionales, y atender a la incidencia que la condición de hablante de una lengua cooficial tiene en el desenvolvimiento del juicio penal, en el desarrollo de la prueba, en especial en el interrogatorio del acusado –donde habrá que reconocer su facultad de optar por aquella lengua que considere más idónea para su mejor defensa–, y en el derecho a la última palabra*». Por el contrario, la SAN 9/2009, de 27 de febrero, no reconoce el mismo derecho en relación con el bable: «*Una vez apreciado en el propio desarrollo de la vista que el acusado hablaba perfectamente la lengua oficial y que su propósito atendía no a dificultad de expresión alguna, sino a la reivindicación de utilizar el bable, tal posibilidad de expresión le fue denegada y ello sobre la base del artículo 231 de la L.O.P.J. por cuanto en el presente supuesto el motivo de no contestar a pregunta alguna no lo fue por desconocimiento del castellano, sino por negativa rotunda de hacerlo en otra lengua que no fuera el bable*».

ta. En estos casos en el acta deben constar los textos en el idioma original y su traducción al idioma oficial con la firma del intérprete. En cuanto a documentos redactados en lengua no oficial, el art. 144 dispone que deben ser acompañados de traducción; esta puede ser hecha privadamente, pero si alguna de las partes la impugna el secretario judicial debe ordenar la traducción oficial a costa de quien la hubiese presentado, salvo que resultara sustancialmente idéntica a la privada en cuyo caso los gastos correrán a cargo de quien la solicitó.

La LEC ha incorporado también (reforma introducida por Ley 4/2011, de 24 de marzo) disposiciones específicas en relación con varios procedimientos regulados por la normativa de la Unión Europea y, en particular en lo que aquí interesa, en su disposición final vigésima tercera respecto del proceso monitorio europeo[268] y en su disposición final vigésima cuarta respecto del proceso europeo de escasa cuantía[269]. En ambos casos se exige que el demandante presente ante el juzgado competente una traducción oficial al castellano o a la correspondiente lengua cooficial del requerimiento europeo de pago o de la sentencia extranjera a ejecutar.

Por su parte, la Ley de Enjuiciamiento Criminal, sigue vigente la de 14 de septiembre de 1882 aunque con abundantes reformas parciales, dispone en sus arts. 398 y 440 que si el procesado o el testigo no supiesen el idioma español «*se nombrará un intérprete, que prestará a su presencia juramento de conducirse bien y fielmente en el desempeño de su cargo*». En estos casos la declaración deberá consignarse en el idioma empleado por el procesado o testigo y traducido a continuación al español. Si el procesado o el testigo es sordo o sordomudo se debe nombrar un intérprete de lengua de signos adecuado. Por otro lado, el art. 520 dispone que toda persona detenida o presa será informada «*de modo que le sea comprensible*» (lo que implica que se haga en una lengua que comprenda o, en su caso, en un lenguaje de señas que comprenda) de los hechos que se le im-

---

[268] Regulado por Reglamento (CE) 1896/2006 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 12 de diciembre de 2006. Se trata de un procedimiento sobre asuntos transfronterizos (aquellos en los que al menos una de las partes está domiciliada en un estado miembro distinto de aquel al que pertenezca el órgano jurisdiccional competente) en materia civil y mercantil para el requerimiento de pago de créditos pecuniarios de importe determinado, vencidos y exigibles; en España el conocimiento del requerimiento remitido por el órgano judicial de otro estado miembro corresponde al Juzgado de Primera Instancia del domicilio del demandado.

[269] Regulado por Reglamento (CE) 861/2007 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 11 de julio de 2007. Se trata de un procedimiento para litigios de escasa cuantía en asuntos transfronterizos (aquellos en los que al menos una de las partes está domiciliada en un estado miembro distinto de aquel al que pertenezca el órgano jurisdiccional competente) en materia civil y mercantil, alternativo a los procesos previstos por la legislación de los estados miembros a opción de las partes. La sentencia es inmediatamente ejecutiva en ambos estados y, en su caso, la ejecución en España corresponde al Juzgado de Primera Instancia o de lo Mercantil.

putan y de las razones motivadoras de su privación de libertad, así como de los derechos que le asisten y, entre otros, del derecho «*a ser asistido gratuitamente por un intérprete cuando se trate de extranjero que no comprenda o no hable el castellano*». La jurisprudencia considera que el derecho del procesado o del detenido a contar con un intérprete forma parte de su derecho a la defensa[270] y que puede ser ejercido no solo por extranjeros sino también por españoles y en cualesquiera actuaciones policiales y judiciales[271].

Por otro lado, la Ley 3/2003, de 14 de marzo, sobre la Orden Europea de Detención y Entrega, señala en su art. 3 que su contenido debe estar en una de las lenguas oficiales del estado que la va a ejecutar o en cualquier otra lengua aceptada por éste. En el caso de España hay que entender que de las lenguas oficiales únicamente es aceptable el castellano, dado que el art. 2 señala como autoridades judiciales de ejecución a los Juzgados Centrales de Instrucción y a la Sala de lo Penal de la Audiencia Nacional y como autoridad central al Ministerio de Justicia, todos los cuales tienen su sede en Madrid donde no existe otra lengua cooficial.

---

[270] Como explica la STS 867/2000, de 23 de mayo: «*El derecho a ser asistido de intérprete –que el artículo 398 de la Ley de Enjuiciamiento Criminal reconoce al procesado que no supiere el idioma español, y el artículo 785.1º a los imputados o testigos que no hablaren o no entendieren el idioma español– es uno de los derechos de que ha de ser informado el detenido, «de modo que le sea comprensible» según el artículo 520 de la Ley de Enjuiciamiento Criminal. No está reconocido específicamente por la Constitución, pero sí lo está en el Convenio de Roma de 4 de noviembre de 1950 (Protección de los Derechos Humanos y de las Libertades), artículo 6.3 c), y en el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos de 19 de diciembre de 1966, artículo 14.3 f), razón por la que la jurisprudencia del Tribunal Constitucional ha declarado que aparece integrado en el derecho de defensa del artículo 24.2 de la Constitución Española. Es razonable –dice la STC de 20 de junio de 1994– que el derecho a ser asistido gratuitamente por un intérprete haya de ser incluido sin violencia conceptual alguna en el perímetro de este derecho fundamental (derecho a la defensa) aun cuando la norma constitucional no lo invoque por su nombre*».

[271] La STC 74/1987, de 25 de mayo, afirma sobre el derecho a ser asistido de un intérprete: «*La atribución de este derecho a los españoles que no conozcan suficientemente el castellano y no sólo a los extranjeros que se encuentren en ese caso no debe ofrecer duda. Lo contrario supondría una flagrante discriminación prohibida por el art. 14 de la Constitución. No cabe objetar que el castellano es la lengua española oficial del Estado y que todos los españoles tienen el deber de conocerla (art. 3.1 de la Constitución), ya que lo que aquí se valora es un hecho (la ignorancia o conocimiento insuficiente del castellano) en cuanto afecta al ejercicio de un derecho fundamental, cual es el de defensa. En el fondo se trata de un derecho que, estando ya reconocido en el ámbito de las actuaciones judiciales –arts. 231.5 de la L.O.P. J. y 398, 440, 711 y 758.2 de la L.E.Cr.–, debe entenderse que también ha de reconocerse en el ámbito de las actuaciones policiales que preceden a aquéllas y que, en muchos casos, les sirven de antecedente. Ciertamente, el deber de los españoles de conocer el castellano, antes aludido, hace suponer que ese conocimiento existe en la realidad, pero tal presunción puede quedar desvirtuada cuando el detenido o preso alega verosímilmente su ignorancia o conocimiento insuficiente o esta circunstancia se pone de manifiesto en el transcurso de las actuaciones policiales*».

8.6. Procedimiento administrativo

La legislación de procedimiento administrativo anterior a la Constitución de 1978 (fundamentalmente, la Ley de bases de 19 de octubre de 1889 y sus reglamentos de desarrollo y la Ley de Procedimiento Administrativo de 17 de julio de 1958) no se ocupaba de la lengua dando por supuesto que únicamente se empleaba el castellano. Entre 1979 y 1992 se fueron dictando disposiciones puntuales que introducían el nuevo principio de cooficialidad lingüística en diversos ámbitos de la actuación administrativa. Así, el Real Decreto 1111/1979, de 10 de mayo, sobre el empleo de las lenguas españolas en las actuaciones de las corporaciones locales, cuyas previsiones fueron luego recogidas en el vigente Reglamento de Organización, Funcionamiento y Régimen Jurídico de las Entidades Locales, ROF (Real Decreto 2568/1986, de 28 de noviembre); el Real Decreto 1732/1985, de 24 de septiembre (modificado por Real Decreto 2224/1986, de 24 de octubre) reguló los locales y elementos materiales de los procesos electorales previendo el uso de papeletas y sobres bilingües en las comunidades con lengua cooficial; la Orden del Ministerio de Defensa 35/1987, de 17 de junio, regula el uso de las lenguas cooficiales en el seno de la Administración militar[272].

Definitivamente es la LRJAP-PAC la que en sus arts. 35 y 36 aborda la regulación general del uso de las lenguas oficiales en la Administración y que es la siguiente.

a) Entre los derechos de los ciudadanos en sus relaciones con las administraciones públicas que reconoce el art. 35 se encuentra el de «*utilizar las lenguas oficiales en el territorio de su Comunidad Autónoma, de acuerdo con lo previsto en esta Ley y en el resto del Ordenamiento Jurídico*».

La Ley 11/2007, de 22 de junio, de Acceso Electrónico de los Ciudadanos a los Servicios Públicos establece en su disposición adicional sexta que se garantizará el uso de las lenguas oficiales en las relaciones por medios electrónicos de los ciudadanos con las administraciones públicas en los mismos términos de la LRJAP-PAC y que las sedes electrónicas cuyo titular tenga competencia sobre territorios con régimen de cooficialidad lingüística posibilitarán el acceso a sus contenidos y servicios en las lenguas correspondientes. Quiere ello decir que el uso de las lenguas oficiales no se refiere ya solo estrictamente al territorio de la comunidad autónoma donde rige esa oficialidad sino también a esas sedes elec-

---

[272] Además de reiterar las disposiciones generales sobre la validez del uso de las lenguas cooficiales en el procedimiento administrativo, tanto por escrito como verbalmente, su art. 5 establece la norma de que «*en todos los actos y relaciones de servicio en el seno de las Fuerzas Armadas se utilizará siempre el castellano, cualesquiera que sean los destinatarios de las órdenes, comunicaciones o notificaciones y la Comunidad Autónoma en la cual se realicen*».

trónicas aunque el ciudadano acceda desde cualquier lugar fuera del territorio en cuestión.

b) La Administración General del Estado como norma general ha de utilizar como lengua de los procedimientos el castellano. No obstante, los órganos con sede en el territorio de una comunidad con lengua cooficial deben tramitar el procedimiento en la lengua elegida por el interesado; si concurren varios interesados y existe discrepancia en cuanto a la lengua se tramitará en castellano, si bien los documentos o testimonios que requieran los interesados se expedirán en la lengua que elijan[273].

c) Las administraciones autonómicas y locales se regirán en cuanto a uso de la lengua por la legislación autonómica correspondiente. Esta previsión de la ley, en realidad, solo es válida para las seis comunidades con lengua cooficial ya que las once restantes carecen de legislación en la materia y, ante el silencio de la ley, habrán de regirse supletoriamente por el mismo principio general de la Administración estatal, esto es, el uso del castellano como lengua de procedimiento. Para la Administración local, los arts. 86, 110 y 201 del ROF disponen el uso del castellano o de la lengua cooficial en la comunidad correspondiente en las convocatorias de las sesiones, los órdenes del día, mociones, votos particulares, propuestas de acuerdo, dictámenes, debates y actas.

d) En todo caso, los documentos, expedientes o partes de los mismos que deban surtir efecto fuera del territorio de la comunidad autónoma deberán, en su caso, traducirse al castellano, salvo si deben surtir efectos en el territorio de una

---

[273] La STS de 18 de mayo de 2010 explica que esas normas de procedimiento se extienden también, en su caso, a la publicación en los boletines oficiales: «*El problema consiste en determinar si la exigencia de que los textos oficiales a publicar en el Boletín Oficial de las Islas Baleares estén redactados en las dos lenguas cooficiales y que ambas versiones sean remitidas simultáneamente resulta compatible con la de que la lengua de los procedimientos tramitados por la Administración General del Estado sea, salvo solicitud en contrario del interesado a órganos radicados en Comunidades Autónomas con otra lengua cooficial, el castellano. La respuesta debe ser negativa. Como se dejó apuntado más arriba, que una norma reglamentaria autonómica imponga a la Administración General del Estado la carga de que sus textos oficiales vengan ya redactados en las dos lenguas cooficiales y que el envío de ambas versiones sea simultáneo supone interferir en el modo en que aquélla tramita sus propios procedimientos administrativos o, cuando menos, condicionar el desenvolvimiento de una fase de los mismos. El art. 10 del Decreto 132/2002 añade un requisito para una determinada fase del procedimiento administrativo que, por lo que atañe a la Administración General del Estado, no encuentra cobertura en el art. 36.1 LRJ-PAC, haciendo más gravosa la situación de aquélla*; (…) *No es ocioso añadir que la declaración de nulidad del art. 10 del Decreto 132/2002 no implica necesariamente que esta Sala repute ilegal que la Administración autonómica proceda, por propia iniciativa, a la publicación de los textos oficiales provenientes de la Administración General del Estado en las dos lenguas cooficiales de la Comunidad Autónoma. Y tampoco supone hacer juicio alguno sobre la posición de Administraciones públicas distintas de la estatal a la hora de publicar sus textos oficiales en el Boletín Oficial de las Islas Baleares*».

comunidad donde sea cooficial la misma lengua[274], y también deben traducirse los documentos dirigidos a los interesados que así lo soliciten expresamente.

La Ley Orgánica 4/2000, de 11 de enero, de Derechos y Libertades de los Extranjeros en España y su Integración Social, en su art. 22, que regula el derecho a la asistencia jurídica gratuita (modificado por Ley Orgánica 2/2009, de 11 de diciembre), dispone que, además del derecho a asistencia letrada en los procedimientos administrativos que puedan llevar a su denegación de entrada, devolución, o expulsión del territorio español, y en todos los procedimientos en materia de protección internacional, tienen derecho «*a la asistencia de intérprete si no comprenden o hablan la lengua oficial que se utilice*». En análogo sentido, la Ley 12/2009, de 30 de octubre, reguladora del Derecho de Asilo, dispone en su art. 17 que en la comparecencia que inicia el procedimiento la persona extranjera debe ser informada «*en una lengua que pueda comprender*» acerca del procedimiento y de sus derechos y obligaciones mientras que, una vez concedido el asilo, el art. 36 incluye entre los derechos del beneficiario el acceso a la información sobre los derechos y obligaciones relacionados con el contenido de la protección internacional concedida en una lengua que le sea comprensible.

Por otro lado, la Ley 29/2005, de 29 de diciembre, de Publicidad y Comunicación Institucional, cuyo ámbito de aplicación es la Administración estatal, dispone en su art. 9 que en las campañas institucionales se empleará el castellano y, además, atendiendo al ámbito territorial de difusión, las lenguas cooficiales conforme a la legislación autonómica respectiva y, si fuera necesario por razón de su finalidad o ámbito de difusión, también lenguas extranjeras.

Mediante Real Decreto 905/2007, de 6 de julio, se crean el Consejo de las Lenguas Oficiales en la Administración General del Estado y la Oficina para las Lenguas Oficiales, adscritos ambos a la Secretaría de Estado de Cooperación Territorial del Ministerio de Administraciones Públicas (hoy Secretaría de Estado de Administraciones Públicas en el Ministerio de Hacienda y Administraciones Públicas). El Consejo es un órgano colegiado de coordinación técnica entre los diferentes ministerios para procurar una mejor atención a los derechos

---

[274] Esta salvedad fue introducida en la modificación operada por Ley 4/1999, de 13 de enero. En la misma línea, la STC 50/1999, de 6 de abril, señala que «*obligar a traducir al castellano todos los documentos, expedientes o parte de los mismos que vayan a producir efectos fuera de la Comunidad Autónoma, incluso en el caso de que en el territorio donde vayan a desplegar sus efectos tenga también carácter oficial la lengua en que dichos documentos hayan sido redactados, supone desconocer el carácter oficial de dicha lengua, ya que, como ha señalado la STC 32/1986, el carácter oficial de una lengua conlleva que los poderes públicos la reconozcan como medio normal de comunicación en y entre ellos, y en su relación con los sujetos privados, con plena validez y efectos jurídicos*», y por ello una vulneración del art. 3.2 de la Constitución y de los correlativos preceptos estatutarios en el que se reconoce el carácter oficial de otras lenguas distintas al castellano.

de los ciudadanos y entre sus funciones se hallan las de analizar las actuaciones de los distintos departamentos ministeriales en relación con la utilización de las lenguas cooficiales, proponer directrices y criterios de carácter general, formular o informar propuestas en materia de lenguas oficiales y promover la difusión de los valores del plurilingüismo. La Oficina es una unidad permanente de asistencia y apoyo del Consejo y tiene por objetivo el estudio, la promoción, el asesoramiento, la planificación y la constatación del uso de las lenguas oficiales y, entre sus funciones, la de impulsar el desarrollo de labores de traducción e interpretación, en su caso en coordinación con la Oficina de Interpretación de Lenguas del Ministerio de Asuntos Exteriores. Este organismo, regulado por Real Decreto 2555/1977, de 27 de agosto[275], es «*el máximo órgano de la Administración del Estado en materia de traducción e interpretación de lenguas*» y se ocupa de realizar las que le soliciten diversos órganos administrativos y judiciales para incorporarlos a los procedimientos que tramiten, así como de mantener el registro y de realizar los exámenes para la acreditación de intérpretes jurados, profesionales cuyas traducciones también tienen carácter oficial[276].

8.7. Empleo público

La Ley 12/1983, de 14 de octubre, del Proceso Autonómico, en su art. 25 contemplaba la transferencia de funcionarios del Estado a las comunidades autónomas y disponía que la Administración del Estado debería tener en cuenta la existencia de lenguas cooficiales en la provisión de vacantes en las comunidades donde existan estas. La Ley 30/1984, de 2 de agosto, de Medidas para la Reforma de la Función Pública, en su art. 19 dispuso que en las convocatorias de acceso las administraciones públicas en el respectivo ámbito de sus competencias debían prever la selección de funcionarios debidamente capacitados para cubrir los puestos de trabajo en las comunidades con dos lenguas oficiales.

Estas previsiones luego han sido incorporadas a la vigente Ley 7/2007, de 12 de abril, del Estatuto Básico del Empleado Público (que, como su nombre indica, ha de ser desarrollado por la legislación estatal y autonómica para los diversos colectivos de empleados). En su art. 54 introduce entre los principios de conducta de los empleados públicos el de que «*garantizarán la atención al*

---

[275] Modificado parcialmente por Real Decreto 889/1987, de 26 de junio, Real Decreto 752/1992, de 27 de junio, Real Decreto 79/1996, de 26 de enero, y Real Decreto 2002/2009, de 23 de diciembre.

[276] La Orden del Ministerio de Asuntos Exteriores de 8 de febrero de 1996 aprueba las normas sobre los exámenes para nombramiento de intérpretes jurados, mientras que la Orden AEX/1971/2002, de 12 de julio, establece los requisitos y el procedimiento para la obtención del nombramiento de intérprete jurado por los licenciados en Traducción e Interpretación.

ciudadano en la lengua que lo solicite siempre que sea oficial en el territorio». A tal fin el art. 56, entre otros requisitos de acceso, dispone que las administraciones públicas deberán prever la selección de empleados públicos debidamente capacitados para cubrir los puestos de trabajo en las comunidades autónomas «*que gocen de dos lenguas oficiales*»[277]. En particular, la disposición adicional segunda sobre funcionarios con habilitación de carácter estatal (secretarios e interventores de las entidades locales) prevé que en los concursos para la provisión de puestos de trabajo se tendrán en cuenta, entre los méritos, el conocimiento de la lengua oficial en los términos previstos en la legislación autonómica respectiva. Por otro lado, el art. 61 que regula los sistemas selectivos prevé la posibilidad de que en las pruebas se compruebe el conocimiento de lenguas extranjeras. En la normativa específica para determinados colectivos de empleados públicos (profesores, militares) se contienen exigencias particulares en cuanto a la exigencia o valoración de ese conocimiento.

8.8. Lenguas de signos

Las lenguas de signos[278], de señas, gestuales o mímicas se han creado para las personas sordas o mudas que no pueden comunicarse por el canal vocal-auditivo del lenguaje oral y establecen la comunicación mediante el canal gesto-viso-espacial, se componen de signos gestuales o mímicos realizados principalmente con las manos. Como sucede con las lenguas orales, existen diversas lenguas de signos para diversas áreas geográficas o ámbitos culturales, pero no hay correspondencia exacta entre ellas, cada lengua oral no está acompañada necesariamente de una lengua de signos. También existen variedades lingüísticas, dialectos o distintos registros sociales o locales en las lenguas de signos y, por otro lado, cada alfabeto tiene una representación manual distinta.

Al igual que las lenguas orales, los lenguajes de señas han ido variando a lo largo de la historia y se han ido codificando sobre todo en los dos últimos siglos. Su origen es muy antiguo, como lo es la necesidad de comunicación de las personas que no pueden utilizar un lenguaje oral. PLATÓN en su diálogo

---

[277] El legislador ha olvidado que, desde 2006, existe una comunidad, Cataluña, con tres lenguas oficiales, castellano, catalán y aranés.

[278] En realidad, como ya se ha explicado, toda lengua se compone de signos, pese a lo cual se ha generalizado esta denominación lo mismo en castellano que en inglés, *sign languages*, en francés, *langue des signes*, en catalán, *llengua de signes*, o en gallego, *lingua de signos*; en cambio, en alemán se utiliza la más precisa expresión de *Gebärdensprache*, lengua de gestos, igual que en portugués, *língua gestual*; en vascuence se utiliza *zeinu-hizkuntza* o *zeinu-mintzaira*, donde *zeinu* significa tanto signo como gesto.

Cratilo, siglo IV a.C., pone en boca de Sócrates la siguiente pregunta: «*Si no tuviéramos ni voz, ni lengua, y si quisiéramos indicarnos mutuamente las cosas, ¿no trataríamos, como ahora los mudos, de indicárnoslas mediante las manos, la cabeza y las otras partes del cuerpo?*»[279]. Beda el Venerable en el siglo VII describe en su obra *De Loquela per Gestum Digitorum* un código manual de expresión numérica, que permitía también sustituir el valor numeral de los símbolos por valores alfabéticos, del que afirma que estaba muy extendido en la antigüedad[280]. Parece que a mediados del siglo XVI en Castilla ya existe un alfabeto manual similar al actual que se recoge por el franciscano arriacense fray Melchor Sánchez de Yebra en su obra *Refugium Infirmorum* publicada en 1593. En 1620 el pedagogo aragonés Juan de Pablo Bonet publicó su *Reducción de las letras y Arte para enseñar á hablar los Mudos*, considerado como el primer tratado moderno de fonética y logopedia, en el que proponía un método de enseñanza oral de los sordos mediante el alfabeto manual, y en 1795 el abate conquense Lorenzo Hervás y Panduro publicó *Escuela Española de Sordomudos o Arte para enseñarles a escribir y hablar el idioma español*, que se considera el primer manual de la lengua española de signos. El abate Charles-Michel de l'Épée, que adaptó al francés el alfabeto de Bonet y creó otro sistema de señas, fundó en 1760 en París la que se considera la primera escuela moderna de sordos que serviría de modelo para las que se irían creando por todo el mundo y en torno a las cuales se crean diversos métodos de enseñanza y lenguajes de señas[281]. En general, hay dos tendencias: el método oral, adaptando el lenguaje oral mediante el alfabeto manual, y el método de señas metódicas o mímicas. En 1880 se celebra en Milán el primer Congreso Internacional de Maestros de Sordomudos donde se enfrentan ambos métodos con triunfo de los oralistas cuya escuela predomina en las décadas siguientes; así, el Reglamento del Colegio Nacional de Sordomudos de 1902 proscribe el lenguaje de señas para la formación del profesorado[282]. La situación varía en la segunda mitad del siglo XX cuando,

---

[279] PLATÓN, *Cratilo*, introducción, versión y notas de Ute Schmidt Osmanczik, Instituto de Investigaciones Filológicas, México DF, 1988, pp. 61-62.

[280] Antonio GASCÓN RICAO y José Gabriel STORCH DE GRACIA Y ASENSIO, *Historia de las lenguas de señas*, Universidad Complutense de Madrid, 2004. Publicación electrónica:

http://www.ucm.es/info/civil/herpan/docs/historia1.pdf

[281] A destacar el Real Colegio de Sordomudos de Madrid creado en 1804, a partir de 1814 denominado Colegio Nacional de Sordomudos; desde 1852 añade a su nombre la coletilla «y de Ciegos»; en 1947 vuelve a denominarse Colegio Nacional de Sordomudos y en 1970 se convierte en Instituto Nacional de Pedagogía de Sordos, el cual desaparece en 1986 al integrar la LOGSE dentro del sistema educativo las enseñanzas que impartía como educación especial.

[282] Alfredo ALCINA MADUEÑO, «Las lenguas de signos en la formación de los maestros de sordos en España. Una visión histórica», *Revista de Educación* nº 349 (mayo-agosto 2009), p. 443.

sobre todo a raíz de los estudios del lingüista norteamericano William C. Stokoe, se impone la idea de que el lenguaje de señas es el natural de los sordos y que el alfabeto manual ha de utilizarse solo como complemento en la designación de conceptos nuevos que no cuentan con un signo convenido o para precisar antropónimos y topónimos.

En cuanto al régimen jurídico de las lenguas de signos, hemos de referirnos como antecedente lejano al *Tratado legal sobre los mudos* compuesto por el Licenciado Lasso en 1550, aunque no fue publicado hasta 1919 con un estudio preliminar del escritor leonés Álvaro López Núñez, que contempla la situación de los sordomudos fundamentalmente en cuanto a su capacidad jurídica y mantiene que si el mudo es capaz de manifestar su voluntad por escritura o señales inteligibles no está afectado por la incapacidad para heredar, testar, contraer matrimonio o prestar testimonio que se contenía en las Siete Partidas y en otras normas. No obstante, hasta el siglo XIX no surgen normas específicas en relación a esta materia y que se sitúan en el campo de la enseñanza. Mediante Real Orden de 25 de marzo de 1857 se dispone la creación de una Escuela Normal dentro del Colegio Nacional de Sordomudos para formar profesores especializados, mientras que la Ley Moyano de 1857 en su art. 6 disponía que *«la primera enseñanza se dará, con las modificaciones convenientes, á los sordomudos y ciegos en los establecimientos especiales que hoy existen y en los demás que se crearán con este objeto»*, y en su art. 108 añadía que *«promoverá asimismo el Gobierno las enseñanzas para los sordo-mudos y ciegos, procurando que haya por lo menos una Escuela de esta clase en cada Distrito universitario, y que en las públicas de niños se atienda, en cuanto sea posible, á la educación de aquellos desgraciados»*.

De esta manera quedó integrada la educación de los sordomudos en el sistema educativo como una enseñanza especial. A partir de la aplicación e implantación del Real Decreto 334/1985, de 6 de marzo, de Ordenación de la Educación Especial, y de la LOGSE de 1990 la mayoría de los alumnos sordos se escolarizan en centros de integración y solo una pequeña parte, los que tienen una mayor pérdida auditiva, en centros especiales de sordos, y es en este ámbito donde resurge con fuerza en los últimos años el uso de la lengua de signos.

La regulación legal de esta lengua es moderna. La Ley 51/2003, de 2 de diciembre, de Igualdad de Oportunidades, No Discriminación y Accesibilidad Universal de los Discapacitados, preveía en su disposición final duodécima que el Gobierno en el plazo de dos años regularía los efectos de la lengua de signos española con el fin de garantizar a las personas sordas y con discapacidad auditiva la posibilidad de su aprendizaje, conocimiento y uso, pero en realidad el ordenamiento español no acoge las lenguas de señas hasta la ratificación de la ya citada Convención sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad hecho

en Nueva York el 13 de diciembre de 2006[283]. Curiosamente, la incorporación de las disposiciones de la Convención al ordenamiento español se inició dentro del proceso de reforma de algunos estatutos de autonomía que tiene lugar a partir del año 2006: Comunidad Valenciana, Cataluña, Baleares, Andalucía, Castilla y León, Extremadura[284]. Hemos de hacer notar que las disposiciones estatutarias no establecen las lenguas de signos, española o catalana, como lengua oficial en sus respectivas comunidades, algo no previsto en la Constitución, sino que se limitan a ordenar a los poderes públicos autonómicos que promuevan su uso. La norma general donde se establece el régimen de oficialidad es la Ley 27/2007, de 23 de octubre, por la que se reconocen las Lenguas de Signos Españolas y se regulan los medios de apoyo a la comunicación oral de las personas sordas, con discapacidad auditiva y sordociegas, que incluso antes de su ratificación formal supone el desarrollo por el Estado de los compromisos adquiridos en la citada Convención. La Ley 26/2011, de 1 de agosto, de adaptación normativa a la Convención, le introdujo unas mínimas modificaciones puntuales para ajustarla a la misma.

Se establece como objeto de la ley: a) reconocer y regular la lengua de signos española como lengua de las personas sordas, con discapacidad auditiva y sordociegas que libremente decidan utilizarla, b) reconocer la lengua de signos catalana a los mismos efectos en Cataluña; c) reconocer, en su caso, las

---

[283] Instrumento de Ratificación de 23 de noviembre de 2007, BOE nº 96, de 21 de abril de 2008.

[284] El Estatuto de la Comunidad Valenciana reformado por Ley Orgánica 1/2006, de 10 de abril, contiene en su art. 13.4 el mandato a la Generalidad «*de garantizar el uso de la lengua de signos propia de los sordos que debe ser objeto de enseñanza, protección y respeto*». El Estatuto de Cataluña aprobado por Ley Orgánica 6/2006, de 19 de julio, en su art. 50 dispone entre los principios rectores de las políticas públicas «*la protección de la lengua de signos catalana*». El de las Islas Baleares aprobado por Ley Orgánica 1/2007, de 28 de febrero, en su art. 19.3 dispone que «*las Administraciones públicas garantizarán el uso de la lengua de signos propia de las personas sordas que deberá ser objeto de enseñanza, protección y respeto*». El de Andalucía aprobado por Ley Orgánica 2/2007, de 19 de marzo, en su art. 37, entre otros principios rectores, contiene el de «*la autonomía y la integración social y profesional de las personas con discapacidad, de acuerdo con los principios de no discriminación, accesibilidad universal e igualdad de oportunidades, incluyendo la utilización de los lenguajes que les permitan la comunicación y la plena eliminación de las barreras*» y añade el de «*uso de la lengua de signos española y las condiciones que permitan alcanzar la igualdad de las personas sordas que opten por esta lengua, que será objeto de enseñanza, protección y respeto*». El de Castilla y León aprobado por Ley Orgánica 14/2007, de 30 de noviembre, dispone en su art. 13, entre otros derechos sociales, el mandato de que «*los poderes públicos promoverán el uso de la lengua de signos española de las personas sordas, que deberá ser objeto de enseñanza, protección y respeto*». Y, finalmente, el Estatuto de Extremadura, Ley Orgánica 1/2011, de 28 de enero, en su art. 7 sobre principios rectores de los poderes públicos extremeños dispone que estos «*promoverán la autonomía, la igualdad de oportunidades y la integración social y laboral de las personas con discapacidad, con especial atención a su aportación activa al conjunto de la sociedad, a la enseñanza y uso de la lengua de signos española y a la eliminación de las barreras físicas*».

demás lenguas de signos españolas para su ámbito territorial propio sin perjuicio de lo que establezca la normativa autonómica[285]. El art. 15 prevé la creación de un Centro de Normalización Lingüística de la Lengua de Signos Española dentro del organismo autónomo Real Patronato sobre Discapacidad con la finalidad de investigar, fomentar, difundir y velar por el buen uso de esta lengua, es decir, un equivalente en su ámbito de la Real Academia respecto de la lengua oral española. Dicho centro queda regulado por Real Decreto 921/2010, de 16 de julio.

La ley no contiene un reconocimiento de las lenguas de signos como lenguas cooficiales en el mismo sentido que se hace con las lenguas orales, si bien sus disposiciones en la práctica aproximan notablemente su régimen dado que comparten el mismo núcleo básico de lo que hemos de entender por una lengua oficial tal como tiene definido el Tribunal Constitucional y hemos analizado anteriormente: derecho de los ciudadanos a utilizarla para dirigirse a las instituciones y a obtener respuesta en la misma lengua, deber de los ciudadanos de recibir las comunicaciones con los efectos jurídicos que procedan y obligación de las instituciones públicas de emplear esa lengua en sus relaciones con los ciudadanos.

Así, el art. 2 reconoce el derecho de libre opción de las personas sordas, con discapacidad auditiva y sordociegas al aprendizaje, conocimiento y uso de las lenguas de signos españolas y a los distintos medios de apoyo a la comunicación oral; el art. 7 dispone que las administraciones educativas deben disponer de los recursos necesarios para facilitar el aprendizaje de las lenguas de signos españolas ofertando en los centros que se determinen modelos educativos bilingües que serán de libre elección por el alumnado sordo, con discapacidad auditiva y sordociega; el art. 9 encomienda a los poderes públicos promover la prestación de servicios de intérpretes en lenguas de signos españolas a todas las personas sordas, con discapacidad auditiva y sordociegas, cuando lo precisen, en diferentes áreas públicas y privadas (educación, formación y empleo, salud, cultura, deporte y ocio, transporte, relaciones con las administraciones públicas,

---

[285] La lengua de signos española se crea en la primera mitad del siglo XIX; en 1851 Francisco Fernández de Villabrille, profesor del Colegio Nacional de Sordomudos, publica un *Diccionario Mímico y Dactilológico* considerado el primero de esta lengua aunque es una adaptación al castellano del *Dictionnaire mimique et dactilologique* de Alejandro Blanchet, profesor del Instituto Nacional de Sordomudos de París publicado el año anterior. Por su parte, la lengua de signos catalana es la variante creada principalmente en los colegios de sordos de Barcelona; en 2005 se publicó su primera gramática básica; está regulada en el ámbito autonómico por la Ley 17/2010, de 3 de junio. También se distingue una lengua de signos valenciana, si bien se discute sobre si se trata de una variedad de la española o de la catalana o si tiene entidad propia como lengua. Hemos de apuntar que en otros países hispanohablantes existen también otras lenguas de señas: mexicana, venezolana, etc.

medios de comunicación). Ciertamente no se concretan derechos individuales para exigir en todo caso la atención en lengua de signos al mismo nivel que respecto de las lenguas orales; pero si se pone en conexión la regulación de la Ley 27/2007, de 23 de octubre, con la Ley 51/2003, de 2 de diciembre, la cual expresamente señala que tiene por objeto «*establecer medidas para garantizar y hacer efectivo el derecho a la igualdad de oportunidades de las personas con discapacidad*», y si tenemos en cuenta los procedimientos de arbitraje y tutela judicial de los arts. 17 y 18 de esta segunda ley (a los que se remite expresamente la Ley 27/2007) se hace posible al menos en teoría el desarrollo de un sistema de protección del uso de las lenguas de signos muy avanzado. Ello dependerá, en buena medida, del desarrollo de sus principios por el resto del ordenamiento jurídico, dado que el uso de las lenguas de signos no se contempla únicamente en las dos leyes mencionadas sino en otras normas sectoriales.

Así, por ejemplo, la LEC de 2000 en su art. 143 dispone que si una persona sorda ha de ser interrogada o prestar alguna declaración, o sea preciso darle a conocer personalmente alguna resolución, se nombrará siempre un intérprete de lengua de signos adecuado. En el mismo sentido, la Ley de Enjuiciamiento Criminal en su art. 442 (redacción dada por Ley Orgánica 19/2003, de 23 de diciembre) dispone que si el testigo fuera sordo se nombrará un intérprete. El Reglamento del Notariado en su art. 193 (redacción dada por Real Decreto 45/2007, de 19 de enero) dispone, a los efectos de la lectura íntegra de la escritura a las partes y a los testigos, que si alguno de los otorgantes fuese sordo o sordomudo deberá leerla por sí y, si no pudiere o supiere, será precisa la intervención de un intérprete conocedor del lenguaje de signos designado por el otorgante.

Mediante Real Decreto 422/2011, de 25 de marzo, se aprueba el Reglamento sobre las condiciones básicas para la participación de las personas con discapacidad en la vida política y en los procesos electorales, el cual dispone, con carácter general, que los miembros de las mesas electorales velarán por que los electores con discapacidad puedan ejercer su derecho de voto con la mayor autonomía posible adoptando para ello los ajustes razonables que resulten necesarios y, en lo que aquí más directamente interesa, que las administraciones públicas deben proporcionar a las personas sordas o con discapacidad auditiva usuarias de la lengua de signos que hayan sido designadas miembros de mesa electoral un servicio gratuito de interpretación durante la jornada electoral, sin perjuicio del derecho de dichas personas a excusar la aceptación del cargo. Por otro lado, las campañas de carácter institucional de información electoral en soporte audiovisual deben contar con servicios de subtitulado, de audio descripción, así como de emisión o interpretación en lengua de signos.

Por su parte, la Ley General de la Comunicación Audiovisual en su art. 8 (redacción dada por Ley 7/2010, de 31 de marzo) reconoce entre los derechos

de las personas con discapacidad el de accesibilidad universal a la comunicación audiovisual de acuerdo con las posibilidades tecnológicas y, en particular, a que la comunicación audiovisual televisiva, en abierto y de cobertura estatal o autonómica, subtitule el 75 % de los programas y cuente al menos con dos horas a la semana de interpretación con lengua de signos. El Real Decreto 1494/2007, de 12 de noviembre, aprueba el reglamento sobre las condiciones básicas para el acceso de las personas con discapacidad a las tecnologías, productos y servicios relacionados con la sociedad de la información y medios de comunicación social y en su art. 12 dispone, en desarrollo de la Ley 29/2005, de 29 de diciembre, de Publicidad y Comunicación Institucional, que las campañas institucionales que se difundan en soporte audiovisual deben contar, además de con subtitulación, audiodescripción y locución de todos los mensajes escritos, con emisión en lengua de signos mediante sistema de ventana en un ángulo de la pantalla.

8.9. Otras materias

Son abundantes las normas que se han ido dictando a partir de la Constitución de 1978 para adecuar la regulación de diversas materias al principio de cooficialidad de lenguas, de entre ellas destacaremos las siguientes.

A. Órganos constitucionales y derecho de petición

Mediante acuerdo de 21 de julio de 2010 se reforma el Reglamento del Senado para introducir el uso de las lenguas oficiales en la actividad de la cámara y, en particular, su art. 20 permite a los senadores utilizar cualquiera de ellas para la presentación de escritos, aunque deben acompañar el texto en castellano y, si se trata de una iniciativa, el art. 191 dispone la publicación en ambas lenguas; su art. 84 permite la intervención en el Pleno con ocasión del debate de mociones en cualquiera de las lenguas cooficiales; la nueva disposición adicional quinta ampara el normal uso oral y escrito de cualquiera de las lenguas cooficiales, además, en la primera intervención del presidente del Senado ante el Pleno, las intervenciones que se produzcan en las sesiones de la Comisión General de las Comunidades Autónomas y en los escritos que los ciudadanos y las instituciones dirijan al Senado. Es decir, el uso de las lenguas cooficiales no alcanza a todas las actividades de la cámara como sucede en las asambleas legislativas autonómicas o en el Parlamento Europeo.

El art. 80 de la Ley Orgánica 2/1979, de 3 de octubre, del Tribunal Constitucional, dispone que se aplicarán a dicho órgano, con carácter supletorio, los preceptos de la Ley Orgánica del Poder Judicial y de la Ley de Enjuiciamiento Civil, entre otras materias, en la de lengua oficial. Es obvio que únicamente se

le puede aplicar la disposición general en cuanto a la oficialidad del castellano dado que en Madrid, donde tiene su sede, no hay otra lengua oficial[286].

Con carácter general, la Ley Orgánica 4/2001, de 12 de noviembre, del Derecho de Petición, prevé en su art. 5 que las peticiones ante cualquier institución pública, administración o autoridad puede hacerse en cualquiera de las lenguas oficiales y a obtener respuesta en la lengua de su elección en el ámbito territorial de las comunidades autónomas donde exista la cooficialidad lingüística (para las instituciones autonómicas y locales conforme a la legislación autonómica correspondiente). Los documentos, expedientes o partes de los mismos que deban surtir efectos fuera del territorio de la comunidad autónoma (salvo que sea en otra comunidad con la misma lengua cooficial) y los documentos dirigidos a los interesados que así lo soliciten expresamente, al igual que en el procedimiento administrativo, deben traducirse al castellano. Dado que todos los órganos constitucionales (Corona, Cortes Generales, Defensor del Pueblo, Gobierno, Consejo General del Poder Judicial, Tribunal Constitucional) y los órganos superiores de la Administración del Estado tienen su sede en Madrid, donde la única lengua oficial es el castellano, el derecho de petición ante ellos solo podrá ejercerse en esa lengua. Las demás lenguas cooficiales podrán utilizarse ante los órganos periféricos de la Administración estatal y ante las administraciones autonómicas y locales en las comunidades donde existen.

B. Código Penal

La Ley Orgánica 15/2003, de 25 de noviembre, que modifica el Código Penal, ha introducido en el art. 314 el delito de discriminación laboral, que se define como una grave discriminación en el empleo, público o privado, contra alguna persona por razón de, entre otros motivos (ideología, religión, creencias, raza, sexo, etc.), «*por el uso de alguna de las lenguas oficiales dentro del Estado español*». La pena es de prisión de seis meses a dos años o multa de 12 a 24 meses. Fuera del ámbito laboral no existe una protección penal explícita similar para el uso de las lenguas. El art. 22 introduce entre las agravantes la de «*cometer el delito por motivos racistas, antisemitas u otra clase de discriminación referente a la ideología, religión o creencias de la víctima, la etnia, raza o nación a la que pertenezca, su sexo, orientación o identidad sexual, la enfermedad que padezca o su discapacidad*»; el art. 510 tipifica el delito de pro-

[286] Así lo entiende el ATC 374/1988, de 24 de marzo: «*La formalización de la demanda es una actuación judicial que se realiza en la sede del Tribunal y debe por ello cumplir las prescripciones sobre la lengua oficial del Estado dispuestas en el art. 231 de la Ley Orgánica del Poder Judicial, que establece como regla general la utilización general del castellano, con las excepciones que allí mismo se establecen*».

vocación a la discriminación, al odio o a la violencia contra grupos o asociaciones, por motivos racistas, antisemitas u otros referentes a la ideología, religión o creencias, situación familiar, la pertenencia de sus miembros a una etnia o raza, su origen nacional, su sexo, orientación sexual, enfermedad o minusvalía, y los arts. 511 y 512 los de denegación de la prestación de un servicio público o de una prestación profesional o empresarial por los mismos motivos; la misma actitud es contemplada en el art. 515 como causa de considerar a una asociación como ilícita. Aunque estos preceptos no contemplan específicamente la lengua, lo genérico e indeterminado del concepto de etnia u origen nacional permitiría abarcar también la discriminación por motivos de lengua, interpretación que se ajusta al art. 14 de la Constitución que prohíbe la discriminación por «*cualquier otra condición o circunstancia personal o social*» y a las declaraciones internacionales de derechos según las cuales ha de ser interpretada, que sí contemplan expresamente la prohibición de discriminar por motivos de lengua.

C. Ámbito civil, mercantil y de protección de los consumidores

Es menos frecuente la regulación referida a las lenguas en el ámbito de las relaciones jurídicas privadas que en las públicas, rige el principio general de que sean las partes las que elijan libremente la lengua o lenguas que prefieren utilizar. Es la intervención pública en determinadas relaciones civiles o mercantiles para proteger ciertos bienes (seguridad jurídica, derechos de terceros, etc.) la que da lugar a la mayor parte de las normas en esta materia, y sobre todo cuando los actos jurídicos privados acceden a escrituras o registros públicos.

La Ley 30/1991, de 20 de diciembre, modificó el Código Civil en materia de testamento y en su art. 684, que originalmente solo preveía que para testar en lengua extranjera se requería la presencia de dos intérpretes elegidos por el testador y la redacción en las dos lenguas, también en castellano, ahora no impone lengua determinada y exige la presencia de un intérprete elegido por el testador cuando exprese su voluntad en lengua que el notario no conozca para que la traduzca a la lengua oficial en el lugar del otorgamiento que emplee el notario; el instrumento se escribirá en las dos lenguas. Si se trata de lengua extranjera, aunque la conozca el notario, el testamento abierto y el acta del cerrado se escriben tanto en aquella como en la oficial que emplee el notario. Por su parte, el Reglamento del Notariado de 2 de junio de 1944 en su versión original preveía en su art. 149 que en los territorios donde se habla «*lengua o dialecto peculiar*» el notario, siempre que lo entendiera suficientemente, a solicitud del interesado podía redactar el instrumento público a doble columna en español y en la otra lengua o dialecto. Mediante Real Decreto 45/2007, de 19 de enero, se modifica el precepto en el sentido de que los instrumentos públicos se redactan en el idioma oficial del lugar del otorgamiento que los otorgantes hayan convenido y, en

caso de discrepancia, en las lenguas oficiales existentes; las copias se expiden en el idioma oficial del lugar pedido por el solicitante[287]. En cuanto a instrumentos públicos de extranjeros que no hablen el castellano, el art. 150 dispone que el notario puede autorizarlos haciendo constar que les ha traducido verbalmente el contenido y que su voluntad queda reflejada fielmente en el instrumento público, pudiendo también autorizar el documento a doble columna en dos idiomas o incorporando la traducción si así lo solicita el otorgante extranjero incluso si conoce el idioma español, y en todo caso si lo precisa se puede utilizar un intérprete designado al efecto por el interesado. Los notarios también pueden intervenir pólizas en lengua extranjera a requerimiento de las partes si todas ellas y el notario la conocen, aunque la diligencia de intervención y las restantes manifestaciones se redactan en idioma oficial del lugar del otorgamiento.

El Reglamento Hipotecario, en la redacción todavía vigente aprobada por Decreto de 14 de febrero de 1947, en su art. 37 exige para la inscripción en el Registro de la Propiedad que los documentos no redactados en idioma español sean traducidos y, en particular,

> «los extendidos en latín y dialectos de España o en letra antigua, o que sean ininteligibles para el Registrador, se presentarán acompañados de su traducción o copia suficiente hecha por un titular del Cuerpo de Archiveros y Bibliotecarios o por funcionario competente»,

pero el registrador puede, bajo su responsabilidad, prescindir del documento oficial de traducción cuando conociere el idioma, el dialecto o la letra antigua de que se trate. Hoy se interpreta que la traducción puede ser, no necesariamente al castellano, sino a una lengua cooficial en el lugar donde se solicita la inscripción[288].

El Reglamento del Registro Mercantil (Real Decreto 1784/1996, de 19 de julio) en su art. 36 dispone que sus asientos se redacten en lengua castellana, y en su art. 399 que las denominaciones de sociedades y demás entidades inscribibles deberán estar formadas con letras del alfabeto de cualquiera de las lenguas oficiales españolas[289]. La Ley 22/2003, de 9 de julio, Concursal, dispone en su

---

[287] La STSJ de Cataluña 340/2003, de 2 de abril precisa que los notarios están obligados a hacer constar los nombres de las calles y vías urbanas en catalán, tal como dispone la legislación autonómica.

[288] Véase, entre otras, Resolución de 7 de enero de 2011 de la Dirección General de los Registros y del Notariado.

[289] Todas las lenguas oficiales españolas comparten el alfabeto latino, con pequeñas variaciones; se sobreentiende que no solo se admite este alfabeto sino también la ortografía y los signos ortográficos de las lenguas oficiales y otros signos no alfabéticos. Como señala la Resolución de 8 de marzo de 1994 de la Dirección General de los Registros y del Notariado para admitir el signo & (et), usual en el tráfico mercantil, refiriéndose al reglamento anterior que disponía lo mismo que el vigente a este respecto:

art. 219 que la información que la administración concursal debe dar a los acreedores residentes en el extranjero se dará en castellano y, en su caso, en cualquiera de las lenguas cooficiales, pero en el encabezamiento de su texto figurarán también en inglés y francés los términos «*Convocatoria para la presentación de créditos. Plazos aplicables*»; los acreedores deben presentar su escrito de comunicación de créditos en castellano o en otra cooficial en la sede del juez del concurso; si lo hace en otra lengua se le puede exigir traducción al castellano. La Ley 16/2007, de 4 de julio, modifica el art. 43 del Código de Comercio de 1885 para permitir en determinados casos que las cuentas consolidadas de una sociedad mercantil, así como el informe de gestión y el informe de los auditores, se depositen en el Registro Mercantil traducidos a alguna de las lenguas oficiales de la comunidad donde tenga su domicilio la sociedad. Es decir, que ya no se exige en todo caso el castellano[290].

El texto refundido de la Ley General para la Defensa de los Consumidores y Usuarios (Real Decreto Legislativo 1/2007, de 16 de noviembre) dispone en su art. 18 que

> «[…] sin perjuicio de las excepciones previstas legal o reglamentariamente, las indicaciones obligatorias del etiquetado y presentación de los bienes o servicios comercializados en España deberán figurar, al menos, en castellano, lengua española oficial del Estado».

Su art. 60 señala que, entre la información previa que el empresario debe poner a disposición del consumidor y usuario de forma clara, debe estar la relativa a la lengua o lenguas en las que podrá formalizarse el contrato cuando ésta no sea la lengua en la que se le ha ofrecido la información previa a la contratación. Por otro lado, son numerosas las disposiciones específicas en diversos campos –algunas trasponen directivas europeas– relativas a las lenguas en que la información debe suministrarse a los consumidores y usuarios[291].

«El artículo 364.1 del Reglamento del Registro Mercantil, como no podía ser de otra manera dado que se trata de un Registro español, obliga a que las denominaciones de sociedades y demás entidades inscribibles estén formadas con letras del alfabeto de cualquiera de las lenguas oficiales españolas. Ahora bien, no debe ser tenido en cuenta únicamente ese precepto, sino que también deben tomarse en consideración aquellos artículos que hacen referencia a la posibilidad de que se incluyan guarismos o números romanos (artículo 364.2) y que puedan existir acentos, guiones, signos de puntuación u otras partículas similares (artículo 373.2.ª)».

[290] La Orden JUS/206/2009, de 28 de enero, del Ministerio de Justicia (modificada por Orden JUS/1291/2009, de 21 de mayo), aprueba los modelos bilingües (castellano y catalán, euskera, gallego y valenciano) para la presentación en el Registro Mercantil de las cuentas anuales de los sujetos obligados a su publicación.

[291] Entre otros muchos ejemplos podemos citar la Ley 50/1980, de 8 de octubre, del Contrato de Seguro, cuyo art. 8 dispone que la póliza del contrato deberá redactarse, a elección del tomador del

D. Régimen electoral

Tanto la Administración electoral como el procedimiento electoral se someten a un régimen específico regulado por la Ley Orgánica 5/1985, de 19 de junio, de Régimen Electoral General, la cual no contiene ningún precepto que contemple el uso de las lenguas oficiales. No obstante, su art. 120 dispone que «*en todo lo no expresamente regulado por esta Ley en materia de procedimiento será de aplicación la Ley 30 /1992 de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común*». Es por ello aplicable lo que dispone el art. 36 de la citada LRJAP-PAC, esto es, que con carácter general la lengua de procedimiento es el castellano, pero que los interesados que se dirijan a los órganos de la Administración electoral (juntas electorales, mesas electorales) con sede en el territorio de una comunidad autónoma con lengua cooficial pueden utilizarla también[292]. Más complicado resulta aplicar la norma

---

seguro, en cualquiera de las lenguas españolas oficiales en el lugar donde se formalice; el Real Decreto 1334/1999, de 31 de julio, que aprueba la Norma general de etiquetado, presentación y publicidad de los productos alimenticios, cuyo art. 18 dispone que las indicaciones obligatorias del etiquetado de los productos alimenticios que se comercialicen en España se expresarán, al menos, en la lengua española oficial del Estado, salvo para productos tradicionales elaborados y distribuidos exclusivamente en el ámbito de una comunidad con lengua oficial propia; la Ley 34/2002, de 11 de julio, de Servicios de la Sociedad de la Información y del Comercio Electrónico que, en su art. 18, dispone en cuanto a los códigos de conducta voluntarios de las organizaciones comerciales, profesionales y de consumidores que deben ser accesibles por vía electrónica y que se fomentará su traducción a otras lenguas oficiales en el Estado y en la Unión Europea, y en su art. 27 obliga a que los prestadores de servicios proporcionen información clara, entre otros extremos, sobre la lengua o lenguas en que podrá formalizarse el contrato; el Real Decreto 1310/2005, de 4 de noviembre, sobre negociación de valores en mercados secundarios oficiales, dispone en su art. 23 que el folleto informativo que debe elaborar la persona que solicite la admisión a la negociación debe redactarse en castellano, en una lengua habitual en el ámbito de las finanzas internacionales, en otra lengua admitida por la Comisión Nacional del Mercado de Valores o, dentro del ámbito de la Unión Europea, en una lengua aceptada por las autoridades competentes de todos los estados miembros; la Ley 29/2006, de 26 de julio, del Medicamento, cuyo art. 14 dispone que a cada principio activo le será atribuida una denominación oficial española por la Agencia Española de Medicamentos y Productos Sanitarios que será de uso obligatorio sin perjuicio de que pueda expresarse, además, en las correspondientes lenguas cooficiales; la Ley 56/2007, de 28 de diciembre, de Medidas de Impulso de la Sociedad de la Información, en su art. 1 sobre la factura electrónica, señala que su formato debe permitir su visualización y emisión en las distintas lenguas oficiales con la finalidad de garantizar los derechos de los usuarios; o el Real Decreto 1079/2002, de 18 de octubre, sobre productos del tabaco, en su art. 5 sobre etiquetado (redacción dada por Real Decreto 639/2010, de 14 de mayo) dispone que los contenidos de alquitrán, nicotina y monóxido de carbono de los cigarrillos que se comercialicen en España, así como las advertencias sobre los peligros para la salud, deben imprimirse al menos en castellano.

[292] La ya citada STC 27/1996, de 15 de febrero, reitera que a las juntas electorales les resultan de aplicación las previsiones de la LRJAP-PAC y, en particular, su art. 36, pero que solo las lenguas cooficiales se encuentran permitidas y que no cabe el uso del bable que no lo es. El TEDH por Decisión de 7 de julio de 1999 (*Caso Andecha Astur contra España*) inadmitió el recurso contra dicha sentencia ale-

sobre tramitación en la lengua elegida por el interesado, dado que el procedimiento electoral por naturaleza tiene una multitud de interesados (todo el cuerpo electoral) que hace en la práctica imposible que acuerden el uso de una lengua diferente al castellano. Por lo tanto, parece que la aplicación del art. 36 ha de limitarse al derecho a dirigirse a la Administración electoral en lengua cooficial y, en su caso, a solicitar documentos o testimonios en esa lengua.

Dicha Ley Orgánica prevé en sus arts. 19 y 70 que las juntas electorales aprueben los modelos de actas, papeletas y demás documentación que se utiliza en el procedimiento electoral conforme a las disposiciones reglamentarias que definan sus características. El Real Decreto 605/1999, de 16 de abril, de regulación complementaria de los procesos electorales, en su art. 4.6 dispone:

> «En aquellas Comunidades Autónomas que tengan estatutariamente reconocida la cooficialidad de una lengua distinta al castellano, y en el caso concreto de Navarra en sus zonas vascoparlantes establecidas por la Ley Foral 18/1986, de 15 de diciembre, las papeletas y sobres para todo tipo de elecciones se confeccionarán con carácter bilingüe»[293].

Se hace así posible que en la emisión del voto los electores utilicen las lenguas cooficiales para dirigirse a la Administración electoral, pero se impone también el castellano dado que el procedimiento electoral afecta a más interesados y surte efectos fuera de la comunidad autónoma.

Por su parte, el ya citado Reglamento sobre las condiciones básicas para la participación de las personas con discapacidad en la vida política y en los procesos electorales (Real Decreto 422/2011, de 25 de marzo) dispone en sus arts. 4 y 9 que se proporcione a los miembros de mesa electoral usuarias de lengua de signos un servicio gratuito de interpretación como apoyo complementario durante la jornada electoral, sin perjuicio de su derecho a excusar la aceptación del cargo, mientras que su art. 10 prevé que la información electoral de carácter institucional que se difunda en soporte audiovisual debe utilizar servicios de subtitulado, de audio descripción y de emisión o interpretación en lengua de signos.

---

gando que ninguna disposición del CEDH garantiza el derecho a emplear una lengua concreta para las elecciones y que las condiciones establecidas por España en lo que respecta a la lengua de presentación de las candidaturas no constituyen una traba para la libre expresión de la opinión del pueblo en la elección del cuerpo legislativo. La STC 48/2000, de 24 de febrero, corrigió el criterio anterior y, «*dado que la voluntad de concurrir a las elecciones es manifiesta, que la modalidad lingüística empleada resulta comprensible y que se han cumplido los demás requisitos exigidos por la ley*», adoptó otro conforme al principio antiformalista y admitió la presentación de candidaturas en bable/asturiano.

[293] Como se explicará después, en realidad en Navarra las papeletas bilingües se utilizan no solo en la zona vascoparlante sino también en la zona mixta y pueden utilizarse también en la no vascófona.

E. Instituciones penitenciarias

El Reglamento Penitenciario aprobado por Real Decreto 190/1996, de 9 de febrero, reconoce en su art. 41 a los internos el derecho a comunicar periódicamente, de forma oral y escrita, en su propia lengua con sus familiares, amigos y representantes acreditados de organismos e instituciones de cooperación penitenciaria, salvo en los casos de incomunicación judicial. El art. 43 regula las restricciones e intervenciones de las comunicaciones y señala que, en los casos de intervención los comunicantes que no vayan a expresarse en castellano o en la lengua cooficial de la respectiva comunidad autónoma, han de advertir de ello con anterioridad al director del centro para que adopte las medidas oportunas para que la comunicación pueda intervenirse adecuadamente.

Por otro lado, su art. 52 regula la información escrita que deben recibir los internos a su ingreso sobre sus derechos y deberes y el régimen del establecimiento a través de una cartilla o folleto informativo que debe editarse necesariamente en castellano y en la lengua cooficial de la comunidad donde radique el centro penitenciario. Los internos extranjeros deben ser informados, además, de la posibilidad de solicitar la aplicación de tratados o convenios internacionales para el traslado a otros países, así como de la sustitución de las penas impuestas o a imponer por la medida de expulsión del territorio nacional, en los casos y con las condiciones previstas por las leyes, y la dirección y el número de teléfono de la representación diplomática acreditada en España del país correspondiente. Con ese fin deben editarse folletos de referencia en aquellos idiomas de grupos significativos de internos extranjeros en los establecimientos españoles; a los que desconozcan los idiomas en que se encuentre editado el folleto se les debe hacer una traducción oral de su contenido o facilitársela por otro medio adecuado. Así mismo se prevé que en el departamento de ingresos y en la biblioteca de cada centro debe de haber varios ejemplares de la Ley Orgánica General Penitenciaria, del Reglamento Penitenciario y de las normas de régimen interior del centro procurando proporcionarlos a los internos extranjeros en su lengua.

El art. 118 prevé la programación de las actividades educativas, formativas, socioculturales y deportivas y, con el fin de que los reclusos extranjeros tengan las mismas posibilidades de acceso, se les debe procurar facilitarles los medios adecuados para aprender castellano y la lengua cooficial de la comunidad donde radique el centro penitenciario.

F. Toponimia e información geográfica

La concreción sobre la lengua de los topónimos corresponde a la legislación autonómica, pero con carácter general la Ley 7/1985, de 2 de abril, Reguladora de las Bases del Régimen Local, en su art. 14.2 dispone que la

denominación de los municipios puede ser, a todos los efectos, en castellano, en cualquier otra lengua española cooficial o en ambas. El Real Decreto 1545/2007, de 23 de noviembre, por el que se regula el Sistema Cartográfico Nacional, desarrollando la Ley 7/1986, de 24 de enero, de Ordenación de la Cartografía, en su art. 23 establece el Nomenclátor Geográfico Nacional (integrado por el Nomenclátor Geográfico Básico de España y el de cada una de las comunidades autónomas) como registro que recoge los topónimos oficiales tanto en castellano como en las demás lenguas cooficiales. Su art. 24 dispone que el nomenclátor no incorporará modificaciones del nombre de las entidades locales sin que previamente aquéllas hayan quedado inscritas en el Registro de Entidades Locales, el cual está regulado por Real Decreto 382/1986, de 10 de febrero, y depende actualmente del Ministerio de Hacienda y Administraciones Públicas. La inscripción y sus modificaciones puede realizarse a solicitud de la entidad o de oficio, en su caso directamente con los datos publicados en los diarios oficiales. Conforme a la disposición adicional primera de dicho Real Decreto la publicación en el BOE que, de acuerdo con lo dispuesto en el art. 14 de la Ley 7/1985, es requisito para que tengan carácter oficial las denominaciones de municipios y sus modificaciones, no puede realizarse sin la previa inscripción en el registro.

El Reglamento de Población y Demarcación Territorial de las Entidades Locales en su art. 75, redacción dada por Real Decreto 2612/1996, de 20 de diciembre, dispone que los ayuntamientos deben mantener actualizadas la nomenclatura y rotulación de las vías públicas y la numeración de los edificios, así como la correspondiente cartografía. La Resolución conjunta de 1 de abril de 1997 de la presidenta del Instituto Nacional de Estadística y del director general de Cooperación Territorial, por la que se dictan instrucciones técnicas a los ayuntamientos sobre la gestión y revisión del padrón municipal, establece la obligación de los ayuntamientos de mantener perfectamente identificados sobre el terreno cada vía urbana, entidad y núcleo de población; los nombres del municipio, entidades y núcleos de población deben figurar rotulados en sus principales accesos[294]. Aunque nada se diga, dado que se deben utilizar las denominaciones oficiales, habrán de emplearse para ello las correspondientes lenguas cooficiales.

Por su parte, la Ley 14/2010, de 5 de julio, sobre las Infraestructuras y los Servicios de Información Geográfica en España (traspone disposiciones de la Directiva 2007/2/CE, de 14 de marzo, del Parlamento Europeo y del Consejo,

[294] Publicada por Resolución de la Subsecretaría del Ministerio de Presidencia de 9 de abril de 1997 (BOE nº 87, de 11 de abril de 1997).

que establece una infraestructura de información espacial o Directiva Inspire[295]), en su art. 6 prevé que las normas de ejecución por las que se establezcan las disposiciones técnicas correspondientes a la interoperabilidad y, en su caso, la armonización de los datos geográficos y servicios de información geográfica deben contener, entre otros datos, un tesauro multilingüe conforme a las lenguas oficiales del Estado español y, al menos, el portugués, el francés y el inglés. Su disposición adicional primera añade que, en la utilización de las infraestructuras de información geográfica, se garantizará el uso de las lenguas oficiales del Estado.

G. Señalización en materia de carreteras, transportes y comunicaciones

El Real Decreto 334/1982, de 12 de febrero, dispone que en el ámbito territorial de las comunidades autónomas con lengua cooficial la señalización o indicación escritas de las carreteras y autopistas, estaciones ferroviarias, de autobuses y marítimas, puertos de interés general, aeropuertos abiertos al tráfico comercial, pasos fronterizos y demás instalaciones o servicios de interés público general de la Administración del Estado se efectuarán en lengua castellana y en la otra lengua oficial, siempre y cuando las comunidades autónomas dicten, en el ámbito de su propia competencia, una norma que determine la utilización del castellano en el mismo sentido.

El art. 56 del texto articulado de la Ley sobre Tráfico, Circulación de Vehículos a Motor y Seguridad Vial (Real Decreto Legislativo 339/1990, de 2 de marzo) dispone que «*las indicaciones escritas de las señales se expresarán al menos en el idioma español oficial del Estado*», y el Reglamento General de Circulación (Real Decreto 1428/2003, de 21 de noviembre), en su art. 138, dispone que las indicaciones escritas que se incluyan o acompañen a los paneles de señalización de las vías públicas e inscripciones figurarán en idioma castellano y, además, en la lengua coooficial de la comunidad autónoma en cuyo ámbito territorial esté ubicada la señal. Los núcleos de población y demás topónimos deben figurar en su denominación oficial y, cuando fuese necesario a efectos de identificación, en castellano.

H. Documentos personales y títulos oficiales

El Real Decreto 1553/2005, de 23 de diciembre, que regula la expedición del Documento Nacional de Identidad (DNI) y sus certificados de firma elec-

---

[295] INSPIRE es acrónimo de *Infrastructure for Spatial Information in the European Community*; uno de sus elementos más importantes es la creación y mantenimiento por la Comisión Europea de un geoportal o sitio de Internet donde se pone a disposición del público la información geográfica: http://www.inspire-geoportal.ec.europa.eu/

trónica, en su art. 11.3 dispone que «*los textos fijos se expresarán en castellano y los expedidos en territorio de aquellas Comunidades Autónomas que tengan otra lengua oficial, serán también expresados en esta*». Por su parte, el texto articulado de la Ley sobre Tráfico, Circulación de Vehículos a Motor y Seguridad Vial (Real Decreto Legislativo 339/1990, de 2 de marzo) en su disposición adicional cuarta prevé que en las comunidades autónomas con lengua cooficial los permisos y licencias de conducción se redactarán, además de en castellano, en dicha lengua. El Reglamento General de Conductores (Real Decreto 818/2009, de 8 de mayo), en su disposición adicional octava, precisa que esos permisos se expedirán a las personas que tengan su domicilio en alguna de las comunidades autónomas que tengan una lengua cooficial[296].

Por su parte, el Real Decreto 896/2003, de 11 de julio, por el que se regula la expedición del pasaporte ordinario y se determinan sus características, aplicando el Reglamento (CE) 2252/2004, de 13 de diciembre, sobre medidas de seguridad y datos biométricos en los documentos de viaje expedidos por los estados miembros, determina que deben figurarán en las lenguas oficiales de los países de la Unión Europea las menciones «*Unión Europea*», «*España*» y «*Pasaporte*» de la primera página, la indicación de que tiene 32 páginas al pie de la última y el índice numerado de las menciones que describen los datos personales; estas menciones en la página plastificada que contiene la fotografía y la firma digitalizada del titular se hacen solo en castellano, inglés y francés.

---

[296] Aunque estas disposiciones debieran aplicarse también en Navarra dado que cuenta con lengua cooficial, en la práctica no se observan. Las dos oficinas de expedición del DNI se hallan fuera de la zona vascófona (en Pamplona y Tudela) y los órganos competentes interpretan que en ellas no procede expedir los documentos bilingües, por lo cual los ciudadanos con residencia en Navarra, incluso en la zona vascófona, no pueden obtener ese documento en Navarra aunque sí pueden obtener documentos bilingües en castellano y euskera, incluso en catalán o en gallego, si acuden a una oficina de expedición en otras comunidades donde esas lenguas son cooficiales. La diputada Uxue Barkos Berruezo formuló una pregunta escrita al Gobierno sobre esta situación que recibió la siguiente respuesta: «*Dada la falta de cooficialidad del vascuence en toda la Comunidad Foral, el Documento Nacional de Identidad se expide en castellano, única lengua oficial en la totalidad del territorio de la Comunidad*» (BOCG D-590, de 18 de julio de 2007, p. 28). Es obvio que no es este el criterio indicado en el Real Decreto 1553/2005. Lo mismo sucede con los permisos de conducir que únicamente se expiden en la Jefatura Provincial de Tráfico con sede en Pamplona. El Parlamento de Navarra aprobó el 9 de marzo de 2012 una resolución instando al Gobierno de España «*para que, en el plazo más breve posible, se dé cumplimiento en el territorio de la Comunidad Foral de Navarra a lo que disponen el artículo 11.3 del Real Decreto 1553/2005, de 23 de diciembre, y la disposición adicional cuarta del texto articulado de la Ley sobre Tráfico, Circulación de Vehículos a Motor y Seguridad Vial aprobado por Real Decreto Legislativo 339/1990, de 2 de marzo, en cuanto a la expedición del DNI y del permiso de conducir en las dos lenguas oficiales de Navarra, siempre de acuerdo a la voluntariedad de cada ciudadano/a*» (BOPN nº 27, de 20 de marzo de 2012).

El Real Decreto 1850/2009, de 4 de diciembre, sobre expedición de títulos académicos y profesionales correspondientes a las enseñanzas establecidas por la LOE, establece en su art. 2 que se expedirán en castellano, pero que las comunidades autónomas con otra lengua cooficial podrán expedir los títulos en castellano o en texto bilingüe, en este caso en un solo documento y en tipos de letra de igual rango. El Real Decreto 1002/2010, de 5 de agosto, sobre expedición de títulos universitarios oficiales en su art. 18 hace una regulación similar pero prevé que, en el caso de planes de estudios conjuntos entre universidades españolas situadas en comunidades con diferentes lenguas oficiales, deberán determinar en su convenio cuáles figurarán en el título y, entre ellas, debe incluirse necesariamente el castellano, mientras que para planes de estudios conjuntos entre universidades españolas y extranjeras que también den lugar a la expedición de un único título, cuando la expedición le corresponda a la universidad española de acuerdo con el correspondiente convenio, deberá hacerse en lengua española y podrá incluir otras.

9. LA LEGISLACIÓN AUTONÓMICA

El principio de cooficialidad lingüística vincula a todos los poderes públicos por lo cual, como hemos visto, existe una abundante legislación del Estado que, en el ámbito de sus competencias, regula el uso de las lenguas oficiales. No obstante, la mayor parte de la normativa al respecto se contiene en la legislación autonómica ya que corresponden a las comunidades autónomas con lengua propia una serie de competencias directamente ligadas con su régimen jurídico. Estas competencias, además de la específica sobre la lengua propia[297], se incardinan principalmente en las materias de cultura, enseñanza, administración pública y función pública.

Al objeto de este trabajo interesa analizar en detalle la legislación de la Comunidad Foral de Navarra. No obstante, y como punto de comparación, haremos una descripción general de los principales aspectos que aborda la legislación de otras comunidades autónomas al respecto. Y a esos efectos hemos de distinguir la de aquellas que poseen lenguas propias en régimen de cooficialidad y las que poseen lenguas protegidas pero no cooficiales.

---

[297] Así, por ejemplo, el art. 143 del Estatuto catalán dispone:

«*1. Corresponde a la Generalitat de Cataluña la competencia exclusiva en materia de lengua propia, que incluye, en todo caso, la determinación del alcance, los usos y los efectos jurídicos de su oficialidad, así como la normalización lingüística del catalán.*

2. Corresponde a la Generalitat y también al Conselh Generau de Arán la competencia sobre la normalización lingüística del occitano, denominado aranés en Arán».

9.1. Lenguas oficiales

Todas las comunidades con lenguas cooficiales propias han aprobado una ley de carácter general, bien de normalización, bien de política lingüística o simplemente identificada por el nombre de la lengua, donde se regulan los principales aspectos del régimen jurídico que afecta al uso, fomento y protección de la respectiva lengua[298]. Ello sin perjuicio de que en otras normas sectoriales se desarrollen y apliquen las líneas generales establecidas en esa ley cabecera del grupo normativo. Analizaremos a continuación, por materias, los contenidos principales que se suelen incluir en la legislación autonómica de modo que se puedan comparar las distintas soluciones que se ofrecen en unas u otras comunidades.

A. Zonificación lingüística

El art. 3 de la Constitución dispone que las lenguas españolas distintas del castellano «*serán también oficiales en las respectivas Comunidades Autónomas de acuerdo con sus Estatutos*». No se concreta si la oficialidad se refiere a todo su territorio o si cabe que solamente se refiera a una parte de él. La legislación estatal suele referirse genéricamente al territorio de las comunidades autónomas con lengua cooficial dando por supuesto que la cooficialidad abarca su totalidad. En la práctica, todos los estatutos hacen un declaración general de cooficialidad para todo el ámbito territorial de la respectiva comunidad con una única excepción, Navarra, a la que nos referiremos en detalle más adelante. No obstante, en dos comunidades, bien por el Estatuto o bien por la legislación autonómica, se distinguen expresa o implícitamente distintas zonas geográficas en las cuales los efectos de la cooficialidad no son los mismos, mientras que en las demás comunidades el régimen jurídico de las lenguas es uniforme en todo el territorio.

El art. 6.7 del Estatuto de la Comunidad Valenciana dispone que «*se delimitarán por ley los territorios en los que predomine el uso de una y otra lengua, así como los que puedan ser exceptuados de la enseñanza y del uso de la lengua propia de la Comunitat Valenciana*». El motivo de este precepto se halla en que en determinadas comarcas interiores no se ha hablado tradicionalmente

---

[298] Las vigentes son las siguientes:

-Cataluña: Ley 1/1998, de 7 de enero, de Política Lingüística y Ley 35/2010, de 1 de octubre, del Occitano, Aranés en Arán.

-Comunidad Valenciana: Ley 4/1983, de 23 de noviembre, de Uso y Enseñanza del Valenciano.

-Galicia: Ley 3/1983, de 15 de junio, de Normalización Lingüística.

-Islas Baleares: Ley 3/1986, de 19 de abril, de Normalización Lingüística.

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

-País Vasco: Ley 10/1982, de 24 de noviembre, básica de Normalización del Uso del Euskera.

el valenciano sino únicamente el castellano; algunas de ellas (Requena-Utiel, Villena) ni siquiera pertenecieron al Reino de Valencia, sino al de Castilla, y no fue hasta el siglo XIX en que fueron integradas en las provincias que hoy forman la Comunidad Valenciana.

La Ley 4/1983, de 23 de noviembre, de Uso y Enseñanza del Valenciano, señala en su art. 35 los términos municipales de predominio lingüístico valenciano (391 de los 542 de la comunidad) y en su art. 36 los de predominio lingüístico castellano (151 de los 542 existentes). Aproximadamente el 87 % de la población reside en la zona de predominio del valenciano.

La diferencia principal del régimen jurídico aplicable en una y otra zona se refiere a la enseñanza, mientras que las demás disposiciones de la ley son comunes y no introducen ninguna distinción. El art. 18 señala que la incorporación del valenciano a la enseñanza en todos los niveles educativos es obligatoria, pero en los territorios castellano-parlantes se llevará a cabo de forma progresiva, atendiendo a su particular situación sociolingüística, en la forma que reglamentariamente se determine. El art. 24 prevé la exención del valenciano en la enseñanza a petición de los padres o tutores, pero en los territorios de predominio de esa lengua solo en caso de que acrediten fehacientemente su residencia temporal en esa zona.

Como ya hemos señalado, en el art. 6 del Estatuto de autonomía de Cataluña de 2006, además de la cooficialidad del catalán y del castellano, se ha declarado también el carácter oficial del aranés. Dicha oficialidad también se hace respecto de todo el territorio, se afirma que «*es oficial en Cataluña*», aunque «*de acuerdo con lo establecido por el presente Estatuto y las leyes de normalización lingüística*». Es precisamente en la legislación lingüística donde se introducen diferencias en cuanto al régimen jurídico del aranés, e implícitamente también del catalán, dentro del Valle de Arán y en el resto del territorio de Cataluña. Podemos considerar, por tanto, que existen estas dos zonas lingüísticas donde, aunque las lenguas cooficiales sean las mismas (castellano, catalán y aranés), las consecuencias de esa declaración no son idénticas.

En aplicación de la Ley 35/2010, de 1 de octubre, «*del occitano, aranés en Arán*», las administraciones públicas y demás instituciones, tanto las del Estado, de la Generalidad como las propias de Arán dentro de su territorio, deben utilizar en su actividad preferentemente el aranés sin perjuicio del derecho de los ciudadanos a utilizar las otras lenguas oficiales, esto es, el castellano y el catalán. En la provisión de puestos de trabajo en su territorio se exigirá o valorará, según los casos, el conocimiento de la lengua aranesa. En Arán los fedatarios públicos y los registradores deben estar en condiciones de atender a los ciudadanos en aranés y están obligados a entregar certificaciones, copias y testimonios de los documentos públicos en esa lengua a las personas interesadas que lo so-

liciten; para la provisión de notarías el conocimiento del aranés se valora como mérito, al igual que en la provisión de plazas judiciales y de la Administración de Justicia; las actuaciones judiciales en aranés son válidas sin necesidad de traducción. Asimismo, en Arán debe garantizarse la presencia del aranés en los medios de comunicación audiovisual, bien por los prestadores de servicios o por el Gobierno de la Generalidad que debe producir programas radiofónicos y televisivos en aranés.

En el resto del territorio de Cataluña no se exige ese uso pero las actuaciones administrativas orales y escritas realizadas en aranés también son válidas y los ciudadanos tienen derecho a dirigirse a las instituciones y a recibir respuesta en esa lengua, sin perjuicio de los derechos reconocidos a los ciudadanos con relación a las demás lenguas oficiales. También puede valorarse el conocimiento del aranés en la provisión de puestos de trabajo, aunque su exigencia como requisito solo procede en la Administración de la Generalidad si les corresponden funciones que lo justifiquen. Los documentos públicos en aranés también son válidos, aunque no existe obligación por parte de los fedatarios públicos de utilizar esa lengua, e igualmente los documentos privados sin necesidad de traducción. Por otro lado, el Gobierno de la Generalidad solo está obligado a hacer técnicamente posible en sus medios de comunicación audiovisual la presencia del aranés dentro de la programación distribuida para Cataluña.

Las leyes deben publicarse también en aranés, pero el resto de disposiciones y las resoluciones solo si afectan específicamente a Arán. Por el momento, sin embargo, el Diario Oficial de la Generalidad de Cataluña se sigue publicando en dos ediciones simultáneas en catalán y en castellano y el aranés solo se incorpora esporádicamente en anuncios remitidos por el Consejo General de Arán.

En cuanto a la enseñanza, en el resto de Cataluña, como veremos enseguida, debe impartirse principalmente en catalán, pero el aranés es la lengua vehicular y de aprendizaje habitual en los centros educativos de Arán. Los alumnos tienen el derecho y el deber de conocer con suficiencia oral y escrita la lengua aranesa al finalizar la educación obligatoria en Arán, sin perjuicio de la garantía del derecho y el deber de conocer el catalán y el castellano. Fuera de Arán no se prevé la incorporación del aranés a la enseñanza.

Una zonificación lingüística, aunque con efectos limitados, se estableció inicialmente en el País Vasco con dos finalidades distintas. El Real Decreto 1049/1979, de 20 de abril, de incorporación de la lengua vasca al sistema de enseñanza en el País Vasco, establecía que en los centros docentes situados en las zonas vascoparlantes sería materia común y obligatoria y en las restantes zonas la enseñanza de la lengua se organizaría progresivamente en la forma y grado más conveniente para cada caso y teniendo en cuenta la voluntad expresada por

los padres; con esa finalidad debía establecerse un mapa lingüístico actualizado del País Vasco, el cual fue aprobado por Orden del Ministerio de Educación de 3 de agosto de 1979[299]. El desarrollo posterior de la normativa educativa, una vez transferidos los servicios en la materia a la Comunidad Autónoma, ha prescindido de ese planteamiento. Por otro lado, mediante Decreto 250/1986, de 25 de noviembre, de normalización del uso del euskera en las administraciones públicas, para organizar la atención al público en las entidades locales se elaboró un mapa de veinte comarcas divididas en cinco grupos distinguiendo el porcentaje de vascoparlantes (hasta el 20, 40, 60 y el 80 % y más del 80 % de la población); en función de la ubicación de los entes locales se graduaban proporcionalmente sus obligaciones, desde contar con un número suficiente de empleados bilingües como para garantizar la atención oral y escrita en euskara hasta capacitar a todos los empleados para que todas las unidades funcionaran totalmente de modo bilingüe. Este régimen quedó derogado por el vigente Decreto 86/1997, de 15 de abril, que no contiene ninguna zonificación aunque en su art. 11 se prevé que los planes de normalización lingüística incluyan un índice de obligado cumplimiento en cuanto a la dotación de puestos de trabajo con perfil lingüístico preceptivo calculado según el número de habitantes euskaldunes y cuasieuskaldunes, de modo que las obligaciones de las administraciones locales a ese respecto quedan moduladas según su ámbito territorial.

B. Publicaciones oficiales y régimen parlamentario

Todas las leyes autonómicas, con ligeros matices, establecen el principio de publicación bilingüe de las leyes y de sus diarios oficiales. Así, el Diario Oficial de la Generalidad de Cataluña se publica en dos ediciones simultáneas en catalán y en castellano –como ya se dijo, queda pendiente la publicación de las leyes en aranés– (art. 8 de la Ley 1/1998 y art. 4 de la Ley 2/2007, de 5 de junio, que regula el Diario Oficial); igualmente, el Boletín Oficial del País Vasco se publica simultáneamente en castellano y euskera (art. 5 del Decreto 217/2008, de 23 de diciembre), el Diario Oficial de Galicia en gallego y castellano (art. 5 de la Ley 3/1983, de 15 de junio), el Diario Oficial de la Comunidad Valenciana en castellano y valenciano (Decreto 183/2006, de 15 de diciembre) y el Boletín Oficial de las Islas Baleares en castellano y catalán (art. 7 de la Ley 3/1986, de 29 de abril).

No es materia propia de la legislación lingüística sino de los reglamentos de las asambleas legislativas autonómicas regular la lengua de los debates par-

---

[299] BOE nº 201, de 22 de agosto de 1979. Se establecían tres zonas: Zona vasco-parlante, integrada por 146 localidades repartidas en 15 comarcas (7 en Guipúzcoa, 2 en Álava y 6 en Vizcaya); Zona no vasco-parlante, integrada por 34 localidades repartidas en 9 comarcas (8 en Álava y 1 en Vizcaya); y Zona especial, integrada por 11 localidades (Bilbao y su área metropolitana y Vitoria-Gasteiz).

lamentarios y de sus publicaciones oficiales. Así, el Reglamento del Parlamento Vasco se inicia con la afirmación en su art. 1 de que «*el Euskera y el Castellano son los idiomas oficiales del Parlamento Vasco («Legebiltzarra»), pudiendo hacerse uso indistinto de ambos. Las publicaciones oficiales del Parlamento serán bilingües*». Algo similar al contenido del artículo inicial del Reglamento de las Cortes Valencianas: «*1. De conformidad con el artículo sexto del Estatuto de Autonomía, los dos idiomas oficiales de Les Corts son el idioma valenciano y el castellano. 2. Los diputados y diputadas podrán hacer uso, indistintamente, de ambos idiomas. 3. Las publicaciones oficiales de Les Corts serán bilingües*». En parecidos términos se abre el Reglamento del Parlamento de las Islas Baleares: «*La lengua catalana, propia de las Islas Baleares, juntamente con la castellana, son las lenguas oficiales del Parlamento de las Islas Baleares*». Y el Reglamento del Parlamento de Galicia comienza proclamando: «*1. El gallego y el castellano serán las lenguas oficiales del Parlamento de Galicia. 2. Los Diputados podrán hacer uso, indistintamente, de ambos idiomas. 3. Las publicaciones oficiales del Parlamento de Galicia serán bilingües*». El único reglamento parlamentario autonómico (al margen del navarro, al que nos referiremos después) que guarda silencio sobre lenguas oficiales es el de Cataluña, probablemente por considerar suficiente la definición del catalán como lengua propia en la legislación de política lingüística[300]. El Parlamento de Cataluña utiliza como lengua de trabajo habitual el catalán y es en ese único idioma en el cual se redactan sus publicaciones oficiales. A este respecto, hemos de distinguir los boletines oficiales y diarios de sesiones de los parlamentos autonómicos que se publican en las lenguas cooficiales (Comunidad Valenciana, País Vasco) de los que publican una edición única solo o principalmente en la definida como lengua propia (Cataluña, Galicia e Islas Baleares).

C. Toponimia y señalización

La jurisprudencia ha avalado el principio, recogido en varias leyes autonómicas, de que los topónimos puedan tener como única forma oficial la de las lenguas cooficiales distintas del castellano. La STS de 27 de enero de 1995, en relación a la toponimia catalana, niega que se produzca vulneración del art. 14 de la Constitución ya que «*no se plantea en definitiva un problema de igualdad o desigualdad de los españoles ante la ley, sino una comparación en abstracto de las lenguas castellana y catalana en cuanto instrumentos de la toponimia*». La STS de 25 de septiembre de 2000 explica que la declaración del gallego

[300] La Ley 1/1998, de 7 de enero, de Política Lingüística, en su art. 2 dispone que «*El catalán es la lengua propia de Cataluña y la singulariza como pueblo*» y que «*El catalán, como lengua propia, es: a) La lengua de todas las instituciones de Cataluña*».

como lengua propia de Galicia tiene, entre otras, tal consecuencia jurídica y resulta admisible su uso prioritario siempre que se respeten los límites del modelo lingüístico constitucional y, en particular, el derecho de todo ciudadano a usar el castellano en sus relaciones con los poderes públicos al tiempo que considera que la competencia autonómica para extender la normalización lingüística a la toponimia no es contraria a la autonomía municipal ya que también resultan afectados los intereses autonómicos. La STS de 2 de febrero de 2005 avala incluso el uso del bilingüismo en la rotulación de calles y edificios en comunidades autónomas sin lengua cooficial[301].

Algunas comunidades han establecido una única lengua para la fijación oficial de los topónimos. Así, la Ley 1/1998, de 7 de enero, de Política Lingüística de Cataluña establece que la única forma oficial de los topónimos es la catalana, excepto los del Valle de Arán donde la forma oficial es la aranesa, correspondiendo al ejecutivo autonómico, a través del Institut d'Estudis Catalans, la determinación de los nombres oficiales de los territorios, los núcleos de población, las vías de comunicación y demás topónimos, mientras que el nombre de las vías urbanas debe ser determinado por el ayuntamiento correspondiente. El Decreto 78/1991, de 8 de abril (modificado por Decreto 59/2001, de 23 de enero), sobre uso de la toponimia, establece la obligación de rotular todas las vías urbanas e interurbanas haciendo constar los topónimos exclusivamente en su forma oficial, catalana o aranesa. Si se indica la dirección hacia un lugar de fuera de Cataluña el topónimo correspondiente debe figurar en catalán si tiene una forma tradicional en esta lengua, sin perjuicio de que pueda figurar también en otras lenguas. Se establece la Comisión de Toponimia, adscrita al Departamento de Cultura, como órgano consultivo en materia de fijación oficial de los topónimos de Cataluña. En el mismo sentido, la Ley 3/1986, de 29 de abril, de Normalización Lingüística de las Islas Baleares en su art. 14 dispone que «*los topónimos de las Islas Baleares tienen como única forma oficial la catalana*», correspondiente al Gobierno balear, mediante decreto y con el asesoramiento de la Universidad de las Islas Baleares, determinar los nombres oficiales de los mu-

---

[301] Se trataba del caso de los municipios de Treviño y La Puebla de Arganzón, pertenecientes a Castilla y León pero enclavados dentro del territorio del País Vasco. Se sanciona la declaración municipal del euskera, junto al castellano, como valor cultural que forma parte de su patrimonio afirmando que «*constituye, por su contenido y alcance, una medida de conservación y fomento de un valor cultural como es el uso de un idioma que en mayor o menor escala o proporción se utilizó en el pasado y se demanda en el presente, sin que en ningún caso constituya un reconocimiento como lengua oficial o cooficial*», que se trata «*de una actividad de fomento que encuentra cobertura general en el principio de autonomía municipal en la gestión de sus intereses*», y que la rotulación bilingüe «*tiene un carácter informativo que se justifica tanto por la promoción del valor cultural declarado como la situación geográfica que propicia la circulación y utilización de las instalaciones municipales por ciudadanos que utilizan dicha lengua como forma de expresión cotidiana*».

nicipios, territorios, núcleos de población, vías de comunicación interurbanas en general y topónimos, mientras que los nombres de las vías urbanas han de ser determinados por sus ayuntamientos dando preferencia a la toponimia popular tradicional y a los elementos culturales autóctonos. Mediante Decreto 36/1988, de 14 de abril, se establecieron las formas oficiales de los topónimos.

Igualmente, la Ley 3/1983, de 15 de junio, de Normalización Lingüística de Galicia, dispone en su art. 10 que «*los topónimos de Galicia tendrán como única forma oficial la gallega*» y que:

> «Corresponde a la Xunta de Galicia la determinación de los nombres oficiales de los municipios, de los territorios, de los núcleos de población, de las vías de comunicación interurbanas y de los topónimos de Galicia. El nombre de las vías urbanas será determinado por el Ayuntamiento correspondiente».

Mediante Decreto 132/1984, de 6 de septiembre, se reguló el procedimiento para la fijación o recuperación de la toponimia gallega; los nombres oficiales de los municipios y de sus capitales, de las parroquias y de las comarcas se determinan por decreto (se han dictado sendos decretos para las cuatro provincias gallegas) mientras que el resto de los topónimos se fijan por orden del consejero competente salvo en las vías urbanas donde corresponde a los ayuntamientos. Es preceptivo el dictamen de la Comisión de Toponimia regulada actualmente por Decreto 174/1998, de 5 de junio.

Por el contrario, otras comunidades prevén que los topónimos puedan fijarse en las dos lenguas cooficiales. Así, en el País Vasco la Ley 10/1982, de 24 de noviembre, del Euskera, en su art. 10 señala:

> «La nomenclatura oficial de los territorios, municipios, entidades de población, accidentes geográficos, vías urbanas y, en general, los topónimos de la Comunidad Autónoma Vasca, será establecida por el Gobierno, los Órganos Forales de los Territorios Históricos o las Corporaciones Locales en el ámbito de sus respectivas competencias, respetando en todo caso la originalidad euskaldun, romance o castellana con la grafía académica propia de cada lengua».

Se respeta la competencia municipal sobre las vías urbanas pero previendo que en caso de conflicto sobre las nomenclaturas oficiales resuelve el Gobierno Vasco previa consulta a la Real Academia de la Lengua Vasca-Euskaltzaindia. El Consejo Asesor del Euskera (regulado actualmente por Decreto 176/2007, de 16 de octubre) se configura como órgano de carácter consultivo que puede intervenir en esta materia.

En similar sentido, la Ley 4/1983, de 23 de noviembre, de Uso y Enseñanza del Valenciano en su art. 15.1 dispone:

> «Corresponde al Consell de la Generalidad Valenciana, acorde con los procedimientos legales establecidos, determinar los nombres oficiales de los muni-

cipios, territorios, núcleos de población, accidentes geográficos, vías de comunicación interurbanas y topónimos de la Comunidad Valenciana. El nombre de las vías urbanas será determinado por los Ayuntamientos correspondientes».

Mediante Decreto 58/1992, de 13 de abril, sobre alteración de nombres de los municipios, se dispuso en su art. 1.3 que «*la denominación del municipio podrá ser en castellano o en valenciano, o en las dos lenguas. Los municipios que tuvieran denominación en las dos lenguas deberán utilizar su nombre en forma bilingüe*». Por Orden de la Consejería de Educación y Ciencia de 1 de diciembre de 1993, sobre uso del valenciano en la señalización de vías de comunicación y en la rotulación de servicios públicos y de topónimos, se sienta como criterio general que los topónimos deben utilizarse en la lengua de predominio lingüístico de la zona a la cual pertenezcan y si tienen nombre en las dos lenguas se usan en valenciano en el territorio de predominio lingüístico valenciano y en castellano en el territorio de predominio lingüístico castellano. En todo caso, en la señalización de los nombres de los municipios se utiliza la denominación oficial.

D. Enseñanza

Como ya hemos mencionado, el desarrollo de la normativa básica estatal en materia de enseñanza corresponde a las comunidades autónomas y, en particular, las cuestiones relativas a la incorporación de las lenguas cooficiales. La LOE en su art. 6 dispone que el currículo («*el conjunto de objetivos, competencias básicas, contenidos, métodos pedagógicos y criterios de evaluación de cada una de las enseñanzas*») en sus aspectos básicos que constituyen las enseñanzas mínimas es fijado por el Gobierno hasta el 55 % de los horarios escolares para las comunidades con lengua cooficial y hasta el 65 % para las restantes[302]. Las administraciones educativas autonómicas han de desarrollar el currículo incorporando esos aspectos básicos sin perjuicio de que los centros docentes lo completen para su aplicación. La forma de incorporar las lenguas cooficiales a la enseñanza varía de unas a otras.

---

[302] En mayo de 2013 el Gobierno de España ha aprobado un proyecto de Ley Orgánica para la Mejora de la Calidad Educativa (BOCG, serie A, nº 48-1, de 24 de mayo de 2013) que modifica la LOE, entre otros aspectos, en cuanto a la fijación de los contenidos comunes. Se mantiene la proporción del 55 % de los horarios escolares para las comunidades autónomas con lengua cooficial y el 65 % para las restantes para el segundo ciclo de Educación infantil, enseñanzas artísticas, de idiomas y deportivas y FP, mientras que en Primaria, ESO y Bachillerato, sin fijar porcentajes, de los tres bloques de asignaturas (troncales, específicas y de libre configuración autonómica) se atribuye en todo caso al Estado determinar los contenidos, los estándares de aprendizaje evaluables y el horario lectivo mínimo del bloque de asignaturas troncales (el horario no será inferior al 50 % del total) y los estándares de aprendizaje evaluables relativos a los contenidos del bloque de asignaturas específicas, y a las comunidades autónomas completar y desarrollar los contenidos y fijar los horarios máximos de los contenidos del bloque de asignaturas troncales y los horarios de los contenidos de los otros dos bloques.

En Cataluña la Ley 1/1998, de 7 de enero, de Política Lingüística establece lo que se suele denominar ordinariamente modelo «*de inmersión lingüística*» o, según MILIAN I MASSANA, «*de conjunción lingüística o del bilingüismo total*»[303]. Su art. 20 dispone que el catalán, como lengua propia de Cataluña, lo es también de la enseñanza en todos los niveles y modalidades y que los centros deben hacer de él vehículo de expresión normal en sus actividades docentes y administrativas. El art. 21 añade que en la enseñanza no universitaria el catalán debe utilizarse normalmente como lengua vehicular y de aprendizaje; la enseñanza del catalán y del castellano debe tener garantizada una presencia adecuada en los planes de estudio de forma que todos los niños, cualquiera que sea su lengua habitual al iniciar la enseñanza, han de poder utilizar normal y correctamente las dos lenguas oficiales al final de la educación obligatoria, lo cual se constituye en requisito para recibir el título de Graduado en Educación Secundaria (con la excepción de alumnos que han sido dispensados de aprender catalán en los casos que reglamentariamente se establezcan). Los alumnos no deben ser separados en centros ni en grupos de clase distintos por razón de su lengua habitual. Similares disposiciones se contienen en la Ley 12/2009, de 10 de julio, de Educación de Cataluña.

Este modelo de inmersión lingüística fue avalado por la STC 337/1994 (referida a la anterior Ley 7/1983, de 18 de abril, de Normalización Lingüística en Cataluña) que analizaba si la finalidad de corregir y llegar a superar los desequilibrios existentes entre las dos lenguas cooficiales se perseguía mediante medidas proporcionadas con su finalidad constitucional y si el resultado alcanzado era o no excesivo en atención a esa finalidad, y hacía las siguientes afirmaciones:

> «La cuestión central que aquí se suscita consiste en determinar si del art. 27 CE, por sí solo o en conjunción con el art. 3 CE, se deriva el derecho de los padres y, en su caso, de los hijos, a recibir la enseñanza, en la Comunidad de Cataluña, en su lengua habitual, ya sea ésta el catalán o el castellano (art. 14,2 Ley 7/83 de 18 abril), más allá de la "primera enseñanza". Derecho que entrañaría la exclusión voluntaria de una de las dos lenguas cooficiales como lengua docente»;

el régimen de cooficialidad lingüística del castellano y del catalán «*implica, según se ha indicado anteriormente, un régimen de convivencia entre las dos lenguas que son cooficiales en dicha Comunidad y el mandato para todos los poderes públicos, estatal y autonómico, de fomentar el conocimiento y garantizar el mutuo respeto y la protección de ambas lenguas oficiales en Cataluña. De suerte que si el art. 3 EAC se refiere, como objetivo, a la "plena igualdad" de las dos lenguas oficiales, mal cabe entender que el deber general de conocimiento del*

---

[303] MILIAN I MASSANA, *Derechos lingüísticos… op. cit.*, pp. 395 y ss.

castellano pueda llegar a entrañar el derecho a excluir el empleo del catalán como lengua docente»; «el contenido del deber constitucional de conocimiento del castellano –que este Tribunal ha precisado en la STC 82/86– no puede generar un pretendido derecho a recibir las enseñanzas única y exclusivamente en castellano»; «el derecho de todos a la educación, no cabe olvidarlo, se ejerce en el marco de un sistema educativo en el que los poderes públicos –esto es, el Estado a través de la legislación básica y las CCAA en el marco de sus competencias en esta materia– determinan los currículos de los distintos niveles, etapas, ciclos y grados de enseñanza, las enseñanzas mínimas y las concretas áreas o materias objeto de aprendizaje, organizando asimismo su desarrollo en los distintos Centros docentes; por lo que la educación constituye, en términos generales, una actividad reglada. De este modo, el derecho a la educación que la Constitución garantiza no conlleva que la actividad prestacional de los poderes públicos en esta materia pueda estar condicionada por la libre opción de los interesados de la lengua docente. Y por ello los poderes públicos –el Estado y la Comunidad Autónoma– están facultados para determinar el empleo de las dos lenguas que son cooficiales en una Comunidad Autónoma como lenguas de comunicación en la enseñanza, de conformidad con el reparto competencial en materia de educación»; «la Ley 7/83 del Parlamento de Cataluña, en cuanto sirve al objetivo de normalización lingüística del art. 3 EAC, ha pretendido fundamentalmente fomentar la utilización del catalán, lengua propia de Cataluña, como "lengua de la enseñanza en todos los niveles educativos" (art. 14,1). Pero también cabe observar, en contrapartida, que ninguna disposición de dicha Ley excluye el empleo del castellano como lengua docente»,

por lo que «*este modelo de conjunción lingüística que inspira la Ley 7/83, del Parlamento de Cataluña es constitucionalmente legítimo en cuanto responde a un propósito de integración y cohesión social en la Comunidad Autónoma, cualquiera que sea la lengua habitual de cada ciudadano*».

Este modelo de inmersión lingüística ha sido posteriormente incorporado al Estatuto de autonomía de 2006 en su art. 35 que señala que «*todas las personas tienen derecho a recibir la enseñanza en catalán, de acuerdo con lo establecido por el presente Estatuto. El catalán debe utilizarse normalmente como lengua vehicular y de aprendizaje en la enseñanza universitaria y en la no universitaria*», que los alumnos tienen «*el derecho y el deber de conocer con suficiencia oral y escrita el catalán y el castellano al finalizar la enseñanza obligatoria, sea cual sea su lengua habitual al incorporarse a la enseñanza*» y que «*los alumnos tienen derecho a no ser separados en centros ni en grupos de clase distintos por razón de su lengua habitual*». La STC 31/2010, de 28 de junio, que resuelve el recurso de inconstitucionalidad contra el Estatuto de 2006, interpreta estos preceptos del siguiente modo:

> «Cierto que el apartado 1 del art. 35 EAC omite en su literalidad toda referencia al castellano como lengua docente. Sin embargo, no puede entenderse que su silencio en punto a una circunstancia que resulta imperativamente del modelo constitucional de bilingüismo obedezca a un propósito deliberado de exclusión, puesto que el precepto estatutario se limita a señalar el deber de utilizar el catalán "normalmente como lengua vehicular y de aprendizaje en la enseñanza universitaria y en la no universitaria", pero no como la única, sin impedir por tanto –no podría hacerlo– igual utilización del castellano. En consecuencia, el segundo enunciado del art. 35.1 EAC no es inconstitucional interpretado en el sentido de que con la mención del catalán no se priva al castellano de la condición de lengua vehicular y de aprendizaje en la enseñanza. Por lo mismo, el solo reconocimiento de un derecho a recibir la enseñanza en catalán (primer enunciado del apartado 1 del art. 35 EAC) no puede interpretarse como expresivo de una inadmisible voluntad legislativa de excepción, de suerte que la interpretación constitucionalmente admisible es la que conduce a la existencia de ese derecho a la enseñanza en castellano. Lo mismo ha de decirse del primer enunciado del apartado 2 del art. 35 EAC. En consecuencia, el apartado 1 y el primer inciso del apartado 2 del art. 35 EAC admiten una interpretación conforme con la Constitución en el sentido de que no impiden el libre y eficaz ejercicio del derecho a recibir la enseñanza en castellano como lengua vehicular y de aprendizaje en la enseñanza».

Este modelo que no fija unas materias, áreas u horarios determinados al castellano sino que prioriza la enseñanza en catalán ha sido objeto de polémica y de diversos recursos ante los órganos judiciales. La STS de 9 de diciembre de 2010 estima un recurso de casación contra una STSJ de Cataluña y declara

> «[…] el derecho del recurrente a que el castellano se utilice también como lengua vehicular en el sistema educativo de la Comunidad Autónoma de Cataluña, y en consecuencia y para ello la Generalidad deberá adoptar cuantas medidas sean precisas para adaptar su sistema de enseñanza a la nueva situación creada por la declaración de la Sentencia 31/2010 del Tribunal Constitucional que considera también al castellano como lengua vehicular de la enseñanza en Cataluña junto con el catalán»,

y declara también «*el derecho del recurrente a que todas las comunicaciones, circulares y cualquier otra documentación, tanto oral como escrita, que le sean dirigidas por el centro escolar lo sean también en castellano*»[304]. La STS de 10 de mayo de 2011 ratifica los mismos criterios y declara

---

[304] El TS añade lo siguiente: «*Esta declaración abre un interrogante acerca de cuál deba ser la proporción en la que se incorpore el castellano como lengua vehicular al sistema de enseñanza en Cataluña. La determinación de la misma y su puesta en práctica corresponde acordarla a la Generalidad de Cataluña, de modo que si el Gobierno de la misma creyese que el objetivo de normalización lingüística estuviera ya conseguido, ambas lenguas cooficiales deberían ser vehiculares en la misma proporción y si, por el contrario, se estimase la existencia aún de un déficit en ese proceso de normalización en de-*

> «[…] el derecho de los niños en educación infantil y en el primer ciclo de educación primaria a recibir la enseñanza en la lengua peticionada por los padres y de igual modo declaramos que el modelo oficial de preinscripción en educación infantil y en el primer ciclo de educación primaria ha de preguntar por la lengua habitual a los padres o tutores de los niños preinscritos en los cursos escolares en centros sostenidos con fondos públicos».

La STS 4276/2012, de 12 de junio, anula varios preceptos del Decreto 181/2008, de 9 de septiembre, que establece la ordenación de las enseñanzas del segundo ciclo de Educación Infantil declarando que

> «[…] es preciso que esa norma reglamentaria de desarrollo expresamente reconozca al castellano como lengua vehicular y docente en Cataluña para que pueda entenderse conforme a Derecho, puesto que así lo impone la doctrina constitucional. […] De ahí que la norma reglamentaria interpretada conforme a esa Doctrina para ser constitucional, deba expresar que el castellano es lengua vehicular y docente junto con el catalán, y que la utilización de esa lengua como vehicular y docente constituye en el sistema educativo catalán un derecho constitucionalmente reconocido, que no puede quedar sometido en su ejercicio a la condición de que se solicite por quien lo posea a título individual. O lo que es lo mismo, la norma reglamentaria, último producto normativo, debe explícitamente asumir esa doctrina constitucional, y declarar el carácter docente y vehicular del castellano, junto con el catalán, de modo que si esa es la lengua habitual del alumno ese derecho se le ha de reconocer sin necesidad de que se inste»[305].

---

trimento de la lengua propia de Cataluña, se debería otorgar al catalán un trato diferenciado sobre el castellano en una proporción razonable, que, sin embargo, no haga ilusoria o simplemente constituya un artificio de mera apariencia en la obligada utilización del castellano como lengua vehicular. Trato de favor que debería ser transitorio hasta tanto se obtenga el objetivo de normalización que constituye el modelo de conjunción lingüística o de bilingüismo integral que constituye el modelo constitucional que garantiza el principio de lealtad constitucional entre Administraciones Públicas y que de acordarse deberá estar suficientemente motivado».

[305] Tomás-Ramón FERNÁNDEZ, *op. cit.*, pp. 324-325, llama la atención sobre una de las características de la regulación catalana sobre enseñanza: «*El "hueco" que así se deja a las normas reglamentarias es, pues, inmenso, nada más y nada menos que el de elegir el modelo lingüístico en la enseñanza. Ese hueco lo comenzó llenando el Decreto 362/1983, de 30 de agosto, sobre aplicación de la Ley de Normalización en la enseñanza no universitaria, que implantó un modelo de bilingüismo total o de conjunción lingüística, que permite, sin un calendario preciso fijo, la extensión progresiva del catalán, que puede llegar a copar toda la enseñanza sin más excepciones que la de la lengua castellana y otra área o asignatura más que también habrá de impartirse en esta lengua, límite mínimo éste que el gobierno catalán no puso inicialmente motu propio, sino a posteriori y en virtud de un requerimiento formal del gobierno del Estado que le forzó a dictar el 6 de diciembre de 1993 un nuevo decreto modificando el anterior.*

Lo que me importa subrayar es el proceso de degradación normativa que resulta de la política lingüística que viene siguiendo el Gobierno de Cataluña, proceso que termina dejando en manos de autoridades administrativas de segundo o tercer orden la concreción de algo que por afectar decisivamente a derechos fundamentales básicos de todos los españoles debería estar absolutamente claro en el texto de la ley, única expresión de la voluntad popular.

Como ya ha quedado señalado, la Ley 35/2010, de 1 de octubre, establece un régimen similar al del catalán para el aranés como lengua vehicular de la enseñanza en el Valle de Arán. Los alumnos al finalizar la educación obligatoria tienen el derecho y el deber de conocer, con suficiencia oral y escrita, tanto la lengua aranesa como el catalán y el castellano.

En cuanto a la enseñanza universitaria, la Ley 1/2003, de 19 de febrero, de Universidades de Cataluña, en su art. 3 señala entre los objetivos del sistema universitario «*la incorporación de la lengua catalana a todos los ámbitos del conocimiento y la contribución al proceso de normalización del uso científico, cultural y social del catalán*», y en su art. 6 dispone que el catalán es la lengua propia de las universidades de Cataluña y la lengua de uso normal en sus actividades; que deben fomentar su uso y su aprendizaje entre todos los miembros de la comunidad universitaria; y que el profesorado universitario, salvo el visitante y casos análogos, debe conocer suficientemente las dos lenguas oficiales.

Este proceso de degradación normativa, rigurosamente incompatible con la seguridad jurídica, a la que es de esencia que sea la ley y sólo ella la que decida sobre la libertad y los derechos y obligaciones de los ciudadanos de forma que con su sola lectura éstos sepan en todo momento a qué atenerse (los reglamentos, en cuanto meras normas subalternas, sólo pueden aportar el complemento técnico y procedimental que en cada caso reclame la operatividad misma de la ley) ha llegado recientemente a su último extremo con el Decreto 75/1992, de 9 de marzo.

(…) No piense el lector que exagero. Quien recele de la exactitud de lo que acabo de afirmar puede fácilmente disipar sus dudas consultando los estudios elaborados por los propios juristas catalanes, que, aunque decididos defensores del modelo de bilingüismo total a ultranza implantado en Cataluña, no han podido menos, en tanto que juristas, que criticar esta escandalosa transferencia en blanco a la pieza inferior de la pirámide normativa, el «proyecto lingüístico» de cada centro de enseñanza, de una decisión que, por su indiscutible transcendencia individual y social, sólo el legislador, único representante de la voluntad popular, podía legítimamente adoptar (vid. por todos el excelente libro de Antonio MILIAN I MASSANA, Derechos lingüísticos y derechos fundamentales a la educación, Ed. Civitas, en coedición, por cierto, con la propia Generalitat, Madrid, 1994, pág. 428 y sigs.)».

Este régimen se mantiene sustancialmente en la normativa hoy vigente; así, el art. 14 de la Ley 12/2009, de 10 de julio, de Educación de Cataluña, dispone:

«*1. Los centros públicos y los centros privados sostenidos con fondos públicos deben elaborar, como parte del proyecto educativo, un proyecto lingüístico que enmarque el tratamiento de las lenguas en el centro.*

2. El proyecto lingüístico debe incluir los aspectos relativos a la enseñanza y al uso de las lenguas en el centro, entre los cuales deben figurar en cualquier caso los siguientes:

a) El tratamiento del catalán como lengua vehicular y de aprendizaje.

b) El proceso de enseñanza y de aprendizaje del castellano.

c) Las distintas opciones respecto a las lenguas extranjeras.

d) Los criterios generales para las adecuaciones del proceso de enseñanza de las lenguas, tanto global como individualmente, a la realidad sociolingüística del centro.

e) La continuidad y la coherencia educativas, en cuanto a usos lingüísticos, en los servicios escolares y en las actividades organizadas por las asociaciones de madres y padres de alumnos».

En Galicia la Ley 3/1983, de 15 de junio, de Normalización Lingüística, establece algunas disposiciones similares a las catalanas aunque en la práctica se ha avanzado hacia otro modelo de uso alternativo de las dos lenguas. El gallego es también lengua oficial en la enseñanza y materia de estudio obligatorio en todos los niveles educativos, aunque los niños tienen derecho a recibir la primera enseñanza en su lengua materna, y las autoridades educativas deben promover el uso progresivo del gallego. Los alumnos no pueden ser separados en centros diferentes (y, como norma general, tampoco en aulas diferentes) por razón de la lengua. Al final de los ciclos en que la enseñanza del gallego es obligatoria los alumnos deben conocerlo en sus niveles oral y escrito en igualdad con el castellano. En el nivel universitario profesores y alumnos tienen derecho a emplear la lengua oficial de su preferencia, aunque las autoridades deben adoptar medidas para hacer normal el uso del gallego, disposición ratificada en la Ley 11/1989, de 20 de julio, de Universidades de Galicia, cuyo art. 2 introduce entre sus objetivos la promoción del gallego como idioma vehicular en la enseñanza superior, la investigación científica y la creatividad artística y cultural.

El Decreto 79/2010, de 20 de mayo, sobre plurilingüismo en la enseñanza no universitaria de Galicia, desarrolla las disposiciones legales y establece, entre otros principios, el de garantía del máximo equilibrio posible en las horas semanales y en las asignaturas impartidas en las dos lenguas oficiales y el de adquisición de un conocimiento efectivo en lenguas extranjeras en un marco general de promoción del plurilingüismo. En la Educación Infantil el profesorado debe usar en el aula la lengua materna predominante entre el alumnado aunque debe procurar que adquiera, de forma oral y escrita, el conocimiento de la otra lengua oficial[306]. En la Educación Primaria las asignaturas de lengua se impartirán en el idioma de referencia, la asignatura de conocimiento del medio natural,

---

[306] Según el art. 5.2 de este Decreto, «*la lengua materna predominante del alumnado será determinada por el centro educativo de acuerdo con el resultado de una pregunta que se efectuará a los padres, madres, tutores/as o representantes legales del alumno/a antes del comienzo del curso escolar acerca de la lengua materna de su hijo o hija*»; este precepto fue anulado por STSJ de Galicia 1286/2012, de 21 de noviembre. Argumenta esta sentencia lo siguiente: «*A Sala aprecia que, en efecto, o apartado 1, en relación co 2, do artigo 5 do decreto impugnado, en canto se reputa determinante a consulta aos familiares para determinar a lingua materna predominante, vulnera a configuración do dereito fundamental á educación, que se recolle no artigo 27.5 da Constitución, posto que os poderes públicos teñen encomendada a programación xeral do ensino, de cuxa potestade a Administración, neste caso educativa, non pode abdicar, sometendo a votación un aspecto tan fundamental como a lingua a empregar na etapa de educación infantil, á que a LNL lle dedica especialmente o artigo 13.1 establecendo que «Os nenos teñen dereito a recibir o primeiro ensino na súa lingua materna», encomendando seguidamente ao Goberno galego a adopción das medidas necesarias para facer efectivo ese dereito, sen posibilidades de intermediación ningunha dos familiares*. (…) *Tanto a xurisprudencia do Tribunal Supremo como a doutrina do Tribunal Constitucional teñen resaltado aquela obriga dos poderes públicos e a imposibilidade de que as decisións destes poidan estar condicionadas pola libre opción dos interesados da lingua docente*».

social y cultural en gallego, la asignatura de matemáticas en castellano y el resto distribuyendo en el mismo porcentaje las horas semanales entre ambas lenguas a decisión de cada centro que debe elaborar un proyecto lingüístico revisable cada cuatro cursos. En la ESO se sigue el mismo sistema con la particularidad de que en todo caso se imparten en gallego las asignaturas de ciencias sociales, geografía e historia, ciencias de la naturaleza y biología y geología y en castellano las asignaturas de matemáticas, tecnologías y física y química. Igualmente en Bachillerato, en Formación Profesional específica y en las enseñanzas artísticas y deportivas cada centro educativo debe establecer una oferta equilibrada de asignaturas o módulos para impartir en gallego y en castellano, la cual se renueva cada cuatro cursos con su correspondiente proyecto lingüístico[307]. Por otro lado, la Administración educativa debe fomentar la impartición de asignaturas en lenguas extranjeras, principalmente en inglés, con el objetivo de llegar a ofrecer hasta un tercio de su horario lectivo semanal en lengua extranjera.

En el País Vasco la Ley 10/1982, de 24 de noviembre, del Euskera, reconoce a todo alumno el derecho de recibir la enseñanza tanto en euskera como en castellano en los diversos niveles educativos y se orienta hacia un sistema de modelos lingüísticos optativos y separación de los alumnos en distintos centros o aulas en función del modelo elegido («*separatismo lingüístico parcial y electivo*» según MILIAN I MASSANA[308]). En las enseñanzas no universitarias es obligatoria la enseñanza de la lengua oficial que no haya sido elegida por el padre o tutor. El Gobierno Vasco debe regular los modelos lingüísticos a impartir en cada centro teniendo en cuenta la voluntad de los padres o tutores y la situación socio-lingüística de la zona y, en todo caso, adoptar las medidas que garanticen al alumnado un conocimiento práctico suficiente de ambas lenguas oficiales al finalizar los estudios de enseñanza obligatoria y la progresiva euskaldunización del profesorado.

---

[307] Según el art. 12.3 de este Decreto en todas las asignaturas, excepto en las de lengua y literatura gallega y castellana y de lengua extranjera, «*el alumnado podrá utilizar en las manifestaciones oral y escrita la lengua oficial de su preferencia. No obstante lo anterior, se procurará que el alumnado utilice la lengua en que se imparte el área, asignatura o módulo*». Este precepto fue anulado por la sentencia citada en la nota anterior que hacía las siguientes consideraciones: «*Desde o momento en que, segundo a LNL e a doutrina do Tribunal Constitucional, a lingua galega será con carácter xeral o vehículo de comunicación no ensino non universitario, o mencionado artigo 12.3 é ilegal, ao deixar liberdade ao alumnado para utilizar nas manifestacións oral e escrita a lingua oficial da súa preferencia, o que entraña que, aínda que a área, materia ou módulo se imparta nunha lingua, o alumno pode expresarse nunha diferente*. (…) *Se tanto a xurisprudencia do Tribunal Supremo como a doutrina do Tribunal Constitucional se amosan contrarias a que esta materia da lingua no ensino estea condicionada pola liberdade de opción dos interesados, non resulta lóxico que se outorgue a dita liberdade ao alumnado para empregar nas súas manifestacións oral e escrita a lingua oficial da súa preferencia, mesmo aínda que non coincida coa lingua de impartición da área, materia ou módulo*».

[308] MILIAN I MASSANA, *Derechos lingüísticos… op. cit.*, pp. 383 y ss.

El Decreto 138/1983, de 11 de julio[309], regula el uso de las lenguas oficiales en la enseñanza no universitaria en el País Vasco y establece tres modelos de enseñanza bilingüe denominados como A, B y D. El Departamento de Educación y Cultura, previa audiencia de los centros, debe implantar esos modelos en función de las peticiones de un número de padres o tutores suficiente, de los ratios para la formación de grupos que se establezcan para cada nivel, de las posibilidades de profesorado y del plan de euskaldunización que se establezca. En el modelo A todas las materias se imparten en castellano, salvo lengua y literatura vasca como asignaturas (aunque cuando los alumnos ya hayan adquirido una buena práctica en los niveles superiores se pueden impartir en euskara algunos de los temas de otras materias) y, lógicamente, las lenguas extranjeras. En el modelo B se utilizan ambas lenguas; el castellano en lectura, escritura y matemáticas, el euskera para las demás materias y ambas como materia propia. En el modelo D todas las materias se imparten en euskera exceptuando las de lengua y literatura castellana y las lenguas extranjeras.

Por otro lado, la Ley 3/2004, de 25 de febrero, de Universidades del País Vasco, en su art. 6 establece entre los objetivos del sistema universitario vasco «*la incorporación progresiva del euskera a todos los ámbitos del conocimiento, contribuyendo así a la normalización de su uso*»; en su art. 7, entre los principios de la ley, «*la responsabilidad de los poderes públicos de garantizar y velar por el efectivo cumplimiento del derecho a recibir docencia universitaria en euskera*», y en su art. 11 dispone que las universidades adoptarán las medidas necesarias para garantizar «*en su integridad el derecho a estudiar en euskera y vivir en dicho idioma*».

En la Comunidad Valenciana la Ley 4/1983, de 23 de noviembre, de Uso y Enseñanza del Valenciano, dispone su incorporación obligatoria en todos los niveles educativos, aunque como ya ha quedado dicho tal precepto queda matizado por la zonificación y la previsión de que en los territorios castellanoparlantes dicha incorporación se haga de forma progresiva y de que en ellos los padres y tutores pueden solicitar la exención de la lengua valenciana. Ambas lenguas cooficiales son obligatorias en los planes de enseñanza no universitaria y los profesores deben conocer ambas[310]. No obstante, debe tenderse a que los escolares reciban las primeras enseñanzas en su lengua habitual.

---

[309] Modificado por Decreto 175/2007, de 16 de octubre, por el que se establece el currículo de la educación básica, a su vez modificado por Decreto 97/2010, de 30 de marzo.

[310] Por Orden de la Consejería de Educación de 5 de octubre de 2009 se regula el Plan de Formación Lingüisticotécnica en Lenguas del Profesorado no Universitario y la obtención de las titulaciones administrativas necesarias para el uso vehicular de las lenguas en todos los niveles de enseñanza no universitaria. Se establecen cuatro niveles, 0, I, II y III, equivalentes a los niveles A2, B1, B2 y C1, respectivamente, del MCER. El nivel II permite obtener el Certificado de Capacitación en Valenciano

Esas disposiciones se desarrollan mediante el Decreto 27/2012, de 3 de agosto, que regula el plurilingüismo en la enseñanza no universitaria. Establece dos programas lingüísticos para garantizar el derecho a que los alumnos reciban las primeras enseñanzas en la lengua cooficial elegida por los padres o representantes legales y, además, en lenguas extranjeras, principalmente el inglés. El Programa Plurilingüe de Enseñanza en Valenciano (PPEV) tiene a este como «*lengua base para la enseñanza*»; el Programa Plurilingüe de Enseñanza en Castellano (PPEC) tiene a este como lengua base. Los dos programas deben prever la presencia en el currículo de áreas, materias o módulos impartidos en valenciano y en castellano de manera que, por lo menos y además de las áreas o materias lingüísticas que deben impartirse en la lengua correspondiente (castellano, valenciano, inglés), se imparta una más en la lengua que no es la base del programa. Además, se prevé la enseñanza de contenidos específicos del currículo en inglés y, en su caso, además en otra lengua extranjera previa autorización de la Administración educativa. Todas las áreas, materias o módulos no lingüísticos son susceptibles de ser impartidos en valenciano, en castellano o en inglés, salvo el área relacionada con el conocimiento del medio natural y social que se debe impartir en valenciano en la zona de predominio lingüístico valenciano y en castellano en la de predominio lingüístico castellano.

Corresponde a la Consejería competente en materia de educación determinar la lengua base o lenguas base de aplicación en cada centro público a la vista de los resultados de las evaluaciones desarrolladas, de criterios de planificación educativa y de la consulta sobre la preferencia del programa a los padres o representantes legales del alumnado. Mediante su proyecto lingüístico cada centro docente (público o concertado) ha de recoger las medidas organizativas y curriculares para el desarrollo de los programas lingüísticos que puede aplicar. En suma, la mayor o menor presencia del valenciano o del castellano depende de los centros y de las zonas, pudiendo darse una mayor dispersión de situaciones que las reguladas en otras comunidades autónomas.

En cuanto a la enseñanza universitaria, la Ley 4/2007, de 9 de febrero, de Coordinación del Sistema Universitario Valenciano, se limita en su art. 4 a señalar que «*el idioma valenciano y el castellano son las lenguas oficiales de las universidades valencianas, estando regido su uso por lo establecido en el Estatuto de Autonomía y en sus disposiciones de desarrollo*»[311].

---

y el nivel III el Diploma de Maestro en Valenciano, que capacitan para impartir docencia en esa lengua vehicular y contenidos curriculares de valenciano en Educación Infantil y Primaria o en todos los niveles, respectivamente.

[311] La STS de 12 de junio de 1987 ratificó la anulación de un acuerdo de la Universidad de Valencia en el que se dejaba a la libre decisión de los profesores la lengua en la que se impartiría la enseñanza ya

Finalmente, en las Islas Baleares la Ley 3/1986, de 19 de abril, de Normalización Lingüística, dispone que el catalán es oficial en todos los niveles educativos aunque los alumnos tienen derecho a recibir la primera enseñanza en su lengua, sea la catalana o la castellana. La lengua y literatura catalanas son de enseñanza obligatoria en todos los niveles, grados y modalidades de la enseñanza con la misma dedicación que la lengua y literatura castellanas. El Gobierno balear ha de adoptar las disposiciones necesarias encaminadas a garantizar que los escolares, cualquiera que sea su lengua habitual al iniciar la enseñanza, puedan utilizar normal y correctamente el catalán y el castellano al final del periodo de escolaridad obligatoria y establecer progresivamente los medios necesarios para el uso normal del catalán como vehículo usual de la enseñanza y de expresión normal en las actuaciones internas y externas y en los documentos administrativos[312]. Por otro lado, la Administración educativa debe poner los medios necesarios para garantizar que los alumnos no sean separados en centros diferentes por razones de lengua. Los profesores que impartan la enseñanza en el ámbito territorial de las Islas Baleares deben de poseer el dominio oral y escrito de los dos idiomas oficiales. En la enseñanza universitaria los profesores y alumnos tienen derecho a usar oralmente o por escrito la lengua oficial de su preferencia.

Las disposiciones legales fueron desarrolladas por el Decreto 92/1997, de 4 de julio, sobre uso de la lengua catalana en centros docentes no universitarios. En su virtud, son los centros educativos quienes deben planificar la implantación progresiva de la enseñanza en lengua catalana en sus proyectos

---

que el mismo no garantizaba a los alumnos castellanoparlantes el recibir clases en su lengua y señala que «*compete a los poderes públicos la actuación conformadora necesaria para garantizar el uso normal del valenciano en el ámbito universitario de esta Comunidad, su recuperación y respeto, como una realidad deseablemente próxima, en cumplimiento de lo que preceptúa el artículo 7.º del Estatuto y tiene su reflejo en el artículo 2.º de la Ley citada; pero no cabe imponer su uso de tal forma que implique menoscabo de los derechos fundamentales de los ciudadanos*».

[312] La STC 123/1988, de 23 de junio, anuló el art. 20.2 de esta Ley en cuya virtud no se podía expedir el título de Graduado Escolar a los alumnos que no acreditaran al término de la enseñanza obligatoria un conocimiento suficiente, oral y escrito, de los dos idiomas oficiales, debido a que invadía la competencia exclusiva del Estado del art. 149.1.30 de la Constitución sobre regulación de las condiciones de obtención, expedición y homologación de títulos académicos. Como aclara la STC 337/1994, de 23 de diciembre, tal anulación se debe a que la ley autonómica introduce una condición singularizada y con entidad propia para la expedición de un título académico no prevista en la ley estatal, pero en cambio una previsión similar en la Ley 7/1983, de 18 de abril, de Normalización Lingüística de Cataluña es constitucional dado que las disposiciones estatales vigentes en el momento de aprobarse condicionaban la obtención del título de Graduado Escolar a la superación de los estudios que integran los distintos ciclos de la EGB y Cataluña tenía competencias para incluir dentro de esas enseñanzas la de la lengua cooficial (a diferencia de la comunidad de las Islas Baleares, que no asumió tal competencia sino hasta el Real Decreto 1876/1997, de 12 de diciembre), por lo cual no se añadía una nueva condición ni se modificaba la establecida en la legislación del Estado.

lingüísticos que deben ser aprobados por mayoría cualificada del consejo escolar de cada centro y evaluados por la Administración educativa para adoptar las medidas necesarias para evitar desequilibrios en el aprendizaje de las dos lenguas oficiales. En todo caso, debe garantizarse el derecho de opción de los padres o tutores para que sus hijos no hagan un aprendizaje compartido en las dos lenguas en la primera enseñanza y, al mismo tiempo, el conocimiento de las dos lenguas oficiales al final de la escolaridad obligatoria. El proyecto lingüístico debe especificar qué áreas se impartirán en cada lengua, que deben tener un peso igual y dentro de los límites que marca el Decreto; en Educación Infantil debe utilizarse preferentemente la variedad dialectal del catalán del entorno[313]; en Educación Primaria, en todo caso, debe impartirse el área de conocimiento del medio natural, social y cultural en lengua catalana, y en ESO se imparten en lengua catalana en todo caso el área de ciencias sociales, geografía e historia y el área de ciencias de la naturaleza.

E. Fomento de la lengua, cultura y medios de comunicación

Todas las leyes autonómicas, con diversas fórmulas, contienen un mandato a las respectivas instituciones para que fomenten el uso de la lengua propia en los diversos ámbitos de la vida social, económica y cultural, así como su enseñanza a los adultos fuera del sistema educativo. También la legislación autonómica en materia de cultura y, particularmente, sobre patrimonio cultural, suele contener disposiciones específicas en cuanto a protección y fomento de la lengua propia. Destacaremos como ejemplos la Ley 9/1993, de 30 de septiembre, de Patrimonio Cultural de Cataluña, cuyo art. 1.3 incluye dentro del mismo «*los bienes inmateriales integrantes de la cultura popular y tradicional y las particularidades lingüísticas*»; la Ley 4/1998, de 11 de junio, del Patrimonio Cultural de la Comunidad Valenciana, cuyo art. 1 señala que forman parte de dicho patrimonio como bienes inmateriales «*las expresiones de las tradiciones del pueblo valenciano en sus manifestaciones, musicales, artísticas, gastronómicas o de ocio, y en especial aquellas que han sido objeto de transmisión oral y las que mantienen y potencian el uso del valenciano*»; o la Ley 3/2002, de 13 de junio, del Libro de la Comunidad Valenciana, cuyo art. 5 con el objeto de promover el uso del valenciano encomienda a la Generalidad potenciar la producción editorial en esta lengua.

En cuanto a los medios de comunicación, la legislación autonómica no solo contiene el mandato de fomentar la presencia de las lenguas propias sino que también contempla la creación de entes públicos de radiotelevisión que ges-

[313] En el catalán balear es usual distinguir como variedades el mallorquín, el menorquín y el ibicenco (hablado en Ibiza y Formentera).

tionan diversos canales o emisoras de radio y televisión que utilizan en exclusiva o principalmente, según los casos, la lengua propia. Inicialmente la creación se hizo conforme a la Ley 46/1983, de 26 de diciembre, reguladora del tercer canal de televisión, en una época en que solo existían los dos que gestionaba Televisión Española, que autorizaba al Gobierno central para que pusiera en funcionamiento un tercer canal de televisión de titularidad estatal y lo otorgara en régimen de concesión en el ámbito territorial de cada comunidad autónoma a solicitud de sus órganos de gobierno[314]. Actualmente el art. 40.2 de la Ley 7/2010, de 31 de marzo, General de la Comunicación Audiovisual, prevé que tanto el Estado como las comunidades autónomas y las entidades locales pueden acordar la prestación del servicio público de comunicación audiovisual con objeto de emitir en abierto canales generalistas o temáticos.

Dentro de su ámbito de competencias las comunidades autónomas han dictado legislación en materia de comunicación audiovisual (algunas todavía no la han adaptado a los sustanciales cambios de la ya citada Ley 7/2010, de 31 de marzo, General de la Comunicación Audiovisual) que, además de a los citados servicios públicos, afecta a los operadores privados de radio y televisión y en la que también se contempla el uso de las lenguas oficiales. Así, la Ley 22/2005, de 29 de diciembre, de Comunicación Audiovisual de Cataluña[315], señala en su art. 48 como uno de los objetivos que persiguen las licencias que deben otorgarse en régimen de concurrencia el de «*fomentar la lengua y la cultura catalanas y el uso del aranés*», y en su art. 52 entre los criterios de adjudicación de las licencias señala «*el grado de uso del catalán y de fomento y difusión de la cultura catalana, y, si procede, del aranés*», mientras que el art. 53 prevé que se introduzcan en la licencia «*porcentajes para el cumplimiento de las obligaciones con relación a la normalización y la protección de la lengua y la cultura catalanas y el uso del aranés en la Val d'Aran, y las franjas horarias en las que deben aplicarse*». El

---

[314] Así, por Ley 5/1982, de 20 de mayo, (modificada parcialmente por leyes 4/1996, de 11 de octubre, 8/1998, de 27 de marzo, 5/2006, de 17 de noviembre, y Decreto Legislativo 2/2007, de 6 de noviembre) se crea el Ente Público Radio Televisión Vasca o Euskal Irrati Telebista (EITB); mediante Ley 10/1983, de 30 de mayo, se crea el ente público Corporación Catalana de Radio y Televisión, luego sustituida por la vigente Ley 11/2007, de 11 de octubre, de la Corporación Catalana de Medios Audiovisuales; por Ley 7/1984, de 4 de julio, se crea la entidad pública Radiotelevisión Valenciana (modificada parcialmente por leyes 1/1992, de 5 de marzo, 9/1999, de 30 de diciembre, 11/2002, de 23 de diciembre y 16/2003, de 17 de diciembre); por Ley 9/1984, de 11 de julio, se procede a la creación de la Compañía de Radio Televisión de Galicia (modificada por Ley 3/2002, de 29 de abril); y mediante Ley 7/1985, de 22 de mayo, se crea la Compañía de Radio y Televisión de las Islas Baleares, en la actualidad regulada por Ley 15/2010, de 22 de diciembre, del Ente Público de Radiotelevisión de las Islas Baleares.

[315] El TC por providencia de 26 de septiembre de 2006 admitió a trámite el recurso de inconstitucionalidad nº 8112-2006 promovido por el presidente del Gobierno contra esta ley, que sigue pendiente de sentencia (BOE nº 241, de 9 de octubre de 2006). El ATC de 18 de enero de 2007 mantiene la suspensión únicamente de su art. 56 y disposición transitoria segunda (BOE nº 31, de 5 de febrero de 2007).

art. 86 fija esas obligaciones disponiendo que «*la lengua normalmente utilizada por los prestadores de servicios de comunicación audiovisual públicos debe ser la catalana, y en el Valle de Arán debe ser la aranesa*», aunque en función de las características de la audiencia a la que se dirija el medio pueden aplicarse otros criterios fijados por el Consejo Audiovisual de Cataluña, mientras que los distribuidores de servicios de comunicación audiovisual deben garantizar que la mayor parte de canales que ofrecen sean en catalán y en aranés.

La Ley 6/1999, de 1 de septiembre, del Sector Audiovisual de Galicia, contempla entre los principios de su art. 4 «*la promoción y difusión de la cultura y lengua gallegas, así como la defensa de la identidad de Galicia*». El Decreto 81/2005, de 14 de abril, que regula el régimen jurídico de la gestión del servicio público de televisión digital, en su art. 12 establece como obligación de los concesionarios «*emitir programas de producción propia un mínimo del 60% del total de la emisión, del que el 50% debe emitirse en lengua gallega*». Por su parte, la Ley 1/2006, de 19 de abril, del Sector Audiovisual de la Comunidad Valenciana, fija también entre sus objetivos generales el fomento de la lengua y de la cultura propias y su art. 16, entre los principios generales de la programación a que han de ajustarse las entidades o concesionarios que prestan los servicios de televisión y de radiodifusión, señala «*la protección, fomento y normalización del valenciano*», si bien no introduce obligaciones específicas. El Decreto 31/2006, de 31 de marzo, que regula el régimen jurídico de las concesiones de televisión local en las Islas Baleares, en su art. 16 exige que la lengua propia sea la usual en las emisiones, esto es, que el uso del catalán sea superior al 50 % del tiempo de emisión en cada una de las franjas horarias de la programación, mientras que el Decreto 36/2008, de 4 de abril, que regula los títulos habilitantes para la prestación del servicio de radiodifusión sonora en las Islas Baleares, señala en su art. 6 entre sus principios inspiradores «*la promoción y protección de la lengua propia*», y en su art. 13 que las solicitudes de emisoras comerciales deben acompañarse de una memoria que, entre otros extremos, debe indicar el número mínimo de horas de programación en catalán; el art. 22 señala para las emisoras educativas, culturales y otras sin ánimo de lucro que la utilización del catalán en la programación sea, como mínimo, de un 50 % del tiempo de emisión y el art. 29 contiene la misma exigencia para emisoras municipales.

El Decreto 231/2011, de 8 de noviembre, de Comunicación Audiovisual del País Vasco, que desarrolla la ya citada Ley 7/2010, en su art. 9 prevé que en los concursos para la adjudicación de licencias de televisión se reservará, al menos, una licencia para la emisión íntegra en euskera en cada zona de servicio, siempre y cuando el número de licencias a adjudicar sea superior a tres, y en el caso de comunicación radiofónica se reservará al menos un tercio cuando la población de la zona de servicio sea superior a 100.000 habitantes, siempre que

se adjudiquen más de dos, y al menos una licencia si la población es inferior siempre que el número de licencias a adjudicar sea igual o superior a dos. Si no se presenta ninguna oferta que contemple la emisión íntegra en euskera la reserva no se tiene en cuenta. En todo caso, el art. 10 introduce entre los criterios de valoración para la adjudicación de las licencias el compromiso de emisión de programación en euskera.

F. Procedimiento administrativo

Conforme al art. 149.1.18 de la Constitución son de competencia exclusiva del Estado las bases del régimen jurídico de las administraciones públicas –que deben garantizar a los administrados un tratamiento común ante ellas– y el procedimiento administrativo común «*sin perjuicio de las especialidades derivadas de la organización propia de las Comunidades Autónomas*». Es por ello que a la legislación autonómica le corresponde la regulación de los procedimientos específicos o *ratione materiae* y, como señala el art. 36.2 de la LRJAP-PAC al regular la lengua de los procedimientos, «*en los procedimientos tramitados por las Administraciones de las Comunidades Autónomas y de las Entidades Locales, el uso de la lengua se ajustará a lo previsto en la legislación autonómica correspondiente*».

En general, todas las leyes autonómicas de normalización o política lingüística enuncian el derecho de los ciudadanos a relacionarse en cualquiera de las lenguas cooficiales con todas las administraciones públicas y a ser atendidos en la lengua que elijan[316]. También se suele regular la validez y eficacia de los documentos extendidos en cualquiera de las lenguas oficiales, su admisibilidad para la inscripción en los registros públicos y, en su caso, la traducción de los mismos a petición de los interesados en la emisión de certificados y copias o si tienen que surtir efectos fuera del territorio de la comunidad donde es oficial la lengua en cuestión.

---

[316] La STC 82/1986, de 26 de junio, declaró inconstitucional el inciso final del art. 6.2 de la Ley 10/1982, de 24 de noviembre, del Euskera («*En caso de no haber acuerdo se utilizará la que disponga la persona que haya promovido el expediente o procedimiento, sin perjuicio del derecho de las partes a ser informadas en la lengua que deseen*») considerando que «*este precepto, pese a la salvaguardia que establece, de que habrá de aplicarse sin perjuicio del derecho de las partes a ser informadas en la lengua que deseen, supone una excepción al derecho reconocido en el núm. 1 de este artículo a los ciudadanos a ser atendidos en la lengua oficial que elijan, puesto que en caso de discrepancia se podrá utilizar en el expediente una lengua distinta de la elegida por quien no lo promovió. En consecuencia, ello supondría, por un lado, el romper la situación de igualdad de las partes en el procedimiento y, por otro, la vulneración de lo dispuesto en el art. 3.º de la Constitución, cuando se excluyera el uso oficial del castellano, pese a ser la lengua elegida por una de las partes, sin que sea salvaguardia suficiente el derecho que se establece a ser informado en la lengua que se desee, lo cual nos conduce a declarar inconstitucional dicho inciso*».

En algunos casos se da preferencia al uso de una lengua; así, los arts 9 y 10 de la Ley 1/1998 de 7 de enero, de Política Lingüística de Cataluña establecen que las administraciones públicas autonómica y local deben utilizar el catalán en sus actuaciones internas, en los procedimientos administrativos, en la relación entre ellas y en las comunicaciones y notificaciones dirigidas a personas físicas o jurídicas residentes en el ámbito lingüístico catalán, sin perjuicio del derecho de los ciudadanos a recibirlas en castellano o a recibir traducción de los documentos obrantes en los procedimientos si lo solicitan. Lo propio hace la Ley 35/2010, de 1 de octubre, en cuanto a la lengua aranesa en el Valle de Arán. La Ley 3/2003, de 26 de marzo, de Régimen de la Administración de las Islas Baleares, contiene una regulación similar a la catalana en cuanto al uso de la lengua, mientras que la Ley 3/1986, de 29 de abril, de Normalización Lingüística, en su art. 8.2 dispone que «*las copias o certificaciones expedidas por las entidades públicas de la Comunidad Autónoma han de expedirse en catalán excepto en el caso que el interesado o la persona o entidad que las requieran solicite su versión castellana*». La Ley 5/1988, de 21 de junio, de Uso de Lengua Gallega por las Entidades Locales, dispone en su art. 1 que las convocatorias de sesiones, órdenes del día, mociones, votos particulares, propuestas de acuerdo, dictámenes de las comisiones informativas y actas de las entidades locales de Galicia se redactarán en lengua gallega, sin perjuicio de que lo hagan en la otra lengua oficial[317].

G. Empleo público.

Para hacer posible el uso de la lengua propia en las administraciones públicas y efectivo el derecho de los ciudadanos a relacionarse con ellas en las lenguas cooficiales todas las leyes autonómicas prevén medidas para la capacitación de los empleados públicos en el uso de las mismas. La ya citada STC 82/1986 avaló la exigencia de que los poderes públicos vascos adoptaran las medidas tendentes a la progresiva euskaldunización del personal y determinaran las plazas para las que es preceptivo el conocimiento de ambas lenguas[318].

---

[317] La STC 82/1986 declaró inconstitucional el art. 8.3 de la ley vasca («*No obstante lo preceptuado anteriormente, los poderes públicos podrán hacer uso exclusivo del euskera para el ámbito de la Administración Local, cuando en razón de la determinación socio-lingüística del municipio, no se perjudiquen los derechos de los ciudadanos*») explicando que «*la exclusión del castellano no es posible porque se perjudican los derechos de los ciudadanos, que pueden alegar válidamente el desconocimiento de otra lengua cooficial*».

[318] Señala dicha STC 82/1986, de 26 de junio: «*De acuerdo con la obligación de garantizar el uso de las lenguas oficiales por los ciudadanos y con el deber de proteger y fomentar su conocimiento y utilización, nada se opone a que los poderes públicos prescriban, en el ámbito de sus respectivas competencias, el conocimiento de ambas lenguas para acceder a determinadas plazas de funcionario o que, en general, se considere como un mérito entre otros (como expresamente se prevé) el nivel de*

Por su parte, la STC 46/1991, de 28 de febrero, que desestimó el recurso de inconstitucionalidad interpuesto contra la entonces vigente Ley 17/1985, de 23 de julio, de Función Pública de la Generalidad, afirma que la exigencia de conocimiento del catalán para el acceso a la función publica no es discriminatoria desde la vertiente de la igualdad de los españoles en todo el territorio nacional puesto que el régimen de cooficialidad comporta que, con la debida reserva respecto de la igualdad en las condiciones básicas del ejercicio de los derechos y libertades, la posición jurídica de los ciudadanos puede ser distinta en las distintas partes del territorio nacional. Y, por otro lado, el requisito de conocimiento del catalán se sitúa en los principios de mérito y capacidad para el acceso a la función pública del art. 103.3 de la Constitución[319]. Finalmente la STC señala que esta exigencia debe hacerse de forma proporcional en función del tipo y nivel de la función «*pues sería contrario al derecho a la igualdad en el acceso a la función pública, exigir un nivel de conocimiento del catalán*

---

conocimiento de las mismas: bien entendido que todo ello ha de hacerse dentro del necesario respeto a lo dispuesto en los arts. 14 y 23 de la C.E., y sin que en la aplicación del precepto legal en cuestión se produzca discriminación. En definitiva, el empleo del euskera implica la provisión de los medios necesarios, y entre ellos, la presencia de personal vascoparlante, tanto en la Administración de la Comunidad Autónoma del País Vasco como en la periférica del Estado». El conocimiento de lenguas cooficiales puede ser valorado incluso para profesionales que no optan a ingresar en la función pública pero que solicitan otro tipo de autorización; así, la STSJ de la Comunidad Valenciana 276/2006, de 22 de febrero, avala que se introduzca como mérito entre los criterios de autorización de nuevas oficinas de farmacia al considerar que «*el establecimiento de Farmacia es un servicio público impropio, participando por tanto en parte de esa naturaleza jurídica*» y que «*lo que se pretende conseguir con el precepto (además de dar cumplimiento a la Ley) es facilitar el servicio al ciudadano en el seno de una Comunidad con dos lenguas oficiales y primar a aquélla persona que ofrece más méritos con ese fin*».

[319] La citada STC 46/1991 explica: «*El propio principio de mérito y capacidad supone la carga para quien quiera acceder a una determinada función publica de acreditar las capacidades, conocimientos e idoneidad exigibles para la función a la que aspira. Por lo que la exigencia del conocimiento del idioma que es oficial en el territorio donde actúa la Administración a la que se aspira a servir es perfectamente incluible dentro de los méritos y capacidades requeridas*»; «*La razonabilidad de valorar el conocimiento del catalán como requisito general de capacidad, aunque variable en su nivel de exigencia, viene justificada por diversos motivos. En primer lugar debemos mencionar el carácter del catalán como lengua de la Administración de la Generalidad, junto con el castellano, ambas de uso preceptivo (art. 5 Ley catalana 7/1983); que son válidas y eficaces las actuaciones administrativas hechas en catalán (art. 7.1 Ley catalana 7/1983); y que los particulares gozan del derecho de usar el catalán en sus relaciones con la Administración (art. 8 de la Ley 711983 y STC 8211986, fundamento jurídico 3.°). Además, se trata de un requisito justificado y equitativo también en función de la propia eficacia de la Administración autónoma (art. 103.1 C. E.), por lo que resulta constitucionalmente lícito exigir, en todo caso, un cierto nivel de conocimiento de la lengua catalana, que resulta imprescindible para que el funcionario pueda ejercer adecuadamente su trabajo en la Administración autonómica, dado el carácter cooficial del idioma catalán en Cataluña (art. 3.2 C. E. y art. 3.2 E. A.. C.). Y dada también la extensión del uso del catalán en todo el territorio de la Comunidad Autónoma*».

sin relación alguna con la capacidad requerida para desempeñar la función de que se trate» y una aplicación desproporcionada podría llevar a resultados discriminatorios[320].

Solo en el caso de Cataluña su ley de política lingüística establece como norma general que los empleados públicos han de dominar ambas lenguas cooficiales; su art. 11 dispone:

> «El personal al servicio de las administraciones, las corporaciones y las instituciones públicas de Cataluña debe tener un nivel de conocimiento adecuado y suficiente de las dos lenguas oficiales, tanto en la expresión oral como en la escrita, que lo haga apto para desarrollar las funciones propias de su puesto de trabajo».

Sin perjuicio de procesos de reciclaje del personal ya existente, con carácter general en los procesos de selección debe acreditarse el conocimiento de la lengua catalana «*en el grado adecuado a las funciones propias de las plazas de que se trate, en los términos establecidos en la legislación de la función pública*»; y disposiciones similares rigen para el aranés en las administraciones del Valle de Arán. El texto refundido sobre función pública de Cataluña (Decreto Legislativo 1/1997, de 31 de octubre) en su art. 42 establece con carácter general que «*en el proceso de selección deberá acreditarse el conocimiento de la lengua catalana en su expresión oral y escrita*».

---

[320] La STS de 6 de julio de 1999 hace las siguientes consideraciones: «*La jurisprudencia de esta Sala ha establecido una serie de principios rectores que constituyen la doctrina legal vigente sobre la materia y que puede concretarse en los siguientes puntos, extraídos del análisis de las SSTS de 16 de abril de 1990, 8 de julio de 1994, 18 de abril de 1995, 19 de febrero, 26 de marzo y 22 de julio de 1996 y 20 de marzo de 1998:*

1º) El principio general sigue siendo el que puede valorarse como mérito no eliminatorio, el conocimiento de las lenguas españolas diferentes del castellano.

2º) Que para concretas y determinadas plazas, los poderes públicos competentes pueden darle dicho carácter a la prueba de conocimiento del idioma oficial de la respectiva Comunidad Autónoma.

3º) Que la finalidad de esta excepción al principio general es la de proveer a la Administración de personal que hable la lengua vernácula, como modo de garantizar el derecho de usarla por parte de los ciudadanos de la respectiva Comunidad.

4º) Que la apreciación del cumplimiento de esta concreta finalidad obliga a considerar discriminatoria la exigencia cuando se imponga para cubrir plazas que no estén directamente vinculadas a la utilización por los administrados de la lengua de su Comunidad, debiendo reservarse para aquellas en las que la imposibilidad de utilizarla les pueda producir una perturbación importante en su derecho a usarla cuando se relaciona con la Administración, lo que implica la necesidad de valorar en cada caso las funciones que sean competencia de la plaza que pretende cubrirse.

5º) Que cuando no medie alguna de estas circunstancias, siga siendo aplicable la constante tesis jurisprudencial que considera discriminatoria la exigencia del conocimiento de los idiomas de las Comunidades Autónomas con carácter obligatorio, expreso o implícito».

En aplicación de la legislación señalada, y de su interpretación constitucional, el Decreto 161/2002, de 11 de junio, sobre acreditación del conocimiento del catalán y el aranés en los procesos de selección de personal y de provisión de puestos de trabajo de las administraciones públicas de Cataluña, establece en su art. 12 varios niveles de conocimiento del catalán, extensibles al aranés –certificados A básico, A elemental, B, C y D[321]– en relación con los grupos de titulación[322]: a) El personal del grupo A con tareas especializadas de redacción, corrección, asesoramiento o planificación lingüísticos, certificado D; b) El resto del personal de los grupos A, B, C y D, certificado C con carácter general aunque, para determinados colectivos de los grupos A y B, con carácter excepcional el certificado B y para determinados cuerpos o escalas de los grupos C y D certificado B o A elemental; c) El personal del grupo E el certificado B con carácter general, salvo el personal de oficios al que basta el certificado A básico.

En las demás comunidades inicialmente no se establece el mismo principio general de exigencia del conocimiento de la respectiva lengua cooficial sino

---

[321] El Decreto 152/2001, de 29 de mayo, sobre evaluación y certificación de conocimientos de catalán establece cinco certificados que acreditan el dominio del uso de la lengua: A básico, que permite satisfacer las necesidades más básicas de comunicación; A elemental, que permite desarrollar con efectividad y autonomía una actividad comunicativa propia de las situaciones más habituales de comunicación; B, intermedio, permite afrontar satisfactoriamente una diversidad de situaciones de la vida cotidiana no muy complejas con seguridad, flexibilidad, corrección adecuada y adaptación a la situación; C, suficiencia, que permite comunicarse con adecuación y corrección en las situaciones comunicativas que requieren el uso de un lenguaje medianamente formal o formal; y D, superior, que permite comunicarse con adecuación y corrección en cualquier situación comunicativa y analizar cuestiones y conceptos relacionados con el buen funcionamiento del sistema lingüístico catalán. La Orden VCP/491/2009, de 12 de noviembre, que refunde y actualiza los títulos, diplomas y certificados equivalentes a los certificados de conocimientos de catalán de la Secretaría de Política Lingüística, hace equivalentes estos cinco certificados, respectivamente, a los niveles A2, B1, B2, C1 y C2 del MCER.

[322] Se refiere a los del art. 25 de la Ley 30/1984, de 2 de agosto, de medidas para la Reforma de la Función Pública: grupo A, exige título de Doctor, Licenciado, Ingeniero, Arquitecto o equivalente; grupo B, título de Ingeniero Técnico, Diplomado Universitario, Arquitecto Técnico, Formación Profesional de tercer grado o equivalente; grupo C, título de Bachiller, Formación Profesional de segundo grado o equivalente; grupo D, título de Graduado Escolar, Formación Profesional de primer grado o equivalente, y grupo E, certificado de escolaridad. Esta clasificación ha sido sustituida por la del art. 76 de la Ley 7/2007, de 12 de abril, del Estatuto Básico del Empleado Público: grupo A, dividido en los subgrupos A1 y A2 en función del nivel de responsabilidad, exige título universitario de Grado; grupo B, exige título de Técnico Superior; grupo C, dividido en los subgrupos C1, que exige título de Bachiller o Técnico, y C2, título de Graduado en ESO. En buena medida esta nueva clasificación está pendiente de la correspondiente adaptación en la legislación de desarrollo de esa norma básica. La disposición transitoria tercera de la Ley 7/2007 establece provisionalmente las siguientes equivalencias: grupo A: subgrupo A1; grupo B: subgrupo A2; grupo C: subgrupo C1; grupo D: subgrupo C2; grupo E: otras agrupaciones profesionales sin requisito de titulación.

que, o bien se prevé que se determinarán las plazas para las que es preceptivo el conocimiento de ambas lenguas, mientras que para las demás ese conocimiento puede ser valorado solamente como mérito, como hace el art. 14 de la ley vasca, o bien se establece solo el principio de que se propiciará la enseñanza de la lengua propia a los empleados públicos «*con arreglo a principios de gradualidad y voluntariedad*» como hace el art. 29 de la ley valenciana, o que se promoverá «*la progresiva capacitación*» del personal como hacen el art. 11 de la ley gallega y el 16 de la ley balear, los cuales añaden que en las pruebas selectivas han de tenerse en cuenta, entre otros méritos, el nivel de conocimiento de las dos lenguas oficiales cuya ponderación se determinará para cada nivel profesional. No obstante, la legislación de función pública que ha desarrollado esos principios genéricos ha ido precisando el nivel de exigencia y en algunos casos aproximándose al modelo catalán.

Así, el texto refundido de la Ley de la Función Pública de Galicia (Decreto Legislativo 1/2008, de 13 de marzo) cuyo art. 35 (modificado por Ley 2/2009, de 23 de junio) dispone que

> «[…] en las pruebas selectivas que se realicen para el acceso a las plazas de la Administración de la Comunidad Autónoma de Galicia y de las entidades locales de Galicia se incluirá un examen de gallego, salvo para aquellos que acrediten el conocimiento de la lengua gallega conforme a la normativa vigente»,

y ello «*sin perjuicio de aquellas pruebas que tengan que realizarse en gallego para aquellas plazas que requieran un especial conocimiento de la lengua gallega*». Es decir, se exige en todo caso el conocimiento del gallego y se prevé que para ciertos puestos ese conocimiento alcance un nivel de mayor cualificación. El nivel de exigencia se incluye en las respectivas convocatorias de ingreso o provisión de puestos de trabajo en relación con los certificados oficiales acreditativos de los cinco niveles de conocimiento de la lengua gallega (Celga) regulados por Orden de la Consejería de Presidencia, Administraciones Públicas y Justicia de 16 de julio de 2007: Celga 1, acredita una competencia básica en el uso de la lengua; Celga 2, acredita competencia para intervenir en un conjunto variado de situaciones de comunicación con relativa seguridad y eficacia; Celga 3, acredita un grado importante de corrección normativa sobre temas diversos; Celga 4, acredita competencia para expresarse con fluidez y espontaneidad en la mayor parte de las situaciones comunicativas; y Celga 5, acredita una competencia para desenvolverse sin dificultades y con corrección en cualquier tipo de situación de comunicación[323]. Como excepción a la práctica de remitirse al nivel

[323] La Orden hace la equivalencia de los cinco niveles Celga, 1, 2, 3, 4 y 5, con los niveles A2, B1, B2, C1 y C2 del MCER, respectivamente.

de conocimiento señalado en las convocatorias, el Decreto 103/2008, de 8 de mayo, regula el conocimiento del gallego en los procedimientos para la provisión de puestos de trabajo reservados a funcionarios con habilitación de carácter estatal para los cuales se exige con carácter general el Celga 4 o equivalente. Por otro lado, el Reglamento de selección de personal de la Administración de Galicia (Decreto 95/1991, de 20 de marzo) en su art. 4 permite que ese determinado nivel de conocimiento de la lengua gallega no sea acreditado en el proceso de selección sino sustituido por la obligación de los aspirantes, una vez alcancen la condición de funcionarios, de participar en los cursos de formación que al efecto se convoquen a fin de alcanzar el grado de conocimiento adecuado a la naturaleza del puesto y funciones a desempeñar.

Por su parte, la Ley 3/2007, de 27 de marzo, de Función Pública de las Islas Baleares, en su art. 50.1.f) establecía, entre los requisitos generales de acceso a la función pública, «*acreditar el conocimiento de la lengua catalana que se determine reglamentariamente, respetando el principio de proporcionalidad y adecuación entre el nivel de exigencia y las funciones correspondientes*», mientras que la modificación introducida por Ley 9/2012, de 19 de julio, ha rebajado sensiblemente el principio; el art. 71.6 prevé que las administraciones de la comunidad

> «[…] promoverán la realización de cursos destinados a favorecer el conocimiento de la lengua catalana, propia de las Illes Balears, entre su personal y el del sector público instrumental que depende de ellas, con el fin de garantizar la capacitación para atender a la ciudadanía en cualquiera de las dos lenguas cooficiales y para poder utilizarlas adecuadamente en la actuación administrativa»,

pero la disposición adicional duodécima dispone:

> «El conocimiento de la lengua catalana no será, de forma general, un requisito para acceder a la condición de empleado público de las administraciones públicas del ámbito territorial de la comunidad autónoma de las Illes Balears, ni para ocupar puestos de trabajo en ellas».

Se señalan una serie de excepciones a reflejar en las relaciones de puestos de trabajo: en la función pública docente se aplica su normativa específica; en puestos con funciones de asesoramiento lingüístico se exige el nivel C2 de conocimientos de lengua catalana o equivalente; en todos los puestos de trabajo de los grupos o subgrupos A1, A2, B, C1 y C2 que tengan como función principal la información y la atención al público se exige el nivel B2; en puestos para cuyo ingreso no se exija ninguna titulación que tengan como función principal la recepción al público, la atención telefónica o la información al alumnado se exige el nivel A2; en puestos de trabajo del subgrupo C2 que tengan como función principal la información y la atención al público se exige el nivel A2; en otros

casos podrá también considerarse como mérito en función de lo que se prevea en las relaciones de puestos de trabajo y también será mérito la acreditación de niveles superiores al exigido como requisito del puesto[324].

La Ley 6/1989, de 6 de julio, de Función Pública del País Vasco, se separa de los anteriores modelos de exigencia general de cierto nivel de conocimiento de la lengua propia y, en su art. 97, prevé que las relaciones de puestos de trabajo asignen a cada uno su correspondiente perfil lingüístico el cual «*determinará el conjunto de los niveles de competencia lingüística en euskera necesarios para la provisión y desempeño del puesto de trabajo*». Dicho perfil puede ser preceptivo o puede servir exclusivamente para determinar la valoración que tenga como mérito el conocimiento del euskera para la provisión de puestos de trabajo[325]. Los criterios de aplicación de los perfiles lingüísticos deben determinarse por el Gobierno Vasco a propuesta de su Secretaría General de Política Lingüística. El art. 98 dispone que las convocatorias de pruebas selectivas deben adecuarse a los perfiles lingüísticos asignados a los puestos de trabajo a proveer y, si el perfil es preceptivo, su cumplimiento se convierte en exigencia obligatoria para el acceso; su acreditación puede hacerse mediante pruebas selectivas (determinadas por el Instituto Vasco de Administración Pública) o durante el curso de formación y período de prácticas previos al acceso a la condición de funcionario. Por Decreto 86/1997, de 15 de abril, se regula el proceso de normalización del uso del euskera en las administraciones públicas vascas y su art. 13 regula cuatro perfiles lingüísticos distintos relacionados con cuatro destrezas lingüísticas (comprensión oral, expresión oral, comprensión escrita y expresión escrita)[326]: a) El perfil lingüístico 1 requiere la comprensión elemental de textos

---

[324] Conforme al Decreto 87/2012, de 16 de noviembre, de evaluación y certificación de conocimientos de lengua catalana, se atribuye al Instituto de Estudios Baleáricos la realización de las pruebas y fija los siguientes certificados que son expedidos por la Dirección General de Cultura y Juventud: nivel A2, dominio oral y escrito que permite una comunicación básica; nivel B1, dominio que permite hacer frente a la mayor parte de situaciones lingüísticas comunicativas; nivel B2, dominio que permite hacer frente a discusiones técnicas en el campo de la especialización profesional; nivel C1, dominio de situaciones lingüísticas comunicativas sobre temas complejos con fluidez y espontaneidad notable; nivel C2, dominio amplio incluyendo matices sutiles de significado incluso en las situaciones más complejas; además se prevé un certificado de conocimientos específicos de lenguaje administrativo. Como se ve, vienen a coincidir con los niveles del MCER.

[325] El Decreto 86/1997, de 15 de abril, que regula el proceso de normalización del uso del euskera en las administraciones públicas prevé que se aprueben planes de normalización que deberán fijar los puestos y las fechas en que se aplicará la preceptividad de los perfiles lingüísticos.

[326] En cada una de las cuatro destrezas lingüísticas se distinguen tres niveles de competencia: el nivel A o elemental implica la competencia comunicativa mínima requerida en la Administración; el nivel B o básico implica una competencia comunicativa intermedia suficiente pero limitada en relación a los temas más especializados; y el nivel C o superior corresponde a las capacidades comunicativas sin ningún tipo de limitación tanto en el campo de los usos comunes como en el de los usos específicos.

orales y escritos; b) El perfil lingüístico 2 requiere niveles básicos en todas las destrezas lingüísticas, excepto en la expresión escrita en la que la competencia será elemental; c) El perfil lingüístico 3 requiere el nivel básico en las cuatro destrezas lingüísticas; d) El perfil lingüístico 4 requiere niveles superiores de competencia en las cuatro destrezas lingüísticas. Se prevé que el Instituto Vasco de Administración Pública convoque periódicamente pruebas de acreditación del cumplimiento de los perfiles lingüísticos y mediante Decreto 297/2010, de 9 de noviembre, se establece la convalidación de títulos y certificados acreditativos de conocimientos de euskera y su adecuación al MCER, haciendo equivalentes los perfiles lingüísticos 1, 2, 3 y 4 con los niveles B1, B2, C1 y C2, respectivamente[327]. Determinados ámbitos administrativos (docente, sanitario, policial) cuentan con una regulación propia de perfiles lingüísticos que sigue pautas similares a la descrita.

Al contrario que en todos los casos anteriores, la Ley 10/2010, de 9 de julio, de Función Pública de la Comunidad Valenciana, no introduce entre los requisitos generales y previos de acceso a la función pública el conocimiento de lenguas. Su art. 53.2 dispone únicamente:

> «Quienes superen las pruebas selectivas, acreditarán sus conocimientos de valenciano mediante la presentación de los certificados, diplomas o títulos que hayan sido homologados por la Generalitat, o mediante la realización de un ejercicio específico al efecto. El personal que no pueda acreditar dichos conocimientos deberá realizar los cursos de perfeccionamiento que a este fin organice la administración de la Generalitat»;

mientras que su art. 100 prevé que el conocimiento de valenciano sea valorado como mérito en los concursos de provisión de puestos de trabajo. El Reglamento de selección de personal y puestos de trabajo (Decreto 33/1999, de 9 de marzo) en su art. 16 regula la acreditación del conocimiento de valenciano por los aspirantes que hayan superado las pruebas selectivas y que puede ser mediante la presentación del título de Bachillerato o equivalente cursado en la comunidad con superación de las asignaturas de valenciano, el título correspondiente de tercer curso de la Escuela Oficial de Idiomas o el certificado de nivel medio de la

---

[327] Por Orden del Departamento de Educación de 22 de abril de 1982 se creó el Certificado de Aptitud de conocimiento del Euskera (*Euskararen Gaitasun Agiria* o EGA) que acreditaba su uso con suficiencia tanto oral como por escrito, equivalente al certificado D que desde 1972 venía emitiendo la Real Academia de la Lengua Vasca-Euskaltzaindia (que emitía también el B, de mayor nivel), la cual decidió abandonar la función de emisión de certificados en 1985, y que actualmente está homologado con el nivel C1 del MCER. El EGA es también reconocido y emitido por la Administración de la Comunidad Foral de Navarra, como explicaremos más adelante, y por la Office Public de la Langue Basque-Euskararen Erakunde Publikoa, un consorcio («*groupement d'intérêt public*») creado en 2004 y encargado de la política lingüística en el País Vasco francés.

Junta Calificadora de Conocimiento de Valenciano[328]; quienes no puedan acreditarlo quedan comprometidos a hacerlo en el plazo de dos años o a la realización los cursos que a este fin organice la administración autonómica. Todo ello sin perjuicio de que en las relaciones de puestos de trabajo se establezca como requisito un conocimiento de valenciano igual o superior para el desempeño de determinados puestos, como sucede en general en el ámbito de la enseñanza que ya ha quedado explicado anteriormente.

9.2. Lenguas protegidas

Las tres comunidades autónomas cuyos estatutos reconocen específicamente alguna o algunas lenguas como objeto de protección, Aragón, Asturias y Castilla y León (no así Andalucía, como ya se ha expuesto su estatuto solamente se refiere a una modalidad lingüística, o Extremadura, que solo contempla genéricamente su patrimonio lingüístico), han dictado legislación al respecto, aunque la tercera de momento limitada a poco más que reiterar la ya citada declaración general del Estatuto sobre inclusión del gallego y del leonés en su patrimonio lingüístico. Las otras dos comunidades cuentan con leyes específicas inspiradas en las de lenguas cooficiales por lo que las materias reguladas son muy similares aunque, como es lógico, a falta de declaración de oficialidad sus efectos son más limitados y en buena medida están pendientes de desarrollo reglamentario para su ejecución[329].

A. Zonificación lingüística

Si entre las comunidades autónomas con lenguas cooficiales, como hemos visto, las hay que regulan algún tipo de zonificación lingüística y las que

---

[328] La Orden de la Consejería de Educación y Ciencia de 16 de agosto de 1994 regula los certificados oficiales que expide dicha Junta: a) Certificado de conocimientos orales de valenciano; b) Certificado de grado elemental de conocimientos de valenciano; c) Certificado de grado medio de conocimientos de valenciano; d) Certificado de grado superior de conocimientos de valenciano; y e) Certificado de capacitación técnica en las especialidades de lenguaje administrativo, lenguaje comercial, lenguaje de los medios de comunicación y corrección de textos. Estos certificados se han adecuado posteriormente al MCER del modo siguiente: conocimientos orales, A2; grado elemental, B1; grado medio, C1; grado superior, C2 (Resolución de 10 de marzo de 2009 de la Secretaría de Educación que convoca las pruebas para la obtención de certificados, Diario Oficial de la Comunidad Valenciana nº 5.978, de 20 de marzo de 2009).

[329] PÉREZ FERNÁNDEZ, *La tutela… op. cit.*, p. 180, señala cómo –en virtud de esa aproximación– el régimen del bable/asturiano a veces es calificado como de semioficialidad o de oficialidad de facto, parcial o asimétrica. En la p. 184 añade que el reconocimiento estatutario, parcial o limitado, de estas lenguas no oficiales es «*una vía de reconocimiento de los derechos lingüísticos que encuentra su amparo en el bloque constitucional y estatutario*».

no, en el caso de las comunidades con lenguas protegidas el principio general es que la protección tiene un ámbito territorial determinado de forma explícita o implícita.

La vigente Ley 3/2013, de 9 de mayo, de uso, protección y promoción de las lenguas y modalidades lingüísticas propias de Aragón, en su art. 5 prevé:

> «Además del castellano, lengua utilizada en toda la Comunidad Autónoma, a los efectos de esta Ley existen en Aragón: a) Una zona de utilización histórica predominante de la lengua aragonesa propia de las áreas pirenaica y prepirenaica de la Comunidad Autónoma, con sus modalidades lingüísticas. b) Una zona de utilización histórica predominante de la lengua aragonesa propia del área oriental de la Comunidad Autónoma, con sus modalidades lingüísticas»,

En su art. 6 dispone que el Gobierno de Aragón, oídos los ayuntamientos afectados, declarará esas zonas y municipios; delimitación que todavía no se ha realizado[330].

La Ley 1/1998, de 23 de marzo, del Bable/Asturiano, en su art. 2 dispone que su régimen de protección «*se extenderá, mediante regulación especial al gallego/asturiano en las zonas en las que tiene carácter de modalidad lingüística propia*». En suma, implícitamente se establecen dos zonas, una que comprende la de uso del gallego/asturiano (que es la más occidental de la comunidad, comprendida aproximadamente entre los ríos Navia y Eo), y la otra el resto de la comunidad donde se usa el bable/asturiano. Por el momento tampoco existe un desarrollo de esta disposición.

En el caso de Castilla y León, la Ley 1/1991, de 14 de marzo (modificada por Ley 17/2010, de 20 de diciembre), que crea y regula la Comarca de El Bierzo, en su art. 1 dispone que en dicha comarca «*gozará de respeto y protección la lengua gallega en los lugares en los que habitualmente se utilice*»[331]. Este

---

[330] La anterior Ley 10/2009, de 22 de diciembre, en su art. 7 distinguía cuatro zonas: a) Una zona de utilización histórica predominante del aragonés, junto al castellano, en la parte norte de la comunidad; b) Una zona de utilización histórica predominante del catalán, junto al castellano, en la franja oriental; c) Una zona mixta de utilización histórica de ambas lenguas propias, junto al castellano, en la parte nororiental; y d) Una zona de uso exclusivo del castellano con modalidades y variedades locales. Se añadía la posibilidad de establecer zonas de transición-recepción con las localidades próximas que, por su capitalidad respecto de los municipios integrados en las zonas de utilización histórica, sean receptoras de ciudadanos aragoneses con una lengua propia distinta del castellano. Su art. 9 preveía que el Gobierno autonómico, con audiencia del Consejo Superior de las Lenguas de Aragón, determinara esas zonas, mandato que no se llegó a ejecutar.

[331] El gallego se habla tradicionalmente en diversas localidades de la parte occidental de El Bierzo; la comarca se halla enclavada en la zona de transición lingüística del gallego, el asturleonés y el castellano.

precepto no se ha desarrollado ni se han dictado otras disposiciones en relación con otras zonas donde también se habla el gallego (comarca de Sanabria) o el leonés (varias comarcas de las provincias de León y Zamora).

B. Publicaciones oficiales

El art. 17 de la ley aragonesa y el art. 5 de la ley asturiana prevén que las leyes y otras disposiciones autonómicas se podrán publicar en las lenguas propias mediante edición separada del respectivo diario oficial y por acuerdo del órgano o institución que autorice u ordene la publicación (una posibilidad que en la práctica se aplica en Asturias, pero no en Aragón). En todo caso, las disposiciones, resoluciones y acuerdos publicados en las lenguas propias de Aragón también deberán publicarse en lengua castellana. Por otro lado, en Asturias las publicaciones, impresos, modelos, folletos o anuncios institucionales podrán ser publicados indistintamente en bable/asturiano y castellano, pero si han de surtir efectos frente a terceros en todo caso en castellano.

C. Toponimia y señalización

El art. 22 de la ley aragonesa regula la toponimia disponiendo:

> «En las zonas de utilización histórica predominante de las lenguas y modalidades lingüísticas propias, la denominación oficial de los topónimos podrá ser, además de la castellana, la tradicionalmente usada en el territorio, sin perjuicio de lo que establezca la legislación aragonesa de Administración Local, tanto en relación con los municipios como con las comarcas».

La Ley 7/1999, de 9 de abril, de Administración Local de Aragón en su art. 23 dispone que la denominación de los municipios será

> «[…] en lengua castellana o en la tradicional de su toponimia. No obstante, en aquellas zonas del territorio aragonés en que esté generalizado el uso de otra lengua o modalidad lingüística, el Gobierno de Aragón autorizará, previa solicitud fundada, también la utilización conjunta de la denominación en dicha lengua».

El departamento competente sobre política lingüística, oída la Academia Aragonesa de la Lengua, determina los topónimos, nombres oficiales de los territorios, los núcleos de población y las vías interurbanas. Las vías urbanas podrán contar con una doble denominación: la castellana y la tradicional, cuya determinación corresponderá a los municipios. Es una disposición pendiente de aplicación.

La ley asturiana en su art. 15 dispone:

> «Los topónimos de la Comunidad Autónoma del Principado de Asturias tendrán la denominación oficial en su forma tradicional. Cuando un topónimo tenga uso generalizado en su formal tradicional y en castellano, la denominación podrá ser bilingüe».

Recordemos que esa forma tradicional puede ser en bable/asturiano o en gallego/asturiano. Corresponde al Consejo de Gobierno, previo dictamen de la Junta de Toponimia del Principado de Asturias, determinar los topónimos. Mediante Decreto 98/2002, de 18 de julio, se establece el procedimiento de recuperación y fijación de la toponimia asturiana, que comprende los nombres oficiales de los concejos, sus capitales, parroquias rurales y núcleos de población, y por diversos decretos singulares para cada uno se han ido regulando los topónimos de la mayoría de los municipios[332].

D. Enseñanza

El art. 12 de la ley aragonesa reconoce el derecho a recibir la enseñanza de las lenguas y sus modalidades lingüísticas propias en las zonas de uso histórico predominante, cuyo aprendizaje será voluntario. El Gobierno de Aragón ha de garantizar este derecho mediante una oferta adecuada en los centros educativos, y el art. 13 añade que en esas zonas se fomentará que su enseñanza, junto al castellano, se establezca en todos los niveles y etapas y que se impulsará la edición de los correspondientes materiales didácticos. Igualmente se deben fomentar cursos de enseñanza para adultos y ha de garantizarse la capacitación del profesorado necesario para la enseñanza de las lenguas y sus modalidades lingüísticas propias[333].

Disposiciones similares se contienen en los arts. 9 y 10 de la ley asturiana incorporando la enseñanza del bable/asturiano (y del gallego/asturiano) en el currículo de todos los niveles y grados respetando la voluntariedad de su aprendizaje. El Decreto 56/2007, de 24 de mayo, establece como materia voluntaria la lengua asturiana en la Educación Primaria mientras que el Decreto 74/2007, de 14 de junio, hace obligatoria para los centros la oferta de la lengua asturiana entre las materias optativas de los dos primeros cursos de ESO, y el Decreto 75/2008, de 6 de agosto, hace lo propio para el Bachillerato.

En Castilla y León, a falta de legislación específica, se ha regulado mediante disposiciones reglamentarias la incorporación como asignatura optativa de Lengua y Cultura Gallega para los centros educativos de los territorios limí-

---

[332] Véase José Manuel PÉREZ FERNÁNDEZ, «El régimen jurídico de la toponimia en Asturias. Luces y sombras», *Revista de Llengua i Dret* nº 48 (2007).

[333] La anterior Ley 10/2009, de 22 de diciembre, preveía en su art. 24 que «*en la Universidad y centros de estudios superiores de Aragón, se fomentará el conocimiento de las lenguas propias, así como la especialización del profesorado y la adopción de las medidas necesarias para la incorporación efectiva de las especialidades de Filología catalana y Filología aragonesa*»; en la norma vigente ha desaparecido cualquier referencia a la educación superior.

trofes con Galicia en 4º de ESO y 1º y 2º de Bachillerato[334]. Existe un protocolo general de colaboración firmado el 30 de agosto de 2006 entre la Xunta de Galicia y la Comunidad de Castilla y León para la promoción de la lengua gallega en los territorios limítrofes y, en particular, en relación con el programa de enseñanza. Por otro lado, en la Escuela Oficial de Idiomas de Ponferrada, en la comarca leonesa de El Bierzo, está incorporada la enseñanza del gallego.

E. Fomento de la lengua, cultura y medios de comunicación

La ley aragonesa incluye diversos mandatos genéricos a los poderes públicos para la conservación del patrimonio lingüístico aragonés tanto en sus bienes materiales como inmateriales (arts. 9 y 10), para el fomento y la promoción cultural de las lenguas propias con diversas medidas relativas a bibliotecas, videotecas, centros culturales, museos, archivos, academias, teatros y cines, trabajos literarios y producción cinematográfica, expresión cultural popular, festivales, industrias culturales y nuevas tecnologías (art. 11) y para promover la presencia de las lenguas propias en los medios de comunicación (art. 24).

La ley asturiana, además de expresar el genérico objetivo de promoción de la lengua, se limita en sus arts. 12, 13 y 14 a disponer que las administraciones públicas deben promover «*la defensa*» del bable/asturiano (y por extensión del gallego/asturiano) en los medios de comunicación públicos y privados mediante diversas medidas de fomento. Mediante la Ley 2/2003, de 17 de marzo, de Medios de Comunicación Social de Asturias (cuyo art. 3 incluye entre sus principios la promoción de la cultura y la educación con especial protección del bable mediante la promoción de su uso y difusión) se crea el Ente Público de Comunicación del Principado de Asturias del que dependen sendas sociedades que prestan los servicios de televisión y radio con programas específicos en lengua asturiana.

Por su parte, la Ley 12/2002, de 11 de julio, del Patrimonio Cultural de Castilla y León en su art. 64 reitera la misma declaración que se contiene en su Estatuto de que «*integran el patrimonio lingüístico de Castilla y León las diferentes lenguas, hablas, variedades dialectales y modalidades lingüísticas que tradicionalmente se hayan venido utilizando*», sin que se arbitren otras medidas que una genérica encomienda a la Administración competente para la protección y difusión de las distintas manifestaciones del patrimonio lingüístico tomando en consideración las características y circunstancias específicas de cada una de ellas.

---

[334] Orden EDU/965/2005, de 14 de julio, y Orden EDU/1190/2007, de 28 de junio, que establecen la asignatura optativa de Lengua y Cultura Gallega en ESO y Bachillerato, respectivamente, y aprueban sus correspondientes currículos.

F. Procedimiento administrativo

El art. 16 de la ley aragonesa en las relaciones de los ciudadanos con las Administraciones Públicas «*reconoce a todos los ciudadanos el derecho a expresarse de forma oral y escrita, además de en castellano, en las lenguas y modalidades lingüísticas propias de Aragón, en sus respectivas zonas de utilización predominante*». No se garantiza la respuesta en la misma lengua. Los arts. 18 y 19 amplían a las Cortes y al Justicia de Aragón (el *ombudsman* autonómico) el derecho a dirigirse por escrito en cualquiera de las lenguas propias, aunque tampoco se garantiza la respuesta en la misma lengua sino solamente se añade «*pudiendo ser respondida, además de en castellano, en esa lengua*». El art. 20 prevé el uso de las lenguas propias, junto al castellano, en los debates de los órganos de las entidades locales y en las actas, acuerdos y otros documentos.

La ley asturiana se limita en su art. 4 a reconocer el derecho de los ciudadanos al uso del bable/asturiano (y, por extensión, del gallego/asturiano) y establece su validez en las comunicaciones orales o escritas con el Principado de Asturias[335].

G. Empleo público

La ley aragonesa solo contempla en su art. 15 al profesorado para garantizar su adecuada formación y capacitación para la enseñanza de las lenguas propias y dispone que para el acceso a las plazas destinadas a su enseñanza se

---

[335] El ATC 27/2010, de 25 de febrero, inadmite una cuestión de inconstitucionalidad contra este precepto por manifiestamente infundada y, entre otras consideraciones, hace las siguientes:

«*El referido precepto legal no reconoce al bable/asturiano como «medio normal de comunicación» en el seno de la Administración autonómica, como tampoco le atribuye esa condición en las relaciones que ésta entable con los sujetos privados «con plena validez y efectos jurídicos», notas identificativas de la oficialidad de una lengua determinada. Dicho de otro modo, el precepto legal no atribuye a los ciudadanos el derecho a elegir la lengua del procedimiento, limitándose a imponer a la Administración del Principado de Asturias la obligación de tramitar los escritos que los ciudadanos le dirijan en bable/asturiano. Contemplada la norma con otra perspectiva, su principal virtualidad consiste en privar de toda discrecionalidad a la Administración autonómica a la hora de aceptar las comunicaciones que reciba en esa lengua.*

De la obligación de tramitar tales escritos se deriva la validez de éstos a todos los efectos administrativos, y en particular el reconocimiento de su eficacia para paralizar el cómputo de los plazos de caducidad o prescripción de las acciones en vía administrativa. Nótese, a este respecto, que el limitado alcance de la norma que nos ocupa, lo dispuesto en el art. 4.2 de la Ley de uso y promoción del bable/asturiano también se refleja en la definición de su ámbito de aplicación, pues la plenitud de validez a todos los efectos predicada por el legislador autonómico sólo vincula al Principado de Asturias, según se precisa en el inciso final de este precepto legal, quedando por tanto extramuros de ese ámbito de aplicación el resto de poderes públicos existentes en el territorio autonómico».

Véase Ángel L. SANZ PÉREZ, «¿Es el bable una lengua oficial? Comentario al ATC 27/2010», *Revista Aranzadi Doctrinal* nº 4 (2010).

acreditará, de la forma que reglamentariamente se establezca, su conocimiento teniendo en cuenta las variantes locales. El art. 4.3 de la ley asturiana señala que se propiciará el conocimiento del bable/asturiano (extensible al gallego/asturiano) por todos los empleados públicos que desarrollen su labor en Asturias y que podrá ser valorado en las oposiciones y concursos cuando las características del puesto de trabajo y la naturaleza de las funciones que vayan a desarrollarse lo requieran.

H. Autoridades lingüísticas

Dado que con anterioridad no existían, a diferencia de lo que sucedía con las lenguas oficiales, la legislación autonómica se ha tenido que preocupar de crear las autoridades que velen por el desarrollo de la norma lingüística. Así, el art. 7 de la ley aragonesa crea la Academia Aragonesa de la Lengua «*como institución científica oficial en el ámbito de las lenguas y modalidades lingüísticas propias*» cuyos estatutos ha de aprobar el Gobierno de Aragón y que debe estar compuesta

> «[…] por personas de reconocido prestigio en el ámbito de la filología, literatura y lingüística, preferentemente doctores, y preferentemente nativos hablantes, que cuenten con una larga trayectoria en la práctica y el fomento de los valores lingüísticos y literarios propios de la comunidad aragonesa, y en la que estén representadas las lenguas y modalidades lingüísticas propias de Aragón»[336].

La Academia de la Lengua Asturiana (Academia de la Llingua Asturiana) fue creada por Decreto 33/1980, de 15 de diciembre, del Consejo preautonómico y sus Estatutos aprobados por Decreto 9/1981, de 6 de abril, le atribuyeron, entre otras funciones, la de formular las leyes gramaticales de las variedades lingüísticas del bable (entre las que la Academia considera comprendidos tanto el asturiano como el gallego/asturiano), dar orientaciones y normas para su cultivo literario e inventariar su léxico. El art. 18 de la ley del bable/asturiano le atribuye funciones consultivas y de asesoramiento de las instituciones públicas.

---

[336] La anterior y derogada Ley 10/2009, de 22 de diciembre, creaba la Academia de la Lengua Aragonesa (cuyos estatutos fueron aprobados por Decreto 87/2011, de 5 de abril) y la Academia Aragonesa del Catalán (cuyos estatutos se aprobaron por Decreto 89/2011, de 5 de abril) como instituciones oficiales que constituirían la autoridad lingüística del aragonés y del catalán en Aragón, respectivamente; también se preveía un Consejo Superior de las Lenguas de Aragón, órgano consultivo formado por quince miembros designados entre filólogos, juristas, sociólogos, destacadas personalidades de las letras, la enseñanza o la investigación lingüística o de los ámbitos social o cultural. Ninguna de estas instituciones llegó a constituirse.

IV. LAS LENGUAS OFICIALES EN NAVARRA

1. LAS LENGUAS DE NAVARRA

1.1. Vascuence y romance

Como en tantos otros territorios, en Navarra a lo largo de la historia se han hablado diversas lenguas, aunque las dos principales que han llegado hasta hoy son el vascuence o euskera y el castellano, que ALLI incluye entre los hechos diferenciales que la caracterizan[337]. Las primeras noticias que dan los historiadores griegos y romanos del territorio que luego será conocido como Navarra, coincidente en buena parte con la Vasconia de la Antigüedad, lo presentan como hogar de los vascones que hablaban en una lengua propia y diferente a las de otros pueblos vecinos, una lengua preindoeuropea que aún hoy no se ha conseguido relacionar con ningún otro grupo lingüístico. No están bien definidos los límites geográficos de la lengua vasca en aquellas épocas remotas (que, por otro lado, no se mantenían estáticos) aunque todos los autores dan por supuesto que fueron mucho más amplios que en la actualidad. Parece claro que se hablaba en toda la zona septentrional de la actual Navarra, lo que se ha venido denominando el *saltus vasconum*, en expresión de Plinio el Viejo en el siglo

[337] Juan Cruz ALLI ARANGUREN, «Del régimen foral liberal al régimen democrático de los derechos históricos (Identidad, hechos diferenciales y asimetría)», *Revista Jurídica de Navarra* nº 25 (enero-junio 1998).

I, que se contrapone al *ager vasconum*, mencionado por Tito Livio, situado en la parte meridional[338], pero no hay datos concluyentes y exactos sobre su primitiva extensión por el sur hacia la Ribera del Ebro y La Rioja (donde la toponimia vasca sigue siendo abundante), ni tampoco por el este hacia Aragón y Cataluña (hay autores que la llevan más allá del valle de Arán, cuya etimología podría ser vasca dado que *arana* significa, precisamente, valle), por el oeste hacia la actual provincia de Burgos (hay indicios de la presencia del euskera en los montes de Oca), ni por el norte hacia Aquitania (se han encontrado inscripciones en lengua vasca hasta cerca del río Garona). En el valle del Ebro, zona siempre más abierta al paso y al poblamiento, hay testimonios de la presencia de otras lenguas de origen celta e ibero. En algunas épocas se ha especulado con que la lengua vasca pudo ser la general y originaria de toda la Península, común a todos los pueblos iberos, y que fue retrocediendo hasta que finalmente solo se conservó en el territorio de los vascones, pero actualmente esa tesis está descartada y se admite la existencia de pluralidad lingüística no solo entre los pueblos peninsulares sino también dentro del propio territorio vascón[339]. Como señala MICHELENA, «*ni todos los vascones eran vascófonos ni todos los vascófonos eran vascones*»[340].

En cualquier caso, a partir del siglo II a.C., con la llegada de los romanos, el latín va sustituyendo progresivamente a todas las demás lenguas con la única excepción del vascuence[341]. Aunque durante siglos esta seguirá siendo la lengua

---

[338] La tradicional contraposición entre *saltus* y *ager* es hoy puesta en cuestión por diversos autores; véase Mertxe URTEAGA, «El Vasconum saltus y Oiasso», *Boletín Arkeolan* nº 15 (2007-2008), p. 183: «*Creemos sobradamente demostrada la falta de sustento de una de las propuestas más queridas y arraigadas de acercamiento a la ordenación romana del territorio de la actual Euskal Herria, el modelo de saltus y ager; la Euskal Herria atlántica, húmeda, boscosa, impenetrable y escasamente romanizada, por un lado; por otro, la zona mediterránea, fértil, cultivable, con red viaria y de centros urbanos, donde se extendió sin cortapisas el dominio romano; resistentes y sometidos; indígenas y colonizados; euskaldunes/latinizados y otras tantas dualidades que han crecido al amparo del binomio que tratamos. Pero las fuentes no dicen eso, ni mucho menos*».

[339] Véase un resumen sobre las diversas teorías al respecto en Javier ANDREU PINTADO (ed.), *Navarra en la Antigüedad. Propuesta de actualización*, Gobierno de Navarra, Pamplona, 2006, y sobre la evolución de la lengua vasca en UGALDE, *El libro blanco… op. cit.*, pp. 142 y ss., y en José María JIMENO JURÍO, *Navarra. Historia del Euskera*, Editorial Txalaparta, Tafalla, 1997.

[340] Luis MICHELENA, «Los vascos y su nombre», *Revista Internacional de los Estudios Vascos* nº 29 (1984), p. 12.

[341] Como recuerda Joaquín GORROCHATEGUI CHURRUCA, «Onomástica vascónica y aquitana: elementos para el conocimiento de la historia antigua de Navarra», en ANDREU PINTADO (ed.), *Navarra en la Antigüedad… op. cit.*, p. 127, la extinción de las lenguas indígenas, sustituidas por el latín, se produce en todas las tierras del Imperio romano de Occidente «*con dos notables excepciones: el vascuence en nuestro territorio y las lenguas británicas en* Britannia». Ricardo Javier CIERVIDE MARTINENA, «El Euskera en la Navarra medieval en su contexto románico», *Fontes Linguae Vasco-*

hablada por la mayoría de la población del territorio navarro (y la que da lugar a la mayor parte de la toponimia y onomástica que ha llegado hasta el presente), no tiene cultivo escrito hasta el siglo XVI salvo las interpolaciones o citas contenidas en textos latinos o romances de la Edad Media, desde las Glosas Emilianenses hasta el Fuero General de Navarra[342]. El latín se convierte, como en toda Europa occidental, en la lengua culta que utilizan las minorías dirigentes, los eclesiásticos y las poblaciones urbanas y en la que se escriben los documentos oficiales. El vascuence, como tantas otras lenguas, recibirá en su evolución una directa influencia del latín sobre todo en cuanto a vocabulario.

A partir del siglo V, como ya se ha explicado, el latín evoluciona hacia el romance, en realidad hacia diversos romances que no siempre tienen unos límites bien definidos. Frente a la consideración tradicional de que en Navarra se desarrolló un romance navarro-aragonés luego sustituido por el castellano, en las últimas décadas y a partir principalmente de los estudios de GONZÁLEZ OLLÉ se tiende a considerar al romance navarro como una variedad lingüística propia y diferente tanto del aragonés como del castellano[343]. El romance navarro, como sucedió con otras hablas romances, habría evolucionado a lo largo de la Edad Media de tal modo que se fue aproximando al castellano y finalmente quedó confundido con este en el siglo XV[344].

---

num: Studia et documenta nº 79 (1998), p. 503, explica: «*A mi modo de ver, fueron justamente la falta de recursos económicos, la escasa población y el rudimentario sistema de medios de comunicación terrestre y ausencia de vías marítimas, las que provocaron la no latinización del antiguo* Saltus *y que su posterior romanceamiento no llegara a todas partes. ¿Cómo se iban a instalar en dicho territorio poblaciones de tipo urbano o que se fundaran 'villae' en época romana? Sencillamente al carecer de estímulos económicos, se dejaba el territorio a sus naturales*»; y en la página 506 insiste: «*La pervivencia del euskera en las tierras altas de Navarra se explica razonablemente por la escasa romanización en la época antigua al no ofrecer ningún interés económico a los conquistadores y a la escasa o nula resistencia que pudieron ofrecer. La población autóctona permaneció en sus tradiciones, sin más. La administración romana no obligó a los montañeses a asentarse en el llano, porque no eran sus enemigos. Permanecieron donde estaban. El romanceamiento se dio en las villas, no en los lugares o entidades menores. La opción por la cultura romance fue un hecho a partir del siglo XII, tanto en la zona media, como en el sur. A través de los romances se establecieron contactos de todo orden con sus vecinos aragoneses, riojanos y castellanos. Por el contrario, la sociedad navarra de expresión vasca permaneció, a mi entender, replegada en sí misma, marcada por un fuerte arcaísmo*».

[342] Véase Julio CARO BAROJA, «Observaciones sobre el vascuence y el Fuero General de Navarra», *Fontes Linguae Vasconum: Studia et documenta* nº 1 (1969).

[343] Véase Fernando GONZÁLEZ OLLÉ, «El romance navarro», *Revista de Filología Española* nº 53, 1970, y «Evolución y castellanización del romance navarro», revista *Príncipe de Viana* nº 168-170 (enero-diciembre 1983).

[344] GONZÁLEZ OLLÉ, *Evolución…* citada, p. 176: «*La introducción y extensión del castellano en Navarra afectó sólo en parte al dialecto autóctono. En otra parte, el primitivo dialecto local había ya evolucionado o iba evolucionando por su propia dinámica interna, hasta alcanzar, con retraso cronológico respecto del castellano, las soluciones tenidas por típicas de éste. En tal aspecto —me permito*

Como señala ERIZE ETXEGARAI, aunque la coexistencia de dos comunidades lingüísticas provenga de antiguo, la de habla romance es la que ha detentado el poder en el Reino de Pamplona, luego de Navarra, desde la dinastía Jimena (siglos X-XIII), mientras que la comunidad vascoparlante se mantiene, no tan aislada como supone el tópico, ligada a la forma de organización social gentilicia (grupos familiares extensos con linaje común) que sobrevive a la feudal[345]. La comunidad de habla romance domina los resortes de influencia social para asegurar su reproducción y extensión en detrimento de la comunidad vascohablante, que ha carecido de ellos y solamente ha podido establecer estrategias de resistencia. El centro simbólico e institucional del Reino de Navarra es de habla romance, cristiano y situado en la Zona Media: «*Para el mundo castellanohablante, ellos eran la sociedad navarra y sus instituciones*»; «*Sabían de la existencia del euskera, pero en el fondo no lo consideraban más que como algo particular de una zona geográficamente marginal y sin función significativa en la sociedad navarra: como una lengua proveniente del pasado y en retroceso, de especial rareza y que era hablada todavía por los campesinos de la Montaña*»[346]. CIERVIDE MARTINENA abunda en la misma cuestión; aunque la mayoría de los habitantes del norte de Navarra donde surge el primitivo Reino hablarían en vascuence, la élite que se organiza en la monarquía de Sancho Garcés I y sus sucesores busca su legitimidad en la tradición romana, visigoda y cristiana y se expresa en romance[347]. Desde el origen del Reino los documentos

---

insistir– no existió, pues, castellanización, es decir, sustitución del navarro por el castellano, sino una convergencia que llevó a la igualación de los dos dialectos medievales». Probablemente esa «*propia dinámica interna*» no escapaba a las influencias causadas por la primacía política y económica de Castilla sobre los demás reinos peninsulares.

[345] Xabier ERIZE ETXEGARAI, *Vascohablantes y castellanohablantes en la historia del euskera de Navarra*, Gobierno de Navarra, Pamplona, 1999.

[346] ERIZE ETXEGARAI, *Vascohablantes… op. cit*., p. 176. Siglos después la situación no ha cambiado y las élites dirigentes de Navarra siguen siendo mayoritariamente de habla castellana; en un estudio de un grupo de 114 personas consideradas como la élite en los ámbitos político, económico, burocrático e intelectual de Navarra, solo un 3 % del total que se declaraba bilingüe (el 60 %) era vascoparlante; Ricardo FELIÚ MARTÍNEZ, *La distribución social del poder: la élite navarra en el cambio de siglo (1999–2004)*, tesis doctoral presentada en la Universidad Pública de Navarra, 2009, p. 188; publicación electrónica: http://nabaizaleokeztabaida.files.wordpress.com/2009/12/la-distribucion-social-del-poder-la-elite-navarra-en-el-cambio-de-siglo-1999-20042.pdf

[347] CIERVIDE MARTINENA, *El Euskera…* citado, p. 502: «*Dejando a un lado el puntual, pero no por eso menos importante, testimonio de las dos frases en euskera de las* Glosas Emilianenses *del siglo XI,* Guec ajutu ez dugu *e* itzioqui ez dugu*, es poco menos que impensable que la monarquía navarra potenciara la redacción de la* Crónica Albeldense *(968) o del* Códice de Roda *(992), del* Fuero General *(siglo XIII), del* Liber regum *(siglo XIII) o de la* Crónica del obispo Eugui *(siglo XIV), en lengua vasca. Las relaciones genealógicas, las crónicas o la codificación jurídica se redactaron con un fin político de justificar la monarquía ante propios y extraños en un tipo de lengua necesariamente comprensivo para*

oficiales se elaboran en latín o, desde el siglo XII, cada vez más en romance, inicialmente en romance navarro que luego irá siendo desplazado por el romance castellano, incluyendo el Fuero General cuya vigencia llegará hasta el siglo XX[348]. Que el romance tenía una consideración análoga a lo que hoy tenemos por lengua oficial se deduce de que bajo la denominación de «*ydiomate terre*» fuera la utilizada en 1350 por Carlos II de Evreux para efectuar su juramento como rey, pese a que por su origen francés muy probablemente no lo dominaba, e igualmente en el acta del juramento de Carlos III en 1390 consta que se efectuó «*in ydiomate Nauarre terre*»[349]. Por el contrario, el vascuence como lengua popular desprovista de expresión escrita es calificada como «*lingua navarrorum*», lengua de los navarros, en un documento de 1167 autorizado por Sancho VI el Sabio[350], y durante siglos es la lengua de la mayoría de los navarros[351].

No fueron vascuence y romance –navarro o castellano– las únicas lenguas habladas durante el medioevo en Navarra, aunque sí las principales y las que subsistieron llegada la Edad Moderna. Lenguas utilizadas en el interior de determinadas comunidades minoritarias fueron el hebreo, hasta la conversión forzosa

---

las elites en el poder y evidentemente con una tradición escrita. Y esto sólo era posible hasta el siglo XIII en latín y después en romance, las únicas lenguas conocidas por escribanos y copistas».

[348] Así se puede comprobar, por ejemplo, en la amplia recopilación de documentos contenida en Gregorio MONREAL ZIA y Roldán JIMENO ARANGUREN, *Textos histórico-jurídicos navarros. I. Historia antigua y medieval*, Colección Pro Libertate nº 18, Gobierno de Navarra, Pamplona, 2008.

[349] Fernando GONZÁLEZ OLLÉ, «Reconocimiento del romance navarro bajo Carlos II (1350)», revista *Príncipe de Viana* nº 182, 1987.

[350] Luis MICHELENA, *Textos arcaicos vascos*, Minotauro, Madrid, 1964, p. 47. Parece ser que la misma denominación de *lingua navarrorum* se contiene en los documentos del IV Concilio de Letrán celebrado en 1215 –si bien la fecha de redacción es dudosa– al referirse a la intervención del arzobispo de Toledo, Rodrigo Jiménez de Rada, de origen navarro y que hizo una demostración de sus facultades políglotas al hablar en latín, italiano, alemán, francés, inglés, vascuence y castellano: «*Et in hac generali Synodo Rodericus, Archiepiscopus Toletanus, et Hispaniarum Primas, de licentia Pontificis proposuit verbum Dei, incipiens, et finiens in latino sermone; sed quia de diversis mundi partibus tam clerici, quam laici ibidem convenerant, ut omnibus satisfaceret, suas in praedicando pausationes et interpolationes faciendo, easdem auctotitates et rationes, propositas in latino, exposuit laicis et illitteratis in linguagiis maternis, videlicet Romanorum, Teutonicorum, Francorum, Anglorum, Navarrorum, et Hispanorum*»; trascripción tomada de la edición de sus obras completas, *PP. Toletanorum quotquot extant Opera: tomus tertius: Roderici Ximenii de Rada, Toletanae Ecclesiae Praesulis, opera praecipua complectens*, Imprenta de la viuda de Joaquín Ibarra, Madrid, 1793, p. 463. Parece que tenía como lengua materna el vascuence, según mantiene su biógrafo, Javier GOROSTERRATZU, *Don Rodríguez Jiménez de Rada, gran estadista, escritor y prelado*, Viuda de T. Bescansa, Pamplona, 1925, pp. 30 y 160.

[351] Tanto se identifica a los navarros con el vascuence, y no con el romance, que en el año 1492 NEBRIJA, *op. cit.*, p. 16, afirma que su gramática será útil para «*no solamente los enemigos de nuestra fe, que tienen ya necesidad de saber el lenguaje castellano, mas los vizcaínos, navarros, franceses, italianos, y todos los otros que tienen algún trato y conversación en España y necesidad de nuestra lengua*».

o expulsión de los judíos en 1498, y el árabe utilizado por la minoría mudéjar que desaparece en 1516 al decretarse su conversión obligatoria al cristianismo o su destierro. Ambas comunidades, presentes en Navarra desde el siglo VIII, bajo el dominio cristiano conservaron no solo su religión sino también sus autoridades, tribunales y leyes; sus jueces y escribanos utilizaban el árabe y el hebreo, aunque con el tiempo se fueron mezclando con el romance, y nos han legado documentos en esas lenguas, más abundantes en hebreo[352]. Por el contrario, en la toponimia los judíos apenas dejaron su impronta pero el árabe está presente en muchos lugares de la Ribera de Navarra[353]. Igualmente, el romance occitano fue hablado hasta fines del siglo XIV por los pobladores ultra pirenaicos atraídos por la política de fundación de villas francas, especialmente numerosos en el caso de Pamplona y de Estella, y también ha dejado una importante cantidad de documentos en los archivos navarros. El francés fue ocasionalmente utilizado con fines oficiales bajo monarcas de dinastías francesas y, así, en 1329 las Cortes reunidas en Olite deciden que sus acuerdos se recojan en dos instrumentos, uno «*en lengoaje françes (…) a fin que los dichos seynnores rey e reyna los entendiesen*» (se refieren a Felipe III de Évreux y Juana II de Navarra) y otro «*en lengoage de Navarra*», esto es, en romance navarro[354]. No obstante, a lo largo del siglo XIV el francés y el latín irán siendo progresivamente desplazados por el romance navarro en los documentos oficiales, siendo la labor de los escribanos o notarios el principal factor que sirve para unificar el lenguaje escrito[355]. Por otro lado, con toda probabilidad los gitanos que aparecen en Navarra a partir del siglo XV hablaban alguna variedad de romaní; a lo largo de la Edad Moderna las Cortes dictan diversas leyes contra ellos en las cuales, entre otros extremos, se les prohíbe utilizar su lengua[356]. Con el tiempo, los gitanos navarros abandonan su lengua y adoptan el castellano o el vascuence, aunque el romaní persiste en muchos vocablos que se incorporan a estas lenguas y en la formación del caló, una de cuyas variantes es el *erromintxela*, con fuerte influencia del vascuence.

A lo largo de la Edad Media y, sobre todo, de la Edad Moderna el uso del romance irá avanzando progresivamente y el territorio donde se habla el

---

[352] Véase Mercedes GARCÍA-ARENAL y Béatrice LEROY, *Moros y judíos en Navarra en la Baja Edad Media*, Hiperión, Madrid, 1984.

[353] Ricardo Javier CIERVIDE MARTINENA, «Toponimia navarra: historia y lengua», *Fontes Linguae Vasconum: Studia et documenta* nº 34 (1980), p. 90.

[354] María Dolores BARRAGÁN DOMEÑO y María Itziar ZABALZA ALDAVE, *Archivo General de Navarra (1322-1349). Documentación Real*, Eusko Ikaskuntza-Sociedad de Estudios Vascos, Donostia-San Sebastián, 1997, doc. nº 52.

[355] Véase Carmela PÉREZ-SALAZAR, *El romance navarro en documentos reales del siglo XIV (1322-1349)*, Gobierno de Navarra, Pamplona, 1995, pp. 39 y ss.

[356] Véase Florencio IDOATE, «Los gitanos en Navarra», revista *Príncipe de Viana* nº 37 (1949).

vascuence como principal o única lengua va menguando. A diferencia de lo que sucede con épocas anteriores, respecto de las cuales solo existen hipótesis, a partir del siglo XVI hay ya datos bastante fiables sobre la extensión geográfica del vascuence. Para entonces prácticamente ha desaparecido de las tierras aragonesas, castellanas y aquitanas donde se había hablado y se había visto reducido a los siete territorios que tradicionalmente se consideran como vascongados o parte de Euskal Herria[357], expresión que aparece escrita en 1571 por Joannes

---

[357] La expresión Euskal Herria o Euskalerría es problemática dado que posee diversos significados que pueden variar en función no solo de la época y de las circunstancias (como cualquier otra expresión polisémica) sino también de la ideología política de quien la utilice. Literalmente significa «*país del euskara*» o «*país del vascuence*», esto es, el territorio o territorios (también se utiliza en plural, *euskal herriak*) donde se habla esa lengua (y así, IRULAR, seudónimo de Ángel Irigaray, «El vascuence en Navarra», *Navarra* nº 1 y único, 1925, refiriéndose al retroceso territorial que luego trataremos, afirma: «*Desde 1863 hasta hoy, en el transcurso de esos 62 años ha perdido Navarra para el vascuence, una cantidad considerable de pueblos y villas, pues actualmente el límite de Euskal Erría lo forman los pueblos siguientes: Uztarroz, Isaba…*»). Pero también significa «*pueblo del euskara*», la comunidad que lo habla, así como «*pueblo vasco*» o «*país vasco*» con la añadida ambigüedad sobre si en tal caso se refiere solamente a la comunidad lingüística, a la comunidad cultural o a la comunidad política, y en este último caso si se refiere a la nación vasca que defienden los nacionalistas vascos –y niegan sus adversarios– o a la Comunidad Autónoma del País Vasco. Su Estatuto de autonomía de 1979 añade confusión al tema dado que el art. 1 establece que «*el Pueblo Vasco o Euskal-Herría, como expresión de su nacionalidad, y para acceder a su autogobierno, se constituye en Comunidad Autónoma dentro del Estado Español bajo la denominación de Euskadi o País Vasco*», y en su versión en euskera afirma que «*beronen izena Euskadi zein Euskal Herria izango da*», esto es, que la Comunidad Autónoma se denomina tanto Euskadi como Euskal Herria; en su art. 2 afirma que «*Álava, Guipúzcoa y Vizcaya, así como Navarra, tienen derecho a formar parte de la Comunidad Autónoma del País Vasco*» («*Araba, Bizkaia eta Gipuzkoak eta era berean Nafarroak ere, Euskal Herriko Komunitate Autonomoaren partaide izateko eskubidea dute*»), y en su art. 6 que «*el euskera, lengua propia del Pueblo Vasco, tendrá como el castellano, carácter de lengua oficial en Euskadi*» («*Euskarak, Euskal Herriaren berezko hizkuntza denez, hizkuntza ofizialen maila izango du Euskal Herrian gaztelaniarekin batera*», que podría traducirse como la proposición tautológica de que «*el euskara es la lengua propia del pueblo del euskara*»). En torno a los problemas de la denominación oficial de la Comunidad Autónoma del País Vasco, véase Xavier ARZOZ SANTISTEBAN, «Nafarroako eta Euskadiko komunitate politikoen izen ofizialak: euskal izenari buruzko eskumenaz iruzkinak», *Eleria: Euskal Herriko legelarien aldizkaria* nº 3 (1998). Sobre la dificultad de dar nombre al conjunto territorial donde se habla el vascuence y el carácter políticamente conflictivo que tiene actualmente la expresión Euskal Herria, véase Miguel José IZU BELLOSO, *Régimen jurídico de los símbolos de Navarra*, Gobierno de Navarra, Pamplona, 2011, pp. 283 y ss.: «*Desde principios del siglo XX la expresión Euzkadi (que luego pasaría a escribirse Euskadi) tiene un marcado sentido político, identificado con el nacionalismo vasco y su proyecto, mientras que el empleo de Euskal Herria tiene un sentido neutro y desideologizado y es utilizado por personas de cualquier tendencia política. (…) La situación cambió a partir de la aprobación del Estatuto de Autonomía del País Vasco de 1979. (…) Desde esa época el uso del término Euskadi progresivamente se va aceptando para denominar únicamente a dicha comunidad autónoma, sin comprender a Navarra y a los territorios vascofranceses. A partir de los años ochenta en el nacionalismo vasco se retoma y utiliza más habitualmente la expresión Euskal Herria, cuyo uso había sido minoritario, para denominar al conjunto de los territorios vascos a los que se dirigen sus proyectos de creación de un Estado vasco soberano. Este cambio de significado supone que también progresivamente el significante Euskal Herria va siendo abandonado –y con frecuencia rechazado– en Navarra por los sectores políticos enfrentados al nacionalismo vasco, lo que*

LEIZARRAGA en su traducción del Nuevo Testamento[358], lo que otros autores como GARIBAY denominaban entonces Cantabria[359], OIHENART denominó «*utriusque Vasconiae*» o ambas Vasconias[360], LARRAMENDI llamó «*Provincias del Bascuenze*»[361], ZAMACOLA «*las naciones Bascas*»[362] y BONAPARTE las «*Sept Provinces Basques*»[363] (véase mapa 1). Esto es, el Reino de Navarra, incluyendo la Alta y la Baja Navarra al sur y al norte de los Pirineos, el Señorío de Vizcaya, las provincias de Álava y Guipúzcoa y los países de Labort y Sola[364]. En todo caso, los límites políticos nunca han coincidido plenamente con los lingüísticos y, por ejemplo, hay algunas localidades de Sola y Baja Navarra donde tradicionalmente se ha hablado el gascón (una variedad de la lengua occitana), mientras que en algunas del vecino país del Bearne se ha hablado el euskera, al tiempo que en la parte más meridional de Navarra o en la más occidental de la comarca vizcaína de las Encartaciones no hay indicios seguros de que se haya hablado nunca la lengua vasca.

---

genera un círculo vicioso porque cada vez más se va identificando Euskal Herria con el nacionalismo vasco mientras que Euskadi, al quedar identificado con la Comunidad Autónoma del País Vasco organizada conforme a la Constitución española, es ahora el término que resulta políticamente más neutro. Es decir, que se produce una situación opuesta a la de partida a inicios del siglo XX».

[358] Joannes LEIZARRAGA, *Iesus Christ Gure Iaunaren Testamentu Berria*, Imprenta de Pierre Hautin, La Rochela, 1571: «*…ecen moien hunez Iaincoaren hitz purac vkanen luela sartze eta auançamendu Heuscal-herrian*»; «*…bat bederac daqui heuscal herrian quasi etche batetic bercera-ere minçatzeco manerán cer differentiá eta diuersitatea den*». Recientemente, en 2004, se ha descubierto una manifestación escrita más antigua de la expresión «*eusquel erria*» en un manuscrito de Juan Pérez de Lazarraga redactado entre los años 1564 y 1567. Véase Javier IRIGOYEN GARCÍA, «Identidad colectiva, genealogía, y novela pastoril: el manuscrito en euskera de Juan Pérez de Lazarraga», *Hispanic Research Journal: Iberian and Latin American Studies* vol. 12, nº 4 (2011).

[359] Esteban de GARIBAY, *Los XL libros del Compendio historial de las chrónicas y universal historia de todos los reinos de España*, Christoforo Plantino, Amberes, 1571. El autor se presentaba como «*de nación Cántabro, vecino de la villa de Mondragón, de la Provincia de Guipúzcoa*».

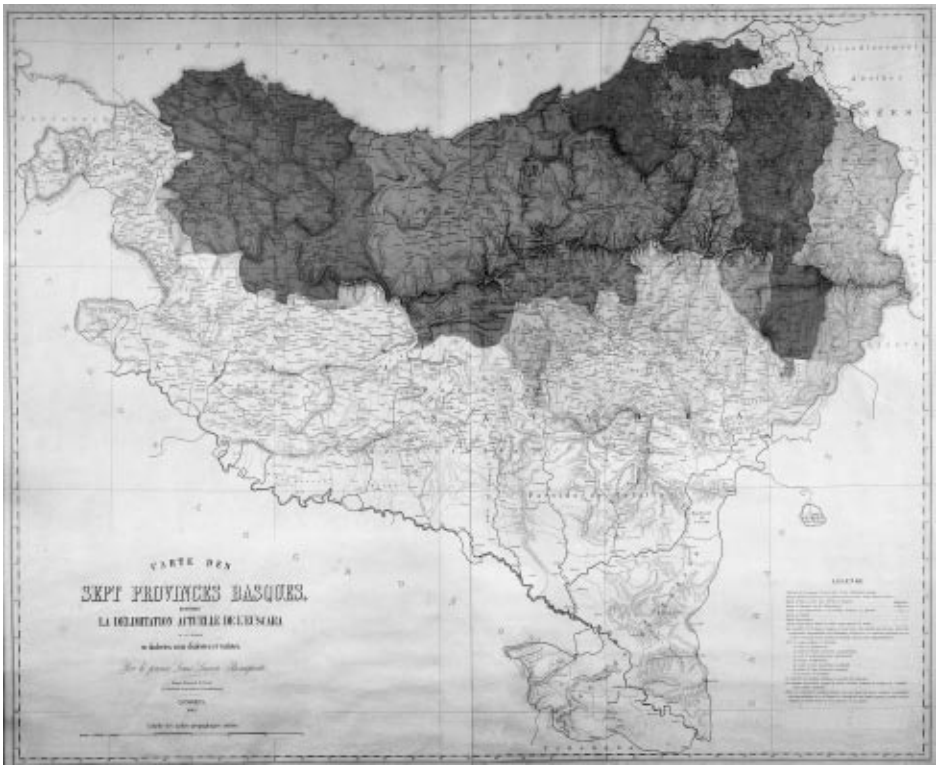
[360] Arnaldo de OIHENART, *Notitia utriusque Vasconiae, tum Ibericae tum Aquitanicae*, Imprenta de Sebastian Cramoisy, París, 1638, p. 73. Incluye también en la Vasconia ibérica a los jacetanos: «*VASCONVM populi, alij citra Pyrenaeum in Iberiâ, alij ultra Pyrenaeum in aquitana fedes habent: citra Pyrenaeum sunt NAVARRI, IACCENSES, ALAVENSES, IPVSCVATES & BISCAINI: ultra Pyrenaeum GASCONES & VASCI*».

[361] Manuel de LARRAMENDI, *De la antiguedad y universalidad del bascuenze en España: de sus perfecciones y ventajas sobre otras muchas lenguas: demonstracion previa al Arte, que se dará a luz desta lengua*, Imprenta de Eugenio García de Honorato, Salamanca, 1728, p. 12.

[362] Juan Antonio de ZAMACOLA, *Historia de las naciones Bascas de una y otra parte del Pirineo septentrional y costas del mar Cantábrico desde sus primeros pobladores hasta nuestros días*, Imprenta de la Viuda de Duprat, Auch, 1818.

[363] Louis-Lucien BONAPARTE, *Carte des Sept Provinces Basques, montrant la délimitation actuelle de l'euscara et sa division en dialectes, sous-dialectes et varietés*, Stanford's Geographical Establishment, Londres, 1863. Mapa reeditado en facsímil por Editorial Pamiela, Pamplona, 1995.

[364] Labourd y Soule, en francés, Lapurdi y Zuberoa, en euskera; actualmente estas últimas tienden a desplazar a las denominaciones tradicionales en castellano de Labort y Sola.



Mapa 1. Mapa de Louis-Lucien Bonaparte con las siete provincias vascas y la delimitación de los dialectos del vascuence (1863).

En lo que aquí interesa, hacia 1587 en Navarra y según APAT-ECHEBARNE (seudónimo del escritor y lingüista Ángel Irigaray), el límite meridional de la zona donde el uso del vascuence era habitual por la mayoría de la población se situaba en una línea que, de oeste a este, pasaba al sur de Zúñiga, Zufía, Estella-Lizarra, Villatuerta, Añorbe, Barasóain, Pueyo, Ujué y Cáseda. Inmediatamente al sur se extendería una franja donde probablemente la población no fuera mayoritariamente vascófona pero sí bilingüe en algún grado y que se extendería hasta las localidades de Nazar (valle de La Berrueza), Etayo, Arróniz, Tafalla, Santacara y Carcastillo[365]. Estos límites han sido corregidos a partir de trabajos

[365] A. APAT-ECHEBARNE, *Una geografía diacrónica del Euskara en Navarra*, Diario de Navarra, Pamplona, 1974, p. 90 y anexo IV. Recoge datos de una lista de pueblos del obispado de Pamplona localizada por Manuel de Lecuona en los años treinta del siglo XX en la biblioteca del Seminario de Vitoria que señala cuáles son vascongados y cuáles no. Los límites meridionales del vascuence en la Edad Media no debieron estar muy alejados de estos si tenemos en cuenta lo que señala CIERVIDE MARTINENA, *Toponimia… op. cit.*, pp. 87-88: «*Por el sur el límite de los Vascones estaba en el Ebro. Al contrario de lo que ocurre al norte, en esta zona meridional la ausencia de nombres vascos indica*

puntuales de diversos autores (Elgoibar, Zubizarreta y Gaminde, Jimeno Jurío) que llevan la línea algo más al sur en la parte más occidental de Navarra (valles de Ega, Santesteban y Solana, en Tierra Estella) y más al norte en la parte oriental (considerando no vascoparlante a la zona de Romanzado –cuyo nombre indica que desde antiguo fue zona de romance–, Almiradío de Navascués, Yesa, Sangüesa, Aibar y Cáseda), y que en todo caso señalan que esa línea no supone un corte drástico entre la zona vascongada y la romanzada porque en ésta última existían vascoparlantes en situación de minoría[366]. Tales límites vienen a coincidir a grandes trazos con los que señala MONTEANO SORBET para 1527 según se deduce de la lista de pueblos vascongados y romanzados contenida en la *Bula de redención de cautivos* publicada en esa fecha[367]. En ese momento la frontera idiomática «*quedaba fijada en una hipotética línea que iría de este a oeste* [sic] *desde el valle de Berrueza al valle de Aibar*», aunque explica este autor que «*al sur de ella quedarían comunidades de inmigrantes procedentes de los territorios donde el euskara era el idioma habitual y que seguirían usando su lengua originaria al menos durante las primeras generaciones y en el ámbito familiar o laboral*», y señala expresamente la existencia documentada de comunidades vascohablantes en Tudela y Olite. Por otro lado, hemos de tener en cuenta las prácticas de trashumancia como las que llevaban todos los años a pastores de los valles de Roncal y Salazar, que han sido vascongados hasta el siglo XX, a las Bardenas Reales, para entender que no existía una tajante separación entre una y otra zona lingüística.

En 1778 el límite de la zona vascongada había retrocedido hacia el norte y pasaba al sur de las localidades de Eulate, Amillano, Bearin (Estella-Lizarra quedaba ya fuera), Artajona, Sansoáin, Ayesa, Ezprogui[368]. La situación del vas-

---

que otros pueblos debieron asentarse y con el correr de los siglos desplazaron a sus antiguos pobladores. En efecto, tenemos a los celtas, indoeuropeos y celtíberos, que se asentaron en torno a Tudela (Cortes) y que indoeuropeizaron, sin duda, la toponimia anterior. Más tarde Roma con su ocupación del «Ager Vasconum» contribuyó, como ningún otro, al cambio de lengua y de denominación de los lugares a lo largo de su prolongada estancia. Menéndez Pidal señala tres épocas de romanización del nordeste hispánico. La primera afectó a los extremos de Vasconia a los pueblos ibéricos vecinos, suplantando la nomenclatura indígena por otra, principalmente latina, en el territorio de los Autrigones y de los Vascones de la zona más inmediata al Ebro, quedando como límite de la zona toponímica vasca en tierras navarras por la parte sur: Zúñiga, Arróniz, Allo, Larraga, Tafalla, San Martín de Unx, Ujué y Murillo el Fruto».

[366] Fernando MIKELARENA PEÑA, «La evolución demográfica de la población vascoparlante en Navarra entre 1553 y 1936», *Fontes Linguae Vasconum: Studia et documenta* nº 92 (2003).

[367] Peio J. MONTEANO SORBET, «'Vascos' y 'franceses' en la Tudela de mediados del siglo XVI», revista *Príncipe de Viana* nº 234 (2005), pp. 122-123.

[368] APAT-ECHEBARNE, *Una geografía… op. cit.*, pp. 49 y ss. Los datos proceden de un pleito entre receptores eclesiásticos vascongados y romanzados.

cuence hacia 1863 queda reflejada en el mapa de Bonaparte que, en cuanto a sus límites en Navarra por el oeste y el sur, CAMPIÓN describe como sigue: «*Los límites de las provincias aragonesas de Huesca y Zaragoza, son también los límites del euskara por esta parte, hasta Burgui y las cercanías de Bigüezal, donde el bascuence expirante, aun se dejaba oir en algunas bocas cuando se formó el Mapa y donde hoy, acaso, sobrevivan algunos euskaldunas, originarios de esa región conquistada por el castellano. El Almiradio de Nabascués, igualmente castellano de lengua, nos obliga á buscar los límites del euskara en Iziz, Gallués y Racas-alto; desde aquí el límite extremo de la Euskal-Erria está formado por los pueblos siguientes: Adoain, Ongoz, Larequi, Uli, Mugueta, Turrillas, Indurain, Guergetiain, Besolla, Izco, Abinzano, Ibarzabalza, Equisoain, Alzorriz, Zoroquiain, Yarnoz, Ezperun, Guerendiain, Beriain, Iracheta, Iriberri, Orisoain, Oloriz, Mendivil, Barasoain, Garinoain, Añorbe, Puente la Reina, Artazu, Soracoiz, Garisoain, Muzquiz, Estenoz, Arzoz, Biguria, Iturgoyen, Goñi, Torrano, Lizarraga, Ciordia. Aquí dejamos á Nabarra para penetrar en Alaba, es donde ya casi no se habla bascuence*»[369]. No obstante, el mapa señala con una menor intensidad del color que identifica a cada dialecto las zonas donde los vascohablantes se han visto reducidos a una minoría –a veces insignificante, se precisa– e indica que desde Pamplona hacia el sur, zona correspondiente al alto navarro meridional, se encontraban en claro retroceso.

En 1904, según la *Guía eclesiástica y estado del personal del obispado de Pamplona*, el límite meridional de la zona vascongada había retrocedido ya al norte de Pamplona y pasaba por el valle de Goñi, Arístegui, Unzu, Olloki, Usoz, Equiza, Izal, Gallués, Uscarrés, Vidángoz e Isaba[370]. En 1935, según datos recogidos personalmente por APAT-ECHEBARNE, el límite pasaba al sur de Ziordia, Lizarraga, Irurtzun, Larumbe, Navaz, Zunzarren, Asnoz, Azparren y Güesa, y al este de Isaba y Uztárroz[371]. Finalmente, en 1970 la línea que ofrece APAT-ECHEBARNE partía desde Urdiain (Altsasu/Alsasua quedaba ya fuera de la zona vascongada) y pasaba al sur de Lizarraga, Oscoz, Ciganda, Iragi y Lintzoain, de donde quiebra hacia el norte hasta Luzaide/Valcarlos, aunque incluye una prolongación hacia el este con la parte meridional del valle de Aezkoa[372].

---

[369] Arturo CAMPIÓN JAIME-BON, *Gramática de los cuatro dialectos literarios de la lengua euskara*, Imprenta de Eusebio López, Tolosa, 1884, pp. 33-34.

[370] Blas FAGOAGA, «Datos para la geografía histórica del euskera en Navarra», *Euskera*, 7 (1962), p. 209.

[371] APAT-ECHEBARNE, *Una geografía… op. cit.*, pp. 11 y ss. y anexo I.

[372] APAT-ECHEBARNE, *Una geografía… op. cit.*, pp. 11 y ss. Recoge los datos de un estudio de José Mª SÁNCHEZ-CARRIÓN publicado en 1972.

En suma, aunque la exactitud de los datos es siempre discutible y depende de los criterios con que se han tomado y elaborado y cabe que por otros autores se señalen otros límites distintos, lo que resulta evidente es que a lo largo de la historia la lengua vasca va retrocediendo progresivamente desde el sur hacia el norte y desde el este hacia el oeste de Navarra quedando confinada al extremo noroccidental, pasando de ser la lengua mayoritaria a ser la lengua minoritaria en beneficio del castellano (véase mapa 2). Añadamos que este proceso de sustitución va acompañado de otro de mutua influencia entre ambas lenguas; el vascuence incorpora en su vocabulario muchas palabras procedentes del castellano y el castellano hablado en Navarra también incorpora muchas voces procedentes del vascuence[373].

En cuanto al número de hablantes del vascuence no hay datos seguros y contrastables hasta fines del siglo XX, cuando se introducen en los censos de población y en los padrones municipales y se realizan encuestas con criterios estadísticos fiables. Para las épocas anteriores solo disponemos de estimaciones aproximativas elaboradas por algunos estudiosos. MIKELARENA PEÑA, recopilando datos de diversas fuentes, estima para 1547 en unos 97.000 los vascohablantes en Navarra, el 64,7 % de la población, y para 1778 unos 121.000, el 53,1 % de la población navarra[374]. Según los datos recogidos por BONAPARTE, hacia 1863 los vascohablantes se elevarían a 90.344 personas, el 30 % de la población[375]. CAMPIÓN en 1884 cita los datos de Ladislao de VELASCO que cifraba el número de vascohablantes en Navarra en 60.000 (de un total de 471.000 en los siete territorios vascongados), un 20 % de la población, y los considera erróneos ofreciendo como estimación propia el número de 85.000 vascohablantes lo cual elevaría hasta el 28 % su proporción[376]. En 1935 de los datos recopi-

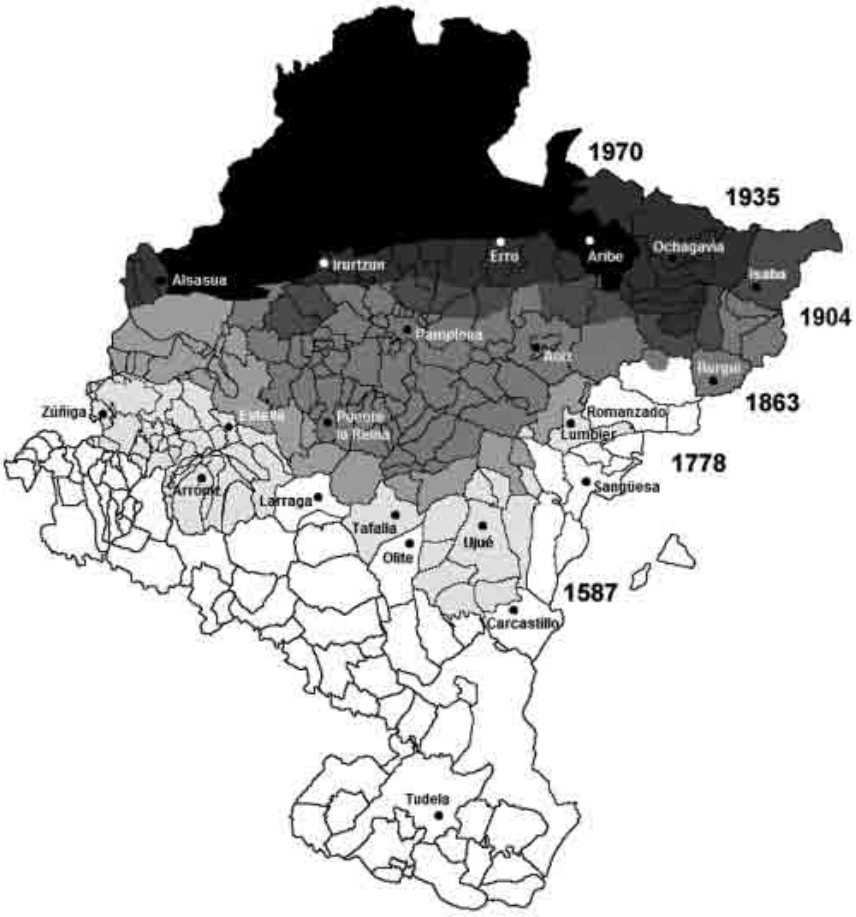
---

[373] En tal sentido, José María IRIBARREN, *Vocabulario Navarro*, Diario de Navarra, Pamplona, 1997, 3ª edición, pp. XIV-XV, hace la siguiente advertencia que procede de la edición original de 1952: «*Excluir de este Vocabulario Navarro las palabras que huelan a vascuence hubiera sido absurdo. La mitad de Navarra las emplea hoy. Por otra parte, la mayoría de las voces vascas u oriundas del vascuence que incluyo aquí no figuran en los diccionarios vascongados, o figuran con otras acepciones. Yo he procurado recoger aquellas voces vascas y semivascas que siguen empleándose en zonas donde se habla el castellano desde hace más de un siglo. Y las que procediendo del vascuence, aparecen corrompidas, o por decirlo así, castellanizadas. En alguna ocasión dudando de incluir o no incluir palabras vascas puras, opté por la inclusión porque, si hoy no, el día de mañana podrán interesar a los lingüistas y a los vascófilos que estudien el repliegue del euskera y su pervivencia en zonas dominadas por el castellano*».

[374] MIKELARENA PEÑA, *op. cit.*, p. 192.

[375] ERIZE ETXEGARAI, *Vascohablantes… op. cit.*, p. 84.

[376] CAMPIÓN, *Gramática… op. cit.*, p. 29. Los datos de Ladislao de VELASCO fueron publicados en *Los Euskaros en Álava, Guipúzcoa y Vizcaya*, Imprenta de los Oliveres a cargo de A. Xumetra, Barcelona, 1879, pp. 479-490, y se basan en los censos de población de 1867 de Álava, Guipúzcoa y Vizcaya pero en meras estimaciones aproximativas para Navarra y el País Vasco francés.



Mapa 2. Retroceso territorial del vascuence en Navarra entre los siglos XVI y XX.

lados por APAT-ECHEBARNE se deduce que existían 60.724 vascoparlantes, el 17 % de la población navarra[377]. En 1975 la Academia de la Lengua Vasca-Euskaltzaindia realiza una encuesta en los siete territorios sobre el conocimiento del euskera (dentro del conocido como *Informe SIADECO*)[378] y concluye que en Navarra existen 53.340 vascoparlantes, el 11 % de la población, de un total de 632.301 que representan el 22,7 % de la población total de Euskal Herria.

---

[377] ERIZE ETXEGARAI, *Vascohablantes… op. cit.*, p. 84.

[378] Sus resultados se resumen en Martín de UGALDE (dir.), *Conflicto lingüístico en Euskadi*, Real Academia de la Lengua Vasca-Euskaltzaindia, Bilbao, 1979, p. 68.

1.2. Los dialectos del vascuence y la unificación de la lengua

Como tantas otras lenguas, el vascuence cuenta con diversas variedades o dialectos[379]. La ya mencionada dificultad de establecer con nitidez los límites de los sistemas lingüísticos hace que la clasificación dialectal varíe según los autores y los criterios empleados. Aunque la primera clasificación conocida es la de Oihenart que relaciona dialectos con antiguas tribus (el septentrional o aquitano con los vascitanos, el navarro con los vascones, el guipuzcoano con los várdulos, el vizcaíno con los autrigones)[380], la más clásica es la realizada –ya con método científico– por Bonaparte en su ya citado mapa de 1863; distingue ocho dialectos que, citados de oeste a este, son vizcaíno, guipuzcoano, alto navarro septentrional, alto navarro meridional, labortano, bajo navarro occidental, bajo navarro oriental y suletino, los cuales, a su vez, se dividen en 25 subdialectos[381]. El propio Bonaparte admitió la posibilidad de otra clasificación, propugnada también por Azkue, en el sentido de considerar siete dialectos fusionando los dos dialectos alto navarros entre sí y también los dos bajo navarros y erigiendo el roncalés, inicialmente incluido dentro del suletino, en dialecto distinto. Por su parte, Michelena considera como dialecto independiente del vizcaíno el meridional, hablado en Álava, y también como variedades propias el aezcoano y el

---

[379] Contrariamente a lo que sucede en otros dominios lingüísticos en que la palabra dialecto suele tener una carga peyorativa y se tiende a evitar, está perfectamente admitida y ha sido tradicionalmente utilizada respecto de las variedades del euskera. En la propia lengua vasca se les denomina *euskalkiak*, que literalmente solo son *dialectos del euskara*, mientras que para los de otras lenguas se suele utilizar *dialektoak*. Algo parecido sucede con los subdialectos, denominados *azpieuskalkiak* los del euskera y *subdialektoak* en general los de otras lenguas. También se utiliza *hizkerak* tanto para hablas como dialectos y subdialectos.

[380] OIHENART, *op. cit.*, p. 72.

[381] Hay quienes mantienen que en realidad no existe una lengua vasca sino ocho. Así, Gregorio SALVADOR, *Lengua española y lenguas de España*, Ariel, Barcelona, 1987, p. 20: «*El vasco no es una lengua sino una familia de ellas, con ocho plenamente diferenciadas e ininteligibles entre sí. (…) No hay tal euskera unitario, hay ocho lenguas vascas: el vizcaíno, el guipuzcoano, el alto navarro meridional, el alto navarro septentrional, el bajo navarro occidental, el bajo navarro oriental, el suletino y el labortano. (…) Por eso, para mantener la entelequia de la supuesta unidad vasca, han inventado el batúa, que pretende, tomando cosas de unos y de otros, pero con fuerte base en el guipuzcoano oriental* [sic]*, crear una lengua unitaria, escrita, culta y común*». No obstante, esta tesis asociada a la idea de la supuesta ininteligibilidad mutua de los dialectos vascos es minoritaria entre los hablantes y los filólogos. MORENO CABRERA, *op. cit.*, p. 154, impugna las afirmaciones de Salvador y escribe: «*Este autor afirma que el euskera es «una familia de lenguas más que un idioma unitario» (Salvador 1983a:57). Esto es verdad porque el vizcaíno, cuando habla, está hablando una lengua. Pero es también verdad del sevillano que, cuando habla, está sin duda hablando una lengua que no es otra que la variante lingüística sevillana, distinta de la variante lingüística vallisoletana. Esto es así porque no hay ninguna lengua unitaria. El concepto de unitariedad lingüística es político y cultural, no lingüístico. (…) Esto pasa con el euskera, pero también con el español y el inglés que, al ser lenguas con mayor amplitud geográfica, tienen muchísimas más variantes lingüísticas que el euskera*».

salacenco[382]. El Diccionario General Vasco elaborado por la Real Academia de la Lengua Vasca-Euskaltzaindia entre 1987 y 2005 contempla diez dialectos (con diversos subdialectos): vizcaíno, guipuzcoano, alto navarro, baztanés, labortano, bajo navarro, aezcoano, salacenco, roncalés y suletino. Una clasificación reciente muy citada es la de ZUAZO que en 1998 corrige y actualiza el mapa de Bonaparte –teniendo en cuenta los cambios sociolingüísticos producidos en siglo y medio– distinguiendo cinco dialectos aunque con algunas zonas mixtas o de transición: occidental, central, navarro, navarro-labortano y suletino, con un sexto en extinción, el navarro oriental del que formaban parte el roncalés y el salacenco[383]. Frente a la extendida idea de que el origen de los dialectos se halla en la época prerromana y se relaciona con antiguas tribus o en la división de las diócesis eclesiásticas, Zuazo opina que en realidad las actuales variantes proceden de la Edad Media y tienen que ver más con las divisiones políticas y administrativas[384]. Euskarabidea/Instituto Navarro del Vascuence utiliza la que denomina «*clasificación actual*» de dialectos basada fundamentalmente en la de Zuazo con algunas pequeñas correcciones en el mapa derivadas de estudios específicos de otros autores[385] (véase mapa 3).

En todo caso, pese a sus nombres tradicionales, los límites de los dialectos no coinciden exactamente con límites políticos o administrativos. El dialecto vizcaíno (u occidental), además de en Vizcaya, se habla en Álava y en la franja occidental de Guipúzcoa; el alto navarro se extiende por la parte oriental de Guipúzcoa mientras que el guipuzcoano (o central) se habla también en una zona noroccidental de Navarra; el labortano, además de en Labort, se habla en el norte de Navarra mientras que el bajo navarro, además de en la Baja Navarra, se habla en el nordeste de Labort y en localidades de la Alta Navarra (Zuazo unifica estos dos dialectos en el navarro-labortano). En lo que aquí interesa, hemos de señalar que, con excepción del vizcaíno y del suletino (este en las clasificaciones que corrigen la inicial de Bonaparte y excluyen el roncalés de su ámbito), los demás dialectos se hablan o se han hablado en alguna zona de Navarra.

No todos los dialectos han tenido cultivo literario. CAMPIÓN consideraba, partiendo de la clasificación de Bonaparte, como dialectos literarios únicamente el vizcaíno, el guipuzcoano, el labortano y el suletino[386]. Se considera

---

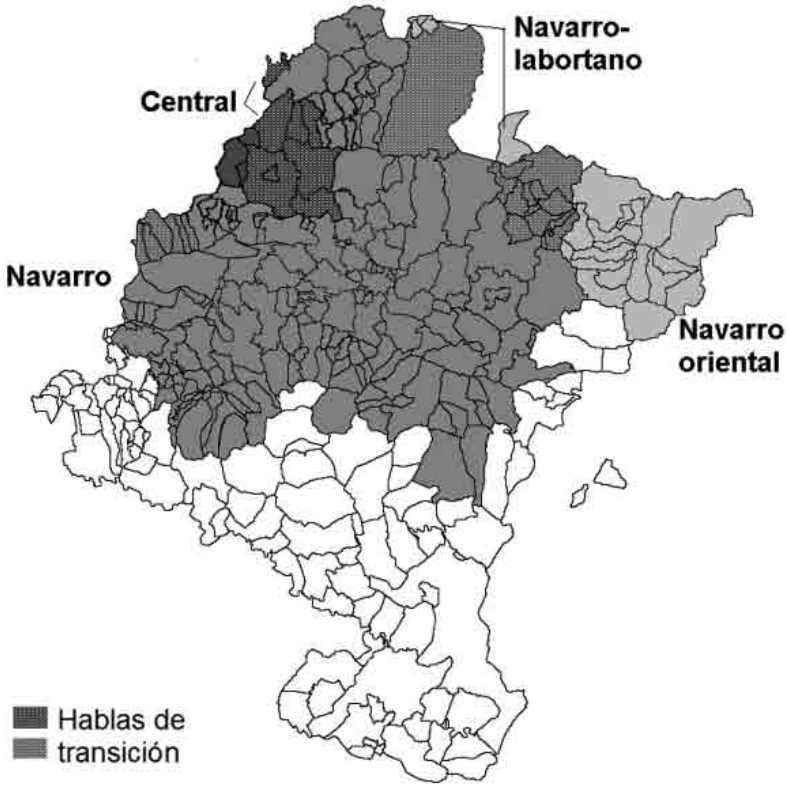
[382] UGALDE, *El libro blanco… op. cit.*, p. 147.

[383] Koldo ZUAZO ZELAIETA, «Euskalkiak, gaur», *Fontes Linguae Vasconum: Studia et documenta* nº 78 (1998).

[384] Koldo ZUAZO ZELAIETA, *El euskera y sus dialectos: origen, evolución y propuestas de futuro*, Alberdania, Irún, 2010, pp. 144 y ss.

[385] Difundida en la página web http://mediateka.euskarabidea.es/

[386] CAMPIÓN JAIME-BON, *Gramática… op. cit.*.



Mapa 3. Dialectos del vascuence. Zuazo-Euskarabidea/Instituto Navarro del Vascuence.

que la literatura en vascuence nace con *Linguae Vasconum Primitiae*, un libro de poesía escrito en dialecto bajo navarro por el sacerdote Bernardo Dechepare, nacido cerca de San Juan de Pie de Puerto, y publicado en Burdeos en 1545, una época tardía en que tanto el francés como el castellano ya disponían de una literatura madura[387]. Los autores que le siguen también publican en Francia y utilizan principalmente el dialecto labortano: el ya citado Joannes Leizarraga, traductor del Nuevo Testamento, Pedro de Axular, Joannes Etxeberri de Ciboure, Silvain Pouvreau, Arnaldo de Oihenart, etc. La edición de libros en los territorios españoles es algo más tardía; en el siglo XVI apenas aparecen otra cosa que catecismos o devocionarios bilingües, en vascuence y castellano[388],

[387] Véase Luis VILLASANTE, *Historia de la literatura vasca*, Editorial Aránzazu, Burgos, 1979, 2ª edición, pp. 49 y ss.

[388] Como ejemplos, la *Doctrina Christiana y pasto espiritual del alma para los que tienen cargo de almas y para todos estados, en Castellano y Vascuence* de Sancho de Elso publicado en Estella en

y aunque en el siglo XVII hay algunos autores que escriben en vascuence[389], hasta el siglo XVIII no hay una literatura relevante en esta lengua: Agustín de Basterrechea, Manuel de Larramendi (autor de la primera gramática vasca), Xavier de Munibe, Agustín de Cardaberaz, Sebastián de Mendiburu, Joaquín Lizarraga, Juan Antonio de Ubillos, etc. Estos autores escriben principalmente en los dialectos guipuzcoano y vizcaíno aunque en algún caso, como en Lizarraga, aparece también el alto navarro. Por el contrario, en el siglo XVIII la literatura vascofrancesa entra en cierta decadencia aunque ofrece algunos nombres reseñables: Joannes d'Etcheberri, Miguel Chourio, Bernardo Larreguy, etc.

A partir del siglo XIX se multiplica la publicación de obras en vascuence, crece el interés por el estudio de su origen y su gramática (también entre estudiosos extranjeros como Humboldt, Bonaparte, Vinson o Webster) y, a imagen de los procesos de estandarización que se hacen en tantas otras lenguas, se inicia la búsqueda de una lengua literaria unificada que algunos autores intentan a través de la estilización de los dialectos que emplean. Pero es ya en el siglo XX cuando se completará la tarea de establecer una lengua estándar, el actual *euskara batua* o vascuence unificado. Los pasos más decisivos en tal sentido son la celebración de los juegos florales vascos a partir de 1853, promovidos por Antoine d'Abbadie, que además de la creación de poesía en vascuence fomentan el contacto entre escritores de ambos lados de los Pirineos, la celebración del Congreso de la Tradición Vasca de San Juan de Luz (1897) y de los fallidos congresos de unificación ortográfica de Hendaya (1901) y Hondarribia (1902), la fundación por Julio de Urquijo de la *Revista Internacional de los Estudios Vascos* en 1907, la celebración del Primer Congreso de Estudios Vascos en 1918 en Oñati con el patrocinio de las diputaciones de Álava, Guipúzcoa, Navarra y Vizcaya bajo la presidencia del rey Alfonso XIII con el objetivo de «*reunir a todos los amantes del País Vasco que, ansiando la restauración de la personalidad del mismo, se proponen promover, por los medios adecuados, la intensificación de la cultura*», evento donde se discute específicamente la

---

1561 y del que no se conserva ningún ejemplar, o los *Refranes y Sentencias comunes en Bascuence, declaradas en Romance con numeros sobre cada palabra, para que se entiendan las dos lenguas* de autor anónimo y publicados en Pamplona en 1596; véase Joxemiel BIDADOR, *Materiales para una Historia de la Literatura Vasca en Navarra*, Pamiela, Pamplona, 2004, pp. 15-18. Otro ejemplo, la traducción del doctor Betolaça del catecismo de Jerónimo de Ripalda publicada en Bilbao en 1596 bajo el título de *Doctrina Christiana en Romance y Basquenze*.

[389] VILLASANTE, *Historia… op. cit.*, pp. 97-99, se refiere a las poesías premiadas en las fiestas del Corpus en Pamplona en 1609 y 1610 y a la compuesta por el padre Alesón en 1665 para las exequias de Felipe IV, así como a las obras de Juan de Beriáin, Martín Ochoa de Capanaga y Rafael de Micoleta.

necesidad de la unificación y que coincide con la fundación de la Sociedad de Estudios Vascos-Eusko Ikaskuntza, con el propósito de «*ser un recurso estable y duradero para desarrollar la cultura euskalduna*», y de la Academia de la Lengua Vasca-Euskaltzaindia, igualmente bajo el patrocinio de las cuatro diputaciones forales[390]. El fin de esta institución, según sus primeros estatutos aprobados en 1920, era «*velar por la lengua vasca, atendiendo intensamente a su cultivo, tanto en el orden filológico como en el social*». Desde el primer momento la Academia se propuso la utilización de un modelo único de lengua escrita y la elaboración de un diccionario y de una gramática oficiales. Entre sus primeros acuerdos estuvo la adopción de determinados usos ortográficos, algunos de los cuales han pervivido, como el uso de las letras g, k, x, o del dígrafo tx. Los trabajos iniciales, dificultados por las distintas opiniones que había al respecto, sufrieron un parón con la guerra civil española y la situación de semiclandestinidad en que quedó la Academia, con varios miembros en el exilio. A partir de 1941, gracias al impulso de su presidente, Resurrección Mª de Azkue, cuyo mandato se extiende desde 1919 hasta su fallecimiento en 1951, se reanudan progresivamente las tareas; en 1954 se actualizan los estatutos, se amplía el número de miembros de 12 a 18 y se eligen nuevos académicos; su revista *Euskera*, que se había editado entre 1920 y 1937, prosigue su publicación regular a partir de 1956.

El trabajo de unificación culmina en la reunión de Arantzazu de 1968, que celebra el cincuentenario de la Academia, donde se aprueban los principios para la unificación de la lengua escrita (fundamentos, ortografía, morfología, sintaxis, vocabulario y criterios sobre neologismos) y, en definitiva, se alumbra el *euskara batua*[391]. En las décadas siguientes la Academia irá publicando diversas obras que contribuyen a su consolidación: nomenclátor onomástico vasco, nomenclátor de los municipios del País Vasco, nomenclátor comercial, de cargos y de lugares públicos, los diversos tomos de *Euskal gramatika*, el *Diccionario General Vasco*, etc.

La aprobación de las normas del *euskara batua* y su implantación no se realizaron sin polémica. Desde el siglo XIX se habían realizado por lingüistas y escritores muy diversas propuestas sobre cómo debía realizarse la unificación.

---

[390] Las bases de creación de la Academia se elaboran en el Primer Congreso de Estudios Vascos y se aprueban por las cuatro diputaciones forales: por la de Guipúzcoa el 11 de abril, por la de Álava el 2 de septiembre, por la de Navarra el 3 de septiembre y por la de Vizcaya el 5 de octubre de 1919. El Congreso había designado a los cuatro primeros miembros, Resurrección Mª de Azkue, Arturo Campión, Luis Eleizalde y Julio de Urquijo, y el 21 de septiembre de 1919 se celebra la sesión constitutiva en la que se completa el número de doce académicos numerarios.

[391] Véase Luis VILLASANTE, «75.º aniversario del Congreso de Oñati (1918-1993)», *Revista Internacional de los Estudios Vascos* nº 39-1 (1994).

Sabino Arana, al igual que Larramendi, era partidario de que cada provincia mantuviera su dialecto y de que cada uno de ellos siguiera su propio proceso de unificación ortográfica, su interés práctico fue modelar sobre el dialecto vizcaíno un lenguaje escrito muy purista y plagado de neologismos de los cuales un número reducido han tenido éxito; Arturo Campión y Pierre Broussain, en el informe que elevan a la Academia en 1920, proponen la unificación sobre la base del dialecto guipuzcoano o del labortano, o de ambos previamente combinados[392]; en esa misma década Azkue propone un modelo de *gipuzkera osatua* o guipuzcoano completado o enriquecido; en los años cuarenta el escritor Pierre Lafitte elabora una gramática del navarro-labortano literario utilizado en las publicaciones del País vascofrancés; en los años cincuenta Luis Villasante y Federico Krutwig proponen como lengua estándar el labortano de los autores clásicos. Finalmente, el *euskara batua* tiene como base la ponencia presentada en Arantzazu por el académico Luis Michelena que recoge las conclusiones de las reuniones celebradas en Bayona en 1964 por escritores (entre los cuales tiene una influencia esencial el poeta Gabriel Aresti) y académicos e impulsadas por la asociación *Euskal Idaskaritza*, sucedida luego por *Idazleen Alkartea*[393]. La propuesta adapta las formas más extendidas y comunes de los diversos dialectos, con un peso importante del guipuzcoano por su carácter central –geográfica y filológicamente– respecto de las restantes variedades, pero resulta próxima también al labortano y al navarro y solo alejada de las más extremas, el vizcaíno y el suletino. Pese a que la polémica no cesó y la unificación recibió muy diversas y, a veces, despiadadas críticas[394], en la práctica ha triunfado ya que el euskera batúa se ha ido incorporando progresivamente a la educación, a los medios de comunicación y a las instituciones. Hoy en día muchos *euskaldun berriak* (nuevos hablantes) aprenden y utilizan directamente el batúa y no alguno de los dialectos como los *euskaldun zarrak* o hablantes tradicionales que tienen el euskera como lengua materna.

---

[392] Arturo CAMPIÓN y Pierre BROUSSAIN, «Informe de los señores académicos A. Campion y P. Broussain a la Academia de la Lengua Vasca sobre unificación del euskera», *Euskera*, 3 (1922).

[393] Los trabajos y conclusiones del congreso se publican en *Euskera*, 13 (1968).

[394] Véase, por ejemplo, Vicente de LATIEGUI y Dionisio de OÑATIBIA, *Euskaltzaindia, el batua y la muerte del euskera*, Lorea, San Sebastián, 1983. Una de las críticas habituales es calificar al batúa de lengua artificial; Arturo CAMPIÓN y Pierre BROUSSAIN, *op. cit.*, p. 16, ya se anticiparon a ella: «*Cierto que esa lengua unificada será lengua artificial. Sí, lo será, antes de que la enseñen las escuelas y la difundan los periódicos y los libros, y llegue el día en que los niños, desde la cuna, la oigan hablar. Toda lengua literaria es, en parte, artificial*». La polémica enfrentaba también a los propios miembros de Euskaltzaindia e incluso se llegó a crear en 1978 por algunas personas contrarias al batúa y partidarias de cultivar los dialectos el germen de una academia alternativa, *Euskerazaintza*. ZUAZO, *El euskera… op. cit.*, pp. 145 y ss.

1.3. Situación actual de las lenguas de Navarra

Según se deduce de la encuesta del CIS de 1998 a que se ha hecho referencia en el apartado III, la práctica totalidad de la población domina el castellano (el 98,7 % lo entiende, habla, lee y escribe, el 1,1 % lo entiende, habla y lee, y un 0,2 % solo lo entiende). Como resultado de la educación obligatoria en castellano generalizada en el siglo XX y de la aparición de los medios de comunicación de masas (prensa, radio, televisión) de abrumadora mayoría en castellano, en las últimas décadas ha desaparecido la población monolingüe en vascuence que no solo fue normal sino incluso durante siglos mayoritaria en Navarra.

El conocimiento del vascuence, según la misma encuesta, en esa fecha era muy minoritario: solo un 7,1 % lo entiende, habla, lee y escribe, un 3,8 % lo entiende, habla y lee, un 4,7 % lo entiende y habla y un 7,1 % solo lo entiende. En total, un 15,6 % lo habla y un 22,7 % afirma tener algún conocimiento del vascuence. Como ya señalamos, la principal utilidad de esta encuesta es que permitía la comparación entre las diversas lenguas cooficiales y entre las diversas comunidades autónomas y, en tal sentido, Navarra es la comunidad donde el conocimiento de la lengua vernácula era menor. No obstante, hay que tener en cuenta que la realidad reflejada en dicha encuesta –con una antigüedad ya de 15 años– ha ido experimentando un apreciable cambio, el derivado de la introducción del vascuence de forma normalizada en el sistema educativo navarro.

A este respecto, y a falta de los datos que en el futuro vayan ofreciendo los sucesivos censos de población cuya periodicidad decenal (y el hecho de que prescindan de preguntar por la lengua en la zona no vascófona de Navarra), por el momento, los hace poco útiles, los datos más relevantes son los que ofrecen las sucesivas encuestas sociolingüísticas que realiza el Gobierno Vasco para el conjunto de Euskal Herria en cooperación con el Organismo Público de la Lengua Vasca del País Vasco francés y, en las primeras ediciones, con el Gobierno de Navarra, con una periodicidad de cinco años (1991, 1995, 2001 y 2006 son las publicadas por el momento, mientras que la de 2011 está pendiente de publicación aunque se ha difundido un resumen de sus resultados[395]), y las encuestas

[395] Xavier AIZPURUA (ed.), *Euskararen jarraipena = La continuidad del euskera = La continuité de la langue basque*, Gobierno Vasco/Gobierno de Navarra, Vitoria-Gasteiz/Pamplona, 1995; GOBIERNO VASCO, *Encuesta sociolingüística de Euskal Herria, 1996: la continuidad del euskera II: Navarra*, Vizcaya, 1998; *La continuidad del euskera = Euskararen jarraipena III: encuesta sociolingüística de Euskal Herria, 2001: conclusiones*, Vitoria-Gasteiz, 2003; y *IV encuesta sociolingüística*, 2006, Vitoria-Gasteiz, 2008. El avance de la de 2011 está disponible como publicación electrónica: http://www.kulturklik.euskadi.net/wp-content/uploads/2012/07/Euskal_Herria.Inkesta_Soziolinguistikoa._gazt..pdf

que ha realizado por su parte el Gobierno de Navarra en los años 2003 y 2008 para su propio ámbito territorial[396].

A. Encuesta sociolingüística de Euskal Herria

Según la IV encuesta realizada por el Gobierno Vasco, en 2006 el 11,1 % de la población navarra mayor de 16 años (56.400 personas) era bilingüe, habla bien tanto euskera como castellano, mientras que un 7,6 % (38.600 personas) era capaz de entenderlo, aunque no lo hable bien, y son considerados como bilingües pasivos. El restante 81,3 % (413.900 personas) era monolingüe en castellano. En cuanto a la distribución por zonas lingüísticas, la zona vascófona es la que presenta mayor porcentaje y mayor número de bilingües, el 60,1 % y 30.000 personas, respectivamente. En la zona mixta se da un 8,3 % de bilingües, 22.800 personas, mientras que en la zona no vascófona los bilingües son el 1,9 %, 3.543 personas. Según los datos que se han avanzado de la V encuesta en 2011 la situación varía poco aunque con ligero incremento del vascuence: es bilingüe el 11,7 % (62.977 personas) mientras que un 7,5 % (40.546 personas) son bilingües pasivos y el restante 80,7 % (433.616 personas) es monolingüe en castellano. Si nos referimos a la evolución que puede observarse entre la primera y la última de las encuestas resulta que entre 1991 y 2011 ha aumentado tanto el número de bilingües como el de bilingües pasivos, mientras que el de monolingües ha descendido, como resulta del siguiente cuadro.

Población de 16 o más años					
	1991	1996	2001	2006	2011
Bilingües	9,5	9,6	10,3	11,1	11,7
Bilingües pasivos	4,6	9,8	6,6	7,6	7,5
Monolingües	85,9	80,6	83,1	81,3	80,7
Total	420.700	437.200	468.700	508.900	537.139

Cuadro 3. Conocimiento de vascuence 1991-2011. V Encuesta sociolingüística 2011.

Aunque el número de bilingües se ha incrementado en las tres zonas lingüísticas, no lo han hecho de modo homogéneo. El porcentaje de bilingües de la zona no vascófona era de un 0,6 % en 1991 y del 1,9 % en 2006. En la zona mixta ha sido significativo el incremento de bilingües, pasando de un 5,2 % a un 8,3 %. En la zona vascófona el porcentaje de bilingües se ha mantenido, es decir, continúa siendo aproximadamente de un 60 %.

---

[396] GOBIERNO DE NAVARRA, *Estudio sociolingüístico sobre el vascuence en Navarra. 2003 Competencia lingüística, uso y actitudes*, Pamplona, 2004, y *Euskararen egoera Nafarroan 2008. La situación del euskera en Navarra*, Pamplona, 2009.

Estos datos deben completarse añadiendo que la encuesta no contempla a los menores de 16 años donde, como veremos enseguida, es donde mayor crecimiento muestra el bilingüismo. Además, resulta que según las encuestas el porcentaje de bilingües y de bilingües pasivos se ha incrementado sobre todo en los grupos de edad menores de 35 años mientras que en ellos disminuye el porcentaje de monolingües. En consecuencia, al contrario de lo que sucedía en épocas anteriores de regresión de la lengua en que el mayor conocimiento del vascuence se asociaba con la población de más edad, hoy el mayor conocimiento del vascuence se relaciona con la población más joven. Obviamente, estos datos son el resultado de la incorporación del vascuence al sistema educativo. La distribución por grupos de edad en 2011 se refleja en el siguiente cuadro.

Población de 16 o más años			
Grupos de edad	Bilingües	Bilingües pasivos	Monolingües
≥ 65	9,3	5,1	85,7
50-64	9,6	6,5	83,9
35-49	10,1	9,2	80,7
25-34	14,5	9,3	76,1
16-24	20,8	7,2	71,9
Total	11,7	7,5	80,7

Cuadro 4. Conocimiento de vascuence por grupos de edad. V Encuesta sociolingüística 2011.

Estos datos, que indican una cierta recuperación del vascuence en Navarra en las últimas décadas, deben completarse teniendo en cuenta el incremento significativo del porcentaje de inmigrantes que era solo de un 2 % en 1991 y que había ascendido en 2011 hasta el 11,2 %. El aumento de los inmigrantes implica un freno al crecimiento del porcentaje de bilingües vascuence/castellano en las cifras globales ya que su incremento se produce solo entre la población autóctona. Por otro lado, el envejecimiento de la población y el descenso del índice de natalidad en Navarra también influye en los resultados dado que el mayor incremento de bilingües tiene lugar entre los grupos de edad más jóvenes, que cada vez tienen menor peso respecto al total de la población.

En cualquier caso, pese a su parcial recuperación, el vascuence sigue siendo lengua minoritaria y a considerable distancia del castellano; en 2006 nueve de cada diez habitantes, el 90,4 %, tenían el castellano como primera lengua, solo el 6,4 % tenía el euskera como tal y el 3,2 % usaba indistintamente las dos lenguas. El castellano como primera lengua era mayoritario en las zonas no vascófona (98,5 %) y mixta (93,7 %), el vascuence lo era en la zona vascófona (el 63 %).

B. Encuestas sociolingüísticas de Navarra

A partir de 2000 el Gobierno de Navarra decide cesar en la colaboración con el Gobierno Vasco y emprender en solitario la elaboración de sus propios estudios sociolingüísticos[397]. Hasta la fecha ha elaborado dos encuestas en los años 2003 y 2008, así como otro estudio que recopila datos de diversas fuentes para reflejar la evolución del vascuence en Navarra entre 1986 y 2003[398]. Sus resultados, con pequeñas variaciones, ofrecen similares conclusiones que las ya expuestas en relación con las encuestas del Gobierno Vasco.

Según la encuesta de 2008, que se realiza a los mayores de 15 años, el 11,9 % de la población es euskaldun o bilingüe (habla bien el euskera) mientras que un 6,2 % de la población sería cuasi-euskaldun ya que manifiesta hablar algo (serían equivalentes a los bilingües pasivos de la encuesta del Gobierno Vasco) y el restante 81,9% de los navarros son exclusivamente castellanoparlantes. Por zonas, en la vascófona hay un 57,6 % de población bilingüe (un 8,8 % de cuasi-euskaldunes), en la mixta un 9,9 % (un 6,6 % de cuasi-euskaldunes) y en la no vascófona solo un 2,5 % (pero un 5 % de cuasi-euskaldunes). El resumen de respuestas se refleja en el siguiente cuadro.

Población ≥ 15 años		**% Total**	**% Zona Vascófona**	**% Zona mixta**	**% Zona no vascófona**
Entiende	Bien	14,0	63,7	11,4	4,5
	Algo	7,6	10,0	8,7	5,1
	Nada	78,4	26,2	79,9	90,5
Habla	Bien	**11,9**	57,6	9,9	2,5
	Algo	**6,2**	8,8	6,6	5,0
	Nada	**81,9**	33,6	83,5	92,6

[397] El Pleno del Parlamento de Navarra aprobó el sesión del 10 de febrero de 2011 una moción presentada por el grupo parlamentario de Nafarroa Bai, con el único voto en contra del grupo de UPN, en el siguiente sentido: «*El Parlamento de Navarra insta al Gobierno de Navarra a que, en el marco de las relaciones institucionales, acuerde con el Gobierno Vasco la realización de la encuesta sociolingüística que sobre el desarrollo del euskara se realiza cada cinco años en todo el territorio del euskara, tal y como se realizó en el año 2006*» (BOPN nº 11, de 17 de febrero de 2011). El 5 de julio de 2012 se suscribió un convenio específico de colaboración en materia de vascuence entre el Gobierno de Navarra y el Gobierno Vasco entre cuyos compromisos se halla el de compartir la información sobre los estudios e investigaciones sociolingüísticos y las experiencias respecto a la elaboración y el desarrollo de los respectivos sistemas de indicadores sociolingüísticos y de la política lingüística y, en la medida de lo posible, de ajustar las fechas de realización de los estudios, lo que indica que la intención es seguir realizando estudios separados.

[398] GOBIERNO DE NAVARRA, *Estudio sociolingüístico sobre la evolución del vascuence en Navarra 1986-2003*. Publicación electrónica: http://www.euskarabidea.es/fitxategiak/dokumentuak/testuak/evolucion_euskera_navarra_1986-2003.pdf

Población ≥ 15 años		% Total	% Zona Vascófona	% Zona mixta	% Zona no vascófona
Lee	Bien	10,5	44,0	9,4	3,3
	Algo	5,5	14,1	6,0	2,4
	Nada	83,9	41,9	84,6	94,2
Escribe	Bien	9,5	38,4	8,9	2,5
	Algo	5,0	14,9	5,0	2,3
	Nada	85,5	46,7	86,1	95,2

Cuadro 5. Conocimiento de vascuence por zonas. Encuesta sociolingüística de Navarra 2008.

Para una completa comprensión de lo que implican estos porcentajes conviene señalar que el tamaño de la población en cada una de las tres zonas es muy dispar y procede tener en cuenta también el número total de personas bilingües. Tomando los datos de población a 1 de enero de 2007, que son los utilizados por la encuesta, y relacionándolos con los porcentajes que ofrece por zonas, nos encontramos con el siguiente resumen que indica que más de la mitad de los euskaldunes o bilingües, el 53 %, y más del 85 % de los cuasi-euskaldunes, reside fuera de la zona vascófona.

Zonas lingüísticas	Habitantes ≥ 15 años	Euskaldunes/ Bilingües	Cuasi-euskaldunes	Castellano-parlantes
Zona vascófona	48.791	28.104	4.294	16.393
Zona mixta	276.647	27.388	18.259	231.000
Zona no vascófona	178.524	4.463	8.926	165.135
Total	**503.962**	**59.955**	**31.479**	**412.528**

Cuadro 6. Conocimiento de vascuence por zonas. Elaboración propia sobre datos de Encuesta sociolingüística de Navarra 2008 y datos de población del INE a 1/1/2007.

Si atendemos a la distribución por edades, las conclusiones son similares a las que hemos expuesto al comentar los resultados de las encuestas del Gobierno Vasco. En los grupos más jóvenes aumenta sensiblemente el conocimiento del vascuence, resultado de su incorporación al sistema educativo, mientras que en los grupos de mayor edad disminuye. A este respecto, se señala que mientras solo el 4,5 % de la población ha cursado en algún momento sus estudios en el modelo D (en euskera con asignatura de lengua castellana), el 25,4 % lo ha hecho en modelo A o B (en euskera y castellano) y el 70 % en modelo G (solo en castellano), en el grupo de 25-34 años esos porcentajes son respectivamente el 31,6, el 8,4 y el 60 %, mientras que en el de 15-24 años esos porcentajes son respectivamente el 38,4, el 16,7 y el 44,9 %.

Grupos de edad		15-24	25-34	35-54	55-64	≤ 65
Entiende	Bien	24,5	15,4	13,7	12,1	8,1
	Algo	7,9	7,3	9,7	9,4	2,7
	Nada	67,6	77,2	76,7	78,6	89,2
Habla	Bien	19,9	13,1	11,7	9,6	7,6
	Algo	9,6	6,8	7,8	6,9	0,5
	Nada	70,6	80,1	80,5	83,6	91,8
Lee	Bien	20,6	13,1	10,8	6,1	4,5
	Algo	6,4	4,5	7,4	6,8	2,0
	Nada	73,0	82,4	81,9	87,2	93,5
Escribe	Bien	19,6	12,5	9,5	4,6	3,4
	Algo	7,0	3,9	6,4	5,5	2,1
	Nada	73,3	83,5	84,0	89,9	94,5

Cuadro 7. Conocimiento de vascuence por grupos de edad. Encuesta sociolingüística de Navarra 2008.

En cuanto a la progresión del conocimiento del vascuence, no es posible hacer una comparación exacta dado que el Gobierno de Navarra solo ha realizado dos encuestas y no ha utilizado los mismos criterios de clasificación en una y otra, ni tampoco los mismos que en las encuestas del Gobierno Vasco. No obstante, en el estudio que realiza comparando la evolución de 1986 (con datos de las estadísticas de población del Instituto de Estadística de Navarra) a 2003 (con datos de la primera encuesta sociolingüística) concluye que, en la población navarra de 2 o más años, se ha pasado de un 5 % que entiende, habla, lee y escribe vascuence a un 10,5 %, de un 4,6 % que entiende, habla, lee y escribe vascuence con dificultad a un 9,7 %, y de un 90,4 % que no conoce el vascuence a un 78 %. En resumen, de 48.520 personas que hablaban (bien o regular) vascuence en 1986 a 117.600 personas en 2003.

C. El vascuence en el sistema educativo

Para completar los datos anteriores donde señalábamos que en el proceso de recuperación del vascuence tiene una incidencia esencial su incorporación al sistema educativo, procede incluir algunos datos sobre la población menor de 15 o de 16 años que no figura en las citadas encuestas sociolingüísticas pero sí en los datos sobre el alumnado de los ciclos de enseñanza Infantil, Primaria y Secundaria obligatoria que finaliza, precisamente, a los 16 años.

A este respecto, en el curso 2011-2012 había 20.370 alumnos en enseñanza Infantil, 39.221 en enseñanza primaria y 24.528 en ESO[399]. De ellos, cursaban

[399] CONSEJO ESCOLAR DE NAVARRA, *Informe del Sistema Educativo en Navarra. Curso 2011-2012*, Pamplona, 2012.

estudios en modelo D, esto es, en vascuence con el castellano como asignatura, aproximadamente la cuarta parte. El modelo B, una parte de las asignaturas en vascuence y otra en castellano, es residual[400]. En modelo A, en castellano con el vascuence como asignatura, estudia la quinta parte en Primaria aunque se reduce aproximadamente en la mitad en Secundaria. El modelo G, solo castellano, reúne a la mitad de los alumnos y, finalmente, en programas plurilingües experimentales (inglés y castellano) comienza a haber una cantidad importante en Educación Infantil. El resumen completo en porcentajes figura en el siguiente cuadro.

Enseñanza	Modelo D	Modelo B	Modelo A	Modelo G	Plurilingüe
Infantil	25,99	0,22	16,40	39,14	18,25
Primaria	26,79	0,35	21,59	46,76	4,51
ESO	23,80	0,14	11,64	63,50	0,92
Total	**25,72**	**0,26**	**17,43**	**49,80**	**6,79**

Cuadro 8. Matrícula en enseñanza obligatoria por modelos lingüísticos. Curso 2011-2012.

Cabe añadir, en cuanto a la evolución de la matrícula del alumnado por modelos lingüísticos, que entre 1990 y 2001 el modelo D crece con carácter general en el sistema educativo desde el 13 % hasta el 20 %, el modelo A pasa del 6 % al 18 %, mientras que el modelo G experimenta un descenso constante que le lleva de un 81 % hasta un 62 %. En el curso 2000-2001 el modelo D acogía al 28,26 % de los alumnos en Educación Infantil, el 23,11 % en Primaria y el 18,25 % en ESO; en el modelo B eran el 0,20 %, el 0,30 % y el 0,20 %, respectivamente; en el modelo A, el 30,44 %, el 24,62 % y el 10,52 %; en el modelo G, el 41,10 %, el 51,97 % y el 71,03 %, respectivamente[401]. Si comparamos estos datos con los de diez años más tarde, vemos que el modelo D ha crecido moderadamente y tiende a estabilizarse, el modelo B sigue siendo residual, el modelo A se mantiene excepto en Educación Infantil en que se reduce, probablemente tanto por el crecimiento del modelo D como por la irrupción de los programas plurilingües, y también se reduce el modelo G.

---

[400] Según señala Eduardo ALDASORO LECEA, «La evolución de la enseñanza en euskera en Navarra», *Revista Internacional de los Estudios Vascos* nº 46-2 (2001), pp. 601-602, este modelo en el País Vasco inicialmente tuvo poco éxito ya que los alumnos no eran capaces de seguir sus estudios de enseñanza secundaria en euskera, alcanzaban puntuaciones altas en castellano pero no así en euskera, y tuvo que ser modificado. En Navarra se contemplaba inicialmente como variante del modelo D pensado para alumnado vascoparlante que precisa una compensación en el conocimiento de castellano y, por tanto, circunscrito a localidades donde la presencia del euskera sea alta, lo que explica que pocos alumnos y pocos centros lo elijan.

[401] CONSEJO ESCOLAR DE NAVARRA, *Informe del Sistema Educativo en Navarra y Memoria del Consejo Escolar de Navarra. Curso 2000-2001*, Pamplona, 2001.

Quiere todo esto decir que en la actualidad casi la mitad de los alumnos de hasta 16 años tienen conocimientos de vascuence, aunque sea básico, y cuando menos en torno a una cuarta parte un dominio pleno del vascuence cuando finaliza la enseñanza obligatoria, lo cual presupone que en los próximos años el porcentaje de población bilingüe seguirá incrementándose.

D. Los padrones municipales y la recuperación del vascuence

GROS I LLADÓS ha realizado un estudio sistemático sobre el conocimiento del vascuence en Navarra por municipios y comarcas[402]. Se basa en la recopilación de los datos facilitados con las renovaciones de padrones municipales de 1986, 1991, 1996 y 2001 aunque, erróneamente, se refiere a ellas como censos de población[403]. Aunque el propio autor pone en cierta cuarentena los datos que ofrece el padrón de 1986 la evolución posterior de sus datos ratifica las mismas conclusiones de las encuestas sociolingüísticas ya comentadas[404]. En todo caso, ha de tenerse en cuenta que en el padrón figuran todos los vecinos, incluyendo los menores de 15 ó 16 años, lo cual implica que el número de vascohablantes del padrón sea algo superior.

---

[402] Miquel GROS I LLADÓS, *Recuperación del Euskera en Navarra*, Euskaltzaindia, Bilbao, 2007.

[403] El padrón municipal constituye un registro administrativo donde se hacen figurar individualmente y con determinados datos personales a todos los vecinos de cada municipio. Conforme al art. 17 de la Ley 7/1985, de 2 de abril, de Bases de Régimen Local, su renovación se hacía cada cinco años, pero en la vigente redacción dada por la Ley 4/1996, de 10 de enero, se establece una gestión continua e informatizada, con actualización permanente, que hace desaparecer las renovaciones quinquenales. Sus datos sirven de base para el censo de población y el censo electoral. El censo de población es un instrumento estadístico donde figuran las cifras totales de habitantes, en su caso desglosadas por ámbitos territoriales o por cualesquiera otros criterios (sexo, edad, profesión, nacionalidad) y que la Ley 70/1980, de 16 diciembre, por la que se modifican las fechas de referencia para la formación de los censos generales de la nación (modificada por Ley 50/1998, de 30 de diciembre) dispone que se elaboren entre marzo y mayo de los años acabados en uno, esto es, cada diez años.

[404] GROS, *op. cit.*, p. 31, señala que parece probable que «*un porcentaje de la población de tendencia vascófila pero sin conocimientos de euskera habría alterado sus respuestas distorsionando la realidad*» dado que en aquel año «*se estaba discutiendo la ley que debía regular la situación oficial del euskera en la comunidad navarra, y ante la perspectiva de una división de Navarra en zonas con diferente tratamiento legal y educativo (y que finalmente cristalizaría en la zonificación en 3 zonas, vascófona, mixta y no vascófona, sancionada en la Ley Foral 18/1986 del Vascuence), una parte de la población deseosa de que su municipio fuera incluido en una zona con algún tipo de protección legal para el euskera, manifestó poseer unos conocimientos lingüísticos que en absoluto casaban con la realidad*». Que la desviación supuesta por GROS no era muy importante se deduce de lo que afirma Iñaki LARRAÑAGA IRIZAR, «Estudio sociolingüístico de Iruña. 1986», *Jornadas Pamplona y el Euskara. 18 al 20 de diciembre de 1995*, Ayuntamiento de Pamplona, 1996, p. 367, en relación con el estudio realizado por dicho Ayuntamiento: «*Los datos obtenidos coinciden con los resultados que algunos meses más tarde arrojó el Padrón de Habitantes (1986)*».

En los padrones los vecinos indican si comprenden, aún con dificultades, el euskera –a los que GROS denomina vascófonos y que equivalen a los que antes hemos definido como cuasieuskaldunes o bilingües pasivos– o si lo hablan bien –euskaldunes–. Con arreglo a esos criterios, en el padrón de 1986 el 15,4 % de los navarros se clasificaban como vascófonos y el 10,2% como euskaldunes. En el padrón de 2001 esas cifras se incrementan hasta el 20,9 % de vascófonos y el 12,1 % de euskaldunes. Hay que tener en cuenta que en los menores de 25 años el número de vascófonos se incrementa hasta el 29,8 % y el de euskaldunes hasta el 18,8 %, y entre los menores de 15 años hasta el 34,9 y el 21,3 %, respectivamente.

El mayor interés del estudio de GROS se halla en su análisis por comarcas. Constata que en los quince años que estudia la tasa de vascohablantes (en mayor o menor grado) aumenta en la gran mayoría de comarcas y en las pocas donde no lo hace se mantiene o los descensos son mínimos. De las 44 comarcas que contempla, en 1986 solo 16 se sitúan por encima del 10 % de vascófonos y en 2001 ya son 32. En la población menor de 25 años solo 5 comarcas del extremo sur de Navarra no llegan al 10 %; esa población nacida de 1986 en adelante presenta unos porcentajes de vasquización muy importantes en zonas poco o nada vascófonas anteriormente, sobre todo en la Zona Media.

Por otro lado, concluye que la presencia histórica del euskera en una comarca es un hecho esencial para explicar la capacidad de recuperación lingüística. Las comarcas que mantenían vivo el euskera presentan unos índices de escolarización en euskera máximos y las que se encontraban en trance de sustitución lingüística alcanzan entre el 70 y el 90 % de vascofonía en su población infantil. Las comarcas que perdieron el euskera durante el siglo XX presentan, con algunas excepciones debida a la incidencia de la inmigración, un porcentaje mayoritario de vascófonos entre su población infantil. Las comarcas donde el euskera desapareció a lo largo del siglo XIX, en general, también con excepciones, muestran alrededor de la mitad de su población infantil revasconizada (entre el 65 y el 35 % según los casos). Las que perdieron el euskera entre los siglos XVI y XVIII muestran un porcentaje, en la vascofonía infantil, que se sitúa entre el 50 y el 30 %, mientras que las que nunca tuvieron presencia activa del euskera o fue lejanísima en el tiempo son las que presentan índices de recuperación más débiles, siempre por debajo del 30 % de vascófonos infantiles que van cayendo por debajo del 10 % cuanto más se avanza hacia el sur. Concluye GROS que esos datos confirman que el sustrato vasco existente en una comarca, entendido como el poso histórico que la presencia social del euskera ha dejado en un grupo humano, determina en gran medida la actitud y potencialidad de dicho grupo para recuperar en mayor o menor medida la lengua.

1.4. Antecedentes de la política lingüística en Navarra

A. Legislación del Reino de Navarra en relación con las lenguas

En la legislación histórica del Reino de Navarra, la que va desde el siglo XII hasta el siglo XIX, se refleja la presencia del vascuence como la lengua ordinariamente hablada por la mayoría de la población aunque los documentos se redacten en latín o romance; así, las diversas palabras de origen vasco o las explicaciones del Fuero General sobre determinadas expresiones en *bascuenz* o *bascuengado*[405]. Pero, al igual que en otros reinos u ordenamientos, las normas se ocupan muy escasamente de la materia lingüística. Se trasluce la mentalidad imperante en la época que acepta con normalidad un régimen de coexistencia de diversas lenguas que se utilizan por diversos sectores sociales y para distintas funciones. Hasta el siglo XVIII no prenderá la idea de que es necesaria una única lengua nacional que deben emplear obligatoriamente todos los poderes públicos y todos los súbditos para todas las funciones sociales.

El Fuero General, en su libro primero que trata sobre el rey de Navarra, prevé la posibilidad de que «*fuesse Rey ombre de otra tierra, ó de estranio logar ó de estranio lengoage*» para imponerle el límite de no poder nombrar a su servicio más de cinco «*ombres estranios de otra tierra*». La norma estaba pensada para los monarcas de origen francés, como los de la dinastía de Champaña, pero la diferencia de lengua perdería relevancia con el tiempo para identificar a los extraños al Reino dado que a partir del siglo XV el castellano, empleado por la élite gobernante, es lengua común con castellanos y aragoneses que son quienes ocupan cargos por nombramiento de los monarcas hispanos, aunque las Cortes de Navarra estarán siempre muy celosas de reclamar que se observe el límite en cuanto al acceso a cargos de quienes no eran naturales del Reino. El Fuero General contiene también normas específicas para ciertas minorías, pero no se preocupa de sus lenguas sino de otras cuestiones entonces más relevantes, como las diferencias religiosas, regulando los pleitos entre judíos, moros y cristianos, o como las diferencias de estatus jurídico, regulando los pleitos entre navarros y francos.

---

[405] Así, por ejemplo (citando de la edición de Pablo Ilarregui y Segundo Lapuerta de 1869, reeditada por la Diputación Foral en 1964): «*Esta zena* [pecha] *es clamada en los bascongados on bazendu avaria»; «Ay una pecha que es clamada azaguerrico en basquenz*», «*Ay otra pecha que es clamada alfonsadera, en basquenz ozterate*»; «*et estas pechas se dan en logares en hueyll* [peldaño o escalinata] *de glesia, en logares en la cayll, que dize el bascongado erret bidé»; «Villana casada de Rey ó de orden, qui la fiere, si las tocas cayeren en tierra, deve LX sueldos de calonia* [caloña, multa]*, que es dicha daucari*»; «*Et por tal ferme* [fiador] *dize el navarro gayzes berme*»; «*et si en estos montes átales alguno taylla árbor, ha por calonia II cafices* [cahíz, unidad de medida] *de ordio* [cebada] *ó un cafiz de trigo et una quoarta de vino, et II sueldos et meyo* [medio] *por el carnero. Esta calonia es clamada gauqua aari*». Véanse comentarios en CARO BAROJA, obra citada.

En diversas leyes de las Cortes de Navarra se contempla la exigencia de conocimiento de lenguas para desempeñar determinados cargos, aunque de forma puntual ya que en la época lo realmente importante era ser natural del Reino, la limpieza de sangre o ser cristiano viejo y, además, tener en su caso los estudios adecuados. Así, la ley 28 de las Cortes de 1590 exigía a los boticarios el conocimiento del latín («*los Apoticarios de aquí adelante sean latinos: demanera que puedan entender muy bien los Autores á quien han de seguir*»), exigencia que no se hizo para otros profesionales como médicos o abogados ya que se les suponía tal saber por haber pasado por la Universidad, pero los boticarios no lo harían hasta el siglo XIX; la ley 70 de las Cortes de 1724 dispone que los escribanos que se nombren para los partidos donde se habla la lengua vascongada deben entenderla y hablarla; la ley 75 de las Cortes de 1817-1818 exige que para ejercer como escribanos reales, de la Corte, de los juzgados o mercados, comisarios, receptores o secretarios del Consejo, debía superarse un examen sobre «*su inteligencia en la lengua y ortografía castellana y acerca del modo de escribir*». Las Ordenanzas del Consejo Real de Navarra recopiladas y publicadas en 1622, por su parte, imponían a los comisarios (escribanos enviados para realizar la recogida de pruebas o efectuar diligencias de ejecución) que hicieran la transcripción de las declaraciones de los testigos vascongados traduciéndolas al romance o copiándolas literalmente, lo que presuponía que, al menos algunos de ellos, debían conocer ambas lenguas o que, en caso contrario, debían de acudir al auxilio de intérpretes[406].

En la Edad Moderna las Cortes de Navarra, al igual que otras instituciones de la monarquía hispana, asumen la preocupación por regular en detalle la educación obligatoria, materia antes abandonada en manos de las instituciones eclesiásticas y de la que a partir del siglo XVI empiezan a ocuparse las entidades locales. El primer antecedente es de 1617, una ley en la que se regulaban los requisitos formales a que debían ajustarse los pueblos a la hora de nombrar maestros[407]; en 1621 acuerdan que los latinistas no pasen a estudios mayores sin ser examinados[408], mientras que en 1678 se establece que se nombren maestros

---

[406] Libro I, título XXI, capítulo XXXII: «*Y assi mesmo hagan decir a los testigos tras auerles leydo muy en particular y dadoles a entender los articulos, lo que saben y entienden cerca dellos, y assienten con mucha puntualidad lo que dixeren, y por las mismas palabras, lo que dixeren en quanto a los que supieren romance: y romanceando con toda fidelidad y propiedad las palabras que los bascongados dixeren: y siendo necessario, o importante poniendo las mismas palabras formales que dixeren los bascongados en bascuence, sin añadir ni quitar a lo que dixeren, ni glossar sus palabras*».

[407] Novíssima Recopilación, libro I, título X, ley 66: «*Que el Alcalde, y Regidores de cada Pueblo puedan hacer conducion de Medicos, Cirujanos, Maestros de Gramatica, y de Escuela de leer, escribir, y contar, sin juntar Concejo, ni tomar voto de los vecinos por un trienio*».

[408] PARLAMENTO DE NAVARRA, *Actas de las Cortes de Navarra (1530-1829)*, Pamplona, 1991, libro II, p. 330.

de gramática, es decir, de secundaria, solo en pueblos de más de 600 vecinos y en las cabezas de merindad[409]. La ley 48 de las Cortes de 1724 exigía para el nombramiento de maestros un examen sobre «*la pericia de leer, escribir y contar*»; no se decía en qué lengua, se sobreentiende que la castellana. La ley 41 de las Cortes de 1780-1781 regula extensamente el «*establecimiento de escuelas de niños y niñas*» disponiendo que existan en todos los pueblos y que acudan obligatoriamente entre los cinco y los doce años. Se mantiene la exigencia a los maestros del título expedido por el Consejo Real tras el correspondiente examen, previo otro sobre doctrina cristiana por el ordinario eclesiástico, mientras que las maestras para niñas, en cambio, debían ser examinadas por los pueblos y sus párrocos no solo en cuanto a leer y escribir y doctrina cristiana sino también «*por lo concerniente á las habilidades, y maniobras mugeriles*» como hilar o coser. Nuevamente de la enseñanza de las primeras letras se ocupa la ley 22 de las Cortes de 1828-1829, las últimas del Reino, creando la Junta Superior de Educación que atenderá, entre otras materias, a la capacitación de los maestros, y así mismo prevé la creación de juntas locales. Tampoco estas normas se refieren a la lengua en que se imparte la enseñanza dando por supuesto que era la castellana, como se hace constar en el art. 32 del reglamento que en desarrollo de la citada ley 22 elabora en 1831 la Junta Superior de Educación: «*En todas las escuelas de Navarra se enseñará á los niños la doctrina cristiana, leer y escribir correctamente, ideas generales de urbanidad, la gramática y ortografía castellana, las cuatro reglas…*»[410]. En esta misma época el uso del vascuence en la enseñanza elemental, en particular para la de la doctrina cristiana, se contempla solo en algunas ordenanzas municipales[411].

En el ámbito eclesiástico también se dictaron normas en cuanto al uso de las lenguas. En la Edad Media se utiliza habitualmente el latín como lengua escrita y seguirá siendo la lengua de la liturgia hasta el Concilio Vaticano II (1962-1965)[412]. No obstante, a partir del siglo XVI en muchos documentos de

---

[409] Novíssima Recopilación, libro I, título X, ley 85.

[410] JUNTA SUPERIOR DE EDUCACIÓN, *Plan y reglamento general para las escuelas del Reino de Navarra*, Imprenta de Francisco Erasun y Rada, Pamplona, 1831.

[411] Irene LÓPEZ-GOÑI, *Ikastola: Un movimiento popular y pedagógico. Historia de las ikastolas de Navarra*, Euskara Kultur Elkargoa, Pamplona, 2007, p. 29.

[412] Constitución *Sacrosanctum Concilium* sobre la Sagrada Liturgia, de 4 de diciembre de 1963: «*36. § 1. Se conservará el uso de la lengua latina en los ritos latinos, salvo derecho particular. § 2. Sin embargo, como el uso de la lengua vulgar es muy útil para el pueblo en no pocas ocasiones, tanto en la Misa como en la administración de los Sacramentos y en otras partes de la Liturgia, se le podrá dar mayor cabida, ante todo, en las lecturas y moniciones, en algunas oraciones y cantos, conforme a las normas que acerca de esta materia se establecen para cada caso en los capítulos siguientes. § 3. Supuesto el cumplimiento de estas normas, será de incumbencia de la competente autoridad eclesiástica territorial, de la que se habla en el artículo 22, 2, determinar si ha de usarse la lengua vernácula*

la administración y de los tribunales eclesiásticos el latín va siendo sustituido por el castellano debido al deficiente conocimiento que van teniendo muchos clérigos y letrados de la lengua latina. Así, en las constituciones sinodales de la diócesis pamplonesa de 1501, impresas en latín, se incluye «*una breve suma y compillacion en lengua vulgar y maternal, por que los rectores, vicarios y capellanes, o algunos dellos que no son tan buenos latinos como seria menester, puedan mejor entender los articulos*»[413]. En las constituciones sinodales de 1590, promulgadas en castellano, se relata que «*antiguamente en nuestro tribunal se hazian todas las causas en latin, y después andando los tiempos se fue alterando hasta el presente, que se hazen todas en romance, excepto algunos libelos en las causas matrimoniales*», y se dispone que «*ordenamos, y mandamos, que de aquí adelante en nuestros tribunales, todas las causas beneficiales, matrimoniales, civiles, y criminales, de qualquier calidad, o condicion que sean, las escrivan, y hagan en romance, y los procuradores no presenten ningun escripto en latin, ni los juezes, ni notarios lo admitan*»[414]. En todo caso, la atención pastoral se ha de hacer en la lengua de los fieles aplicando la regla «*de idiomate beneficiatorum*» decretada en el IV Concilio de Letrán (1215) y ratificada por diversos pontífices: no se debían proveer parroquias o beneficios eclesiásticos asociados a la cura de almas a quien no hablase bien la lengua del país. En el caso de la diócesis de Pamplona se consideraba a la mayor parte comprendida en zona de habla vascongada. La aplicación de esa norma fue irregular y, en algunos casos, conflictiva, son numerosos los pleitos referidos a si determinada parroquia se halla o no en localidad vascongada[415].

---

y en qué extensión; si hiciera falta se consultará a los Obispos de las regiones limítrofes de la misma lengua. Estas decisiones tienen que ser aceptadas, es decir, confirmadas por la Sede Apostólica. § 4. La traducción del texto latino a la lengua vernácula, que ha de usarse en la Liturgia, debe ser aprobada por la competente autoridad eclesiástica territorial antes mencionada».

[413] *Constitutiones prouinciales prouincie cesaraugustane et Constitutiones sinodales diocesis pampilonensis*, impreso por Arnaldo Guillén de Brocario, Pamplona, 1501.

[414] *Constituciones synodales del Obispado de Pamplona*, Imprenta de Thomas Porralis, Pamplona, 1590, libro primero, capítulo tercero, p. 39. En las mismas constituciones (libro segundo, capítulo segundo, p. 54) se ordena a los escribanos y notarios eclesiásticos que no den testimonio de escrituras en latín o en otra lengua que no entiendan bajo pena de multa, de donde se deduce que era frecuente ese desconocimiento.

[415] José María JIMENO JURÍO, *Navarra. Historia del Euskera. I. Personalidad y lengua*, Pamiela, Pamplona, 2006, pp. 45 y ss. Ricardo URRIZOLA HUALDE, «El euskara en la administración navarra a finales del XVIII. Tensa relación entre el Hospital y el Ayuntamiento de Pamplona», *Fontes Linguae Vasconum: Studia et documenta* nº 98 (2005), narra el conflicto suscitado en 1791 cuando el Ayuntamiento nombró un capellán que no hablaba vascuence para el Santo Hospital de Pamplona; la Junta del Hospital rechazó el nombramiento alegando que «*el número de enfermos puramente bascongados es bastante considerable*», la mitad de los acogidos y hasta una cuarta parte vascongados «*cerrados*» que no entendían el castellano, y que «*un capellán que no sepa el bascuence, es inútil para el desempeño de las más grabes e importantes obligaciones de su ministerio*».

El Reino de Navarra desaparece definitivamente como resultado de la reinstauración de la Constitución de 1812 por el pronunciamiento de los sargentos de la Guardia Real en La Granja de San Ildefonso el 12 de agosto de 1836. Sus instituciones son suprimidas y reemplazadas por las provinciales del nuevo Estado liberal. Mediante la Ley de Confirmación de Fueros de 25 de octubre de 1839 y la Ley *Paccionada* de Modificación de Fueros de 16 de agosto de 1841 será establecido un régimen foral que permite la subsistencia de parte del ordenamiento jurídico navarro adaptado a la unidad constitucional. Ninguna de esas normas hace ninguna previsión en relación con las lenguas; se parte del principio tácito de que solamente hay una lengua oficial, la castellana, que irá siendo aplicado sistemáticamente por la legislación de los siglos XIX y XX tal como ha sido descrito en apartados anteriores[416].

B. Los movimientos de defensa y recuperación del vascuence

Como ya hemos señalado, todas las lenguas modernas cuentan con sus apologistas que las ensalzan como un medio de comunicación mucho más útil, más exacto y más hermoso que cualesquiera otras lenguas. A partir del siglo XVI, pero con mucha más fuerza en el XVIII, aparecen los apologistas vascos, autores que habitualmente escriben en castellano o en francés pero que hacen una reivindicación entusiasta de la lengua vasca y, sobre todo, de su antigüedad como signo de perfección y nobleza. Tampoco faltan los detractores en lo que MADARIAGA ORBEA describe como «*el largo debate sobre la excelencia o barbarie de la lengua vasca en la era foral*»; explica lo siguiente:

> «Durante siglos, autores al servicio (directo o indirecto) de los diversos poderes (Monarquías española y francesa, Iglesias, Compañía de Jesús, administraciones forales...) utilizaron la lengua vasca para, denostándola o enalteciéndola, servirse de ella como herramienta para sus probanzas ideológicas que, simplificando, giraban en torno a un punto central: el peculiar y diferenciado sistema político-jurídico-administrativo de los territorios vascos»[417].

A partir del siglo XVIII, además, se trata de defender el vascuence frente a las disposiciones que van imponiendo el castellano o el francés como lengua nacional y frente a las acusaciones de ser una lengua primitiva o poco útil y, en suma, ante el riesgo de que desaparezca. Entre dichos apologistas suele mencionarse a Andrés de Poza, Baltasar de Echave, Joaquín Irízar y Moya, Pierre

---

[416] Pese a la ausencia de ninguna normativa que lo previera, de forma puntual el vascuence sería utilizado por algunas entidades locales. Véase, por ejemplo, José María SATRÚSTEGUI, «Goizuetako udal ordenantzak», *Fontes Linguae Vasconum: Studia et documenta* nº 72 (1996), que recoge diversos textos de ordenanzas municipales en lengua vasca durante el siglo XIX.

[417] Juan MADARIAGA ORBEA, *Apologistas y detractores de la lengua vasca*, Fundación para el Estudio del Derecho Histórico y Autonómico de Vasconia, Donostia-San Sebastián, 2008, p. 18.

D'Iharce de Bidassouet, Jean Pierre Darrigol, Juan Bautista Erro, Esteban de Garibay, Manuel de Larramendi, Pedro Pablo de Astarloa, Juan de Perochegui, etc.

Pero es sobre todo en el siglo XIX, ante la evidencia del retroceso acelerado del vascuence, cuando surge un movimiento en su defensa que en el ámbito literario será bautizado a fines de la centuria como *Euskal Pizkundea*, renacimiento vasco, paralelo a los movimientos que florecen por toda Europa ligados a culturas y lenguas minoritarias amenazadas por las lenguas oficiales que los estados nacionales están implantando, como el *Gaelic Revival* o *Athbheochan Ghaelach* de Irlanda o el paneslavismo. En España son también ejemplo de tales movimientos la *Renaixença* catalana y el *Rexurdimento* gallego. Se trata de oponerse a lo que en la época, dentro una ideología lingüística impregnada de cierto darwinismo cultural, venía a considerarse como próximo e inevitable, la desaparición de unas lenguas en situación de decadencia barridas por las pertenecientes a culturas más pujantes, barridas por el progreso. Lo expresaba así CAMPIÓN:

> «Las lenguas, lo mismo que los individuos, nacen, se desarrollan y mueren con arreglo á leyes naturales, y con esto dicho está, inmutables. Cuando una raza determinada, por causa bien sea externa, bien interna decae, decae asimismo su lenguaje; si otras razas han llevado más lejos que ella la cultura, la raza estacionaria se ve obligada á tomar prestada una porción de vocablos que desde luego revelan su origen exótico; si en el combate por la existencia ha sido vencida, ó si las llamadas fatalidades históricas la han colocado al lado de otras razas más numerosas, y por consiguiente más fuertes, que de todas partes la cercan y estrechan, la raza subyugada ó acorralada pierde su idioma propio, ó éste sufre la gran influencia de los idiomas dominantes, alterándose y corrompiéndose»[418].

Se trataba, por tanto, no solo de mantener la lengua sino de trabajar por desarrollar y elevar la cultura de un determinado pueblo, de conseguir un completo renacimiento que le alejara de caer en la decadencia y la extinción y, así mismo, de mantener unas instituciones forales también amenazadas[419].

---

[418] CAMPIÓN JAIME-BON, «*Gramática…*» *op. cit.*, p. 12.

[419] MADARIAGA ORBEA, *op. cit.*, p. 156: «*El sistema político de los territorios vascos y la pervivencia de la lengua se veían pues como vinculados, tanto por detractores como por apologistas de la lengua, en el momento de la liquidación foral. Por ello no debe extrañar que coincidiendo con la supresión de las instituciones tradicionales se produzca un movimiento de recuperación tanto política, como especialmente cultural. Parecía que precisamente la conciencia de la pérdida de las instituciones diferenciales agudizó la percepción del correlativo proceso de homogeneización lingüística que se estaba desarrollando. De esta forma, ya en el periodo de entreguerras, suprimidos los Fueros en Navarra y amenazados los de las Provincias, se produce un fuerte movimiento foralista, tanto institucional, como político y simbólico; no por casualidad tiene tan arrollador éxito el Gernikako arbola de Iparragui-*

Además de las propuestas sobre unificación de la lengua escrita, a las que ya nos hemos referido, sobre todo a partir de mediados del siglo XIX este movimiento da lugar a varias generaciones de escritores en euskera que ya no solo publican gramáticas y diccionarios, traducciones y devocionarios, como en las épocas anteriores, sino también poesía, cuentos, novela, teatro y ensayo: Vicenta Moguel, Juan Ignacio Iztueta, Ignacio Lardizábal, Juan Antonio Moguel, José María Iparragirre, Eusebio Azcue, José Antonio Uriarte, Crispín Beobide, Indalecio Bizcarrondo *Bilintx,* Felipe Arrese Beitia, Marcelino Soroa, Toribio Alzaga, José Manterola, Ramón Artola, Carmelo Echegaray, Sabino Arana, Arturo Campión, entre otros. Ya en el siglo XX aparecen otros muchos escritores como Nicolás Ormaetxea *Orixe*, Xabier Lizardi, Esteban Urkiaga *Lauaxeta*, Domingo Aguirre, Salvador Michelena, Evaristo Bustinza *Kirikiño*, Telesforo de Monzón, Gabriel Aresti, José Luis Álvarez Enparanza *Txillardegi*, etc.

En Navarra el movimiento de defensa de la lengua vasca en la segunda mitad del siglo XIX se agrupa en torno a la Asociación Euskara de Navarra a cuyos miembros se suele denominar como *euskaros*. Fue creada en Pamplona en 1877 por Juan Iturralde y Suit, Arturo Campión, Pablo Ilarregui, Florencio Ansoleaga, Hermilio de Olóriz, Nicasio Landa y Esteban Obanos, entre otros escritores e intelectuales navarros, con el objetivo de «*conservar y propagar la lengua, literatura e historia vasco-navarra, estudiar su legislación y procurar cuanto tienda al bienestar moral y material del País*». En la actividad de la asociación la lengua tiene un papel central, se considera parte esencial de la personalidad de Navarra y depósito de sus valores tradicionales[420]. Entre otras iniciativas, colabora en la organización de los juegos florales vascos que en 1879 se celebran por primera vez al sur de los Pirineos, concretamente en Elizondo, insta infructuosamente de la Diputación Foral la creación de una cátedra de vascuence en el instituto de secundaria y publica la *Revista Euskara* entre 1878 y 1883. La asociación, tras una azarosa vida, se disuelve en 1897 aunque ya desde 1885 no tenía actividad efectiva[421]. Reunía a miembros de diversas tendencias políticas pero predominando el espíritu fuerista avivado por la abolición foral de 1876 en las provincias vascongadas, aunque a fines del siglo XIX el movimiento vasquista tiende a identificarse sobre todo con las posturas más conservadoras (sean carlistas, integristas, tradicionalistas o nacionalistas) y a alejarse del libe-

---

rre en 1853. Pero va a ser entre 1876 y 1918 cuando, relacionada con la definitiva pérdida foral, se produzca una intensificación en la defensa de la cultura y lengua peculiares, envuelta en un clima de romanticismo tardío y que fragua en un modesto Renacimiento (Pizkundea)».

[420] Véase Roldán JIMENO ARANGUREN (coord.), *El euskera en tiempo de los euskaros*, Gobierno de Navarra-Ateneo Navarro/Nafar Ateneoa, Pamplona, 2000.

[421] Véase Fernando GONZÁLEZ OLLÉ, *La Asociación Euskara de Navarra (1877-1897) a través de sus libros de actas*, Newbook Ediciones, Pamplona, 1997.

ralismo[422]. Su mayor influencia se manifiesta, según IRIARTE LÓPEZ, en el auge de una literatura específicamente navarra que hasta muy entrado el siglo XX repite los mismos temas y argumentos[423]. A partir del frecuente tópico del romanticismo europeo sobre las ruinas de los monumentos históricos locales lamenta la decadencia de Navarra, vuelve la vista hacia las pasadas glorias de los antepasados como fuente de identidad y trata de rescatar del olvido la tradición histórica navarra mediante una labor de estudio y divulgación que contribuya al renacimiento patrio. Así mismo consiguió sembrar el interés por la conservación de la lengua en las instituciones y la sociedad navarras.

De entre los euskaros destaca por su influencia Arturo Campión[424]. A lo largo de su vida se aproximó a diversas corrientes políticas, el liberalismo, el fuerismo, el integrismo y, finalmente, el nacionalismo vasco, pero en cualquier caso promovió un concepto de nación que combina elementos culturales y políticos y concede un lugar privilegiado a la lengua:

> «Pueblo es el conjunto de elementos étnicos, de procedencia única o varia, capaz de vida histórica por haberse llegado a establecer en él, más o menos íntimamente, cierta comunidad de aspiraciones o ideales, y de cultura o espíritu, con plena conciencia de su conexión, manifestada externamente por el lenguaje»[425].

> «Yo llamo Baskos al grupo humano que habló o habla como lengua propia, patrimonial, el euskara o euskera, o sea sin haberle recibido, ya formada, de otro grupo étnico extraño. La divisa fundamental, inconfundible e insustituible de los Baskos es el baskuenze»[426].

El nacionalismo vasco debe más a la concepción de Campión sobre la lengua que a los iniciales criterios de pureza racial de Sabino Arana, fundador del PNV, que fueron prontamente abandonados[427]. No obstante, la influencia de

---

[422] Ángel GARCÍA-SANZ MARCOTEGUI, «Los liberales navarros ante la irrupción del euskarismo», en JIMENO ARANGUREN (coord.), *El euskera*… citado, p. 185, señala que aunque en la Asociación Euskara participaron muchos liberales «*a partir de finales del siglo XIX el tono crecientemente vasquista del tradicionalismo contribuyó a alejar del vasquismo a muchos liberales*».

[423] Véase Iñaki IRIARTE LÓPEZ, *Tramas de identidad. Literatura y regionalismo en Navarra (1870-1960)*, Editorial Biblioteca Nueva, Madrid, 2000.

[424] Véase José Javier LÓPEZ ANTÓN, *Arturo Campión entre la historia y la cultura*, Gobierno de Navarra-Fundación Sabino Arana, Pamplona, 1998.

[425] Arturo CAMPIÓN JAIME-BON, «Nacionalismo, Fuerismo y Separatismo. Conferencia dada en el Centro Vasco de San Sebastián la noche del 7 de enero de 1906», *Obras Completas*, Editorial Mintzoa, Pamplona, 1983, v. XIII, p. 248.

[426] Arturo CAMPIÓN JAIME-BON, «Orígenes del pueblo euskaldun», *Obras Completas* citadas, v. X, p. 27.

[427] Sabino ARANA GOIRI, «Errores catalanistas», *Bizkaitarra* nº 16, 31 de octubre de 1894, p. 3: «*Si nos dieran a elegir entre una Bizkaya poblada de maketos que sólo hablasen el Euskera y una*

Campión no alcanzó solo al nacionalismo vasco sino también a amplios sectores fueristas y regionalistas navarros.

El relevo de la Asociación Euskara será tomado por otras entidades. Entre ellas, Euskal Esnalea, fundada en Donostia-San Sebastián en 1907, entre otros, por Arturo Campión, Julio Urquijo, Serapio Múgica y Gregorio Múgica y que actúa en las cuatro provincias (otra asociación fundada en parte por los mismos promotores en Hondarribia en 1901, Eskualzaleen Biltzarra, actuaba principalmente en el País Vasco francés). La asociación tuvo entre sus socios protectores a la Diputación Foral de Navarra así como a muchos de los antiguos miembros de la Asociación Euskara y publica entre 1908 y 1931 una revista con el mismo nombre que se convierte en órgano del movimiento literario en euskera[428]. Decae en su actividad a partir de 1931, con el fallecimiento de Gregorio Múgica, su principal animador, y su papel tiende a ser cubierto por la ya mencionada Sociedad de Estudios Vascos-Eusko Ikaskuntza. En 1925 se crea en Pamplona una nueva asociación, Euskeraren Adiskideak, que extiende su actuación hasta 1936. Frente al carácter más intelectual de las anteriores, esta se dirige a toda la población vascohablante y pretende fomentar el uso de la lengua. Lleva a cabo diversas iniciativas como el impulso de festejos populares y festivales de bertsolaris o la concesión de diplomas y premios en metálico a los niños que demostraran conocer el euskera, pero principalmente fue la promotora de las primeras escuelas vascas, los antecedentes de las posteriores ikastolas, donde la enseñanza se impartía en vascuence. En 1931 se crea la primera en Pamplona, en 1933 otra en Estella-Lizarra y en 1935 la tercera en Elizondo, que funcionaron hasta 1936 como escuelas privadas siendo clausuradas e incautados sus locales al inicio de la guerra civil[429].

Bizkaya poblada de bizkainos que sólo hablasen el castellano, escogeríamos sin dubitar esta segunda, porque es preferible la sustancia bizkaina con accidentes exóticos que pueden eliminarse y sustituirse por los naturales, a una sustancia exótica con propiedades bizkainas que nunca podrían cambiarla. (…) Tanto están obligados los bizkainos a hablar su lengua nacional, como a no enseñársela a los maketos o españoles. No el hablar éste o el otro idioma, sino la diferencia del lenguaje es el gran medio de preservarnos del contagio de los españoles y evitar el cruzamiento de las dos razas. Si nuestros invasores aprendieran el Euskera, tendríamos que abandonar éste, archivando cuidadosamente su gramática y su diccionario, y dedicarnos a hablar el ruso, el noruego o cualquier otro idioma desconocido para ellos, mientras estuviésemos sujetos a su dominio. Para los catalanes seria una gran gloria el que el gobierno español designase al idioma catalán para lengua oficial de toda España; al paso que si eso hiciera con el Euskera sería para nosotros el golpe de inevitable muerte asestado por la diplomacia más refinada».

[428] BIDADOR, *op. cit.*, pp. 140 y ss.; URMENETA PURROY, *Navarra… op. cit.*, p. 331.

[429] Aparte de la clausura de estas escuelas privadas, la mayoría de cuyo profesorado simpatizaba con el nacionalismo vasco, a partir de agosto de 1936, a través de la Junta Superior de Educación creada por la Diputación Foral y que asume todas las potestades en materia de enseñanza, se realiza una amplia depuración política entre los maestros de las escuelas públicas y más de la cuarta parte de ellos recibe

C. Ideologías lingüísticas e ideologías políticas en Navarra

No es posible comprender adecuadamente las circunstancias en que se configura y desarrolla el actual régimen lingüístico en Navarra sin atender al papel que ha tenido y tiene la lengua en la confrontación entre los diversos proyectos políticos que surgen en el siglo XX, especialmente entre el regionalismo navarrista y el nacionalismo vasco.

A este respecto hemos de señalar que a fines del siglo XIX y principios del XX, en el clima fomentado principalmente por los euskaros, casi todas las tendencias políticas navarras compartían la necesidad de conservar el vascuence (no se planteaban entonces otros objetivos que surgirán posteriormente, como el de elevarlo a lengua oficial) al que se veía en peligro de extinción si se mantenía la tendencia existente en la época de progresiva disminución de hablantes. Se le consideraba como parte esencial de la identidad tradicional de Navarra sin que ello estuviera ligado a ningún determinado proyecto político. Únicamente algunas voces minoritarias se mostraban contrarias, principalmente en la izquierda liberal y luego en la socialista, pero el clima general –otra cosa son las realizaciones concretas, por lo general muy alejadas de los buenos propósitos hechos públicos– era favorable a la protección y fomento del vascuence para evitar su desaparición[430]. Cierto que ha sido el nacionalismo vasco el que con

---

alguna sanción; véase Reyes BERRUEZO ALBÉNIZ, *Política educativa en Navarra 1931-1939*, Gobierno de Navarra, Pamplona, 1991, pp. 147 y ss. Mientras que a muchos republicanos y socialistas se les impuso la destitución, en general a los maestros nacionalistas se les sancionó solo con el traslado y la retractación y adhesión patriótica a España, debiendo suscribir un escrito que tenía el siguiente contenido (*Diario de Navarra* de 26 de septiembre de 1936, p. 3):

«*En los momentos solemnes que actualmente atraviesa España, luchando por el sacratísimo ideal religioso y el santo también amor a la Patria, unificada por los Reyes Católicos,*

Yo …..…..…Maestro de la Escuela nacional …..…..…de …..…..…hago y suscribo las siguientes manifestaciones:

1.ª- Declaro que las ideas nacionalistas han producido y producen aún gravísimo quebranto a los más santos ideales defendidos con la sangre de la inmortal España, que quiere la integridad religiosa según el espíritu y enseñanzas de la Iglesia Católica y la unidad de todo el territorio patrio sometido por completo a las Autoridades legítimas de España. Todo lo cual, conocido por mí y serenamente meditado, hace que desde lo íntimo de mi conciencia, brote una retractación sincera y absoluta de mi anterior ideario y actuación nacionalistas, por reprobables en sí y peligrosos y nocivos para todos, pero principalmente para un maestro público.

2.ª- En su virtud, no solo me retracto sinceramente de todos y cada uno de mis errores nacionalistas, sino que me adhiero fervorosamente al sistema españolista que, junto a la unidad de fé católica, busca y exije la unidad intangible de la Patria española, a cuyos altos fines prometo solemnemente servir en la escuela y fuera de ella, en todo momento, cualquiera que sea la actividad que yo desarrollare, inculcando a todos lo que la Patria regenerada exige de sus incondicionales hijos. ¡Viva siempre España!».

[430] URMENETA PURROY, *Navarra… op. cit.*, p. 349, refiriéndose a los medios de prensa de la época que estudia (1876-1919) señala: «*Creo poder afirmar, aun a riesgo de incurrir en generalizacio-*

más entusiasmo ha abrazado la causa de defensa del euskera y ha hecho de la lengua vasca su principal seña de identidad, hasta el punto de que se le puede definir como un nacionalismo cultural o lingüístico al que le gustaría ver a todos los vascos hablando una misma lengua nacional, y cuanto más radical se hace un nacionalismo se suele hacer más radical en cuestiones lingüísticas, hasta el punto de reclamarse por algunos sectores del nacionalismo vasco una completa reeuskaldunización con la lengua vasca como la única oficial en una Euskal Herria independiente[431]. Pero la defensa del euskera ni surge con el nacionalismo vasco ni nunca ha sido un monopolio de los nacionalistas vascos; una persona tan poco sospechosa de nacionalismo vasco como Víctor PRADERA LARUMBE –tradicionalista, euskaldún y padre ideológico del regionalismo navarrista– en 1919 proponía incluso la cooficialidad de todas las lenguas autóctonas junto al castellano[432]. Como ya hemos señalado anteriormente, en todos los proyectos

---

nes, después de haber examinado los principales órganos de opinión pública, que, a excepción de las publicaciones periódicas liberales más radicales, la defensa de la lengua y cultura vascas es una postura general, tanto de las de opinión como de las autodenominadas «independientes». Dicha actitud, por tanto, no se identifica con un determinado partido. Fueristas, carlistas, integristas y nacionalistas tienen como elemento común de sus idearios políticos respectivos velar por el idioma autóctono, aunque no siempre luchen con el mismo entusiasmo».

[431] Véase en tal sentido José Miguel APAOLAZA, «El euskara (la lengua vasca): instrumento de la construcción nacional vasca», en *Quaderns de l'Institut Català d'Antropologia* nº 20 (2004). Aunque minoritarias y con escaso éxito, han existido algunas propuestas radicales en el sentido de imponer forzosamente el euskera y de eliminar el castellano o el francés. Así, Fernando SARRAILH DE IHARTZA (seudónimo de Federico Krutwig), *Vasconia. Estudio dialéctico de una nacionalidad*, Ediciones Norbait, Buenos Aires, 1973, 2ª edición, pp. 25 y ss., afirma: «*La obligación de todo nacionalista es de aprender y emplear la lengua vasca siempre y en toda ocasión, sin que quepa para su omisión ninguna disculpa. La esencia bizkaina y vasca radica casi exclusivamente en el euskara. (…) El jelkide que desnacionalizó su familia, bien sea en América o en otra parte del exilio, y con muchísima más razón si lo hizo en su propia patria, deberá ser llevado ante un tribunal militar, para que lo juzgue con el máximo rigor. Es merecedor de la pena de muerte y que su cadáver sea entregado a los buitres, para que su repugnante materia somática no mancille la tierra euskaldun. (…) Es una obligación para todo hijo de Euskalherria oponerse a la desnacionalización aunque para ello haya que emplearse la revolución, el terrorismo y la guerra. El exterminio de los maestros y de los agentes de la desnacionalización es una obligación que la Naturaleza reclama de todo hombre. Más vale morir como hombres que vivir como bestias desnacionalizados por España y Francia*». Por su parte, José Luis Álvarez Enparanza, *Txillardegi*, en 1966 ante la V Asamblea de ETA (organización en cuya fundación participó pero que abandonaría en 1967) hace las siguientes propuestas: «*El primer quehacer nacional específico del Estado de Euskadi será la euskaldunización completa del país. Toda la enseñanza, prensa, radio, televisión, administración pública, etcétera, serán exclusivamente euskaldunes tras la fase transitoria*»; «*El español y el francés son las lenguas imperialistas importadas por el colonialismo opresor, y serán extirpadas del país por los medios que se estimen más eficaces, y sin más limitaciones que los derechos de las personas desnacionalizadas no enemigas del país*»; en Patxo UNZUETA, *Los nietos de la ira: nacionalismo y violencia en el País Vasco*, El País, Madrid, 1988, p. 127.

[432] Cuando en 1919 Pradera, diputado por Pamplona, es llamado a formar parte de una comisión para estudiar el Estatuto para Cataluña presenta como alternativa unas bases de carácter general para la autonomía o reintegración foral de todas las regiones que incluye la restauración de los organismos his-

de estatutos de autonomía vasco-navarros o navarros que se debaten durante la II República se recoge la cooficialidad del castellano y del vascuence y la incorporación de este a la enseñanza, lo cual se acepta de forma pacífica por todo el espectro político; el debate y las disensiones que impidieron su aprobación se referían a otras cuestiones, la forma republicana de gobierno, el sometimiento a la Constitución de 1931 o el carácter laico del Estado.

La ruptura de ese clima de consenso, con escasas voces discordantes, se produce de forma definitiva e irreparable en 1936. El alzamiento militar y la guerra civil abren un abismo infranqueable entre el nacionalismo vasco y el regionalismo navarrista o españolista[433]. Como ya había hecho la Dictadura de Primo de Rivera, el régimen franquista desde el principio pone bajo sospecha de separatismo –al que reprime sin piedad– no solo la protección y el fomento sino el propio uso de las lenguas distintas del castellano. Ello tiene como consecuencia, primero, la ocultación y, luego, la práctica desaparición del vasquismo españolista, la defensa conjunta de la unidad de España con la cultura vasca y el euskera en Navarra tal como habían hecho los euskaros y la mayoría de los políticos navarros[434]. Quienes se alinean con el bando vencedor en la guerra civil se vuelven recelosos de todo lo que se relacione con el vascuence; instituciones creadas y patrocinadas por la Diputación Foral como la Sociedad de Estudios Vascos-Eusko Ikaskuntza –a la que habían pertenecido personas de todo el espectro político y a la que, precisamente por su imagen de neutralidad, se le había

---

tóricos de gobierno y la cooficialidad de las lenguas autóctonas. Véase Víctor PRADERA LARUMBE, *Por Navarra, para España*, Pamplona, 1921, anexo II, página 141.

[433] He analizado más extensamente este proceso en Miguel José IZU BELLOSO, *Navarra como problema. Nación y nacionalismo en Navarra*, Biblioteca Nueva, Madrid, 2001. Reitero lo expuesto en su p. 289: «*El abismo entre las dos tendencias se hará infranqueable a partir de 1932. Tras haber colaborado en la coalición católico-fuerista y en la minoría vasco-navarra, nacionalistas vascos y navarristas en ciernes se sienten mutuamente traicionados. Los nacionalistas vascos acusarán a sus antiguos aliados de haber abandonado la causa autonomista, al retirar su apoyo al Estatuto; los navarristas acusarán a los primeros de apostasía de la causa católica, al aceptar el laicismo de la Constitución y del Estatuto, y de unirse a los enemigos de la religión, aglutinados en el Frente Popular. Ambos grupos tenían razón, a su manera; los nacionalistas vascos antepusieron la causa autonomista a los escrúpulos religiosos; los navarristas antepusieron el integrismo religioso y su antirrepublicanismo a la defensa de la autonomía. La guerra civil acrecienta la distancia; si a menudo son las peleas familiares las más crueles, esta guerra fratricida –entre navarros, entre vascos, entre católicos, entre fueristas– sitúa al navarrismo y al nacionalismo vasco en bandos hasta hoy irreconciliables*».

[434] Incluidos los nacionalistas vascos moderados como Campión, que en *Nacionalismo… op. cit.*, p. 282, afirmaba: «*No sé si existe nacionalismo secesionista; pero declaro con la mayor solemnidad posible que el mío es unionista. Tomo las cosas tal cual me las presentan las manos de la historia de varios siglos: la Monarquía española, y dentro de ella, a ella agregadas, pero con vida propia garantida por solemnes pactos, las naciones baskas, los Estados baskos. No quiero soltar ninguno de los extremos de esta cadena de oro. Los que vulneran nuestros derechos, los que destruyen nuestras instituciones, los que proclaman la incompatibilidad entre éstas y la unidad nacional, son los separatistas*».

encargado en 1930 la redacción del primer proyecto de estatuto de autonomía–, o la Academia de la Lengua Vasca-Euskaltzaindia, se vuelven sospechosas de separatismo, muchos de sus miembros son perseguidos y cesan de hecho en su actividad durante años[435]. Los navarristas posteriores a la guerra civil –según va desapareciendo la generación anterior, que todavía durante el franquismo tímidamente promueve iniciativas de fomento del vascuence– aunque siguen haciendo de boquilla votos por la conservación del vascuence, lengua que jamás utilizan en su actividad política, en el fondo identifican fomento del euskera con fomento del separatismo[436]. Tienden a considerar que «*el vascuence se ha convertido en el «caballo de Troya» del nacionalismo vasco en Navarra*»[437].

---

[435] Eladio ESPARZA AGUINAGA, subdirector de *Diario de Navarra* y socio de la Sociedad de Estudios Vascos-Eusko Ikaskuntza, publica el 1 de agosto de 1936 una columna en primera plana bajo el título de «Un silencio incalificable» comentando la marcha de la campaña bélica en Guipúzcoa donde dice: «*¿Dónde están los varones de la Sociedad de Estudios Vascos? ¿O nada cuentan para ella los navarros que con el sacrificio de sus vidas hacen frente a la ola marxista que iba a devorarnos? Es preciso que en Navarra se tenga en cuenta esta omisión incalificable y se le nieguen el pan y el agua, por parte de la Diputación, por parte de los Ayuntamientos, por parte de cuantos estamos cotizando en esa institución y que Navarra no tenga ya nada que ver en Sociedades que han defraudado el noble propósito que las engendró. El Congreso de este año se iba a celebrar en Estella, por septiembre. Por septiembre celebraremos en Estella lo que nos dé la gana; lo que no se celebrará ni en Estella ni en palmo alguno de territorio navarro será ese Congreso de nacionalistoides que no han querido a Navarra más que para nutrirse de sus cuotas, como en esta ocasión, con su silencio incalificable, se ha demostrado hasta la evidencia ignominiosa. Que Navarra no dé un solo céntimo a esa Sociedad, protectora del Estatuto y encubridora del separatismo, los dos más crueles enemigos de nuestros héroes*».

[436] José María SATRÚSTEGUI, «Luces y sombras de la lengua de los navarros», en *Año europeo de las lenguas. La situación jurídica del euskara en Navarra*, Euskara Kultur Elkargoa, Pamplona, 2002, pp. 28-29, considera que se produce un cambio a partir de 1971: «*Navarra tuvo el privilegio de contar en los años difíciles de la posguerra con hombres de gran prestigio capaces de aglutinar sin prejuicios excluyentes la compleja realidad social y cultural del viejo reino pirenaico y asumir las distintas sensibilidades. La ilustre saga de figuras como Miguel Gortari, Félix Huarte, Miguel Javier Urmeneta o Amadeo Marco, entre otros, honran el recuerdo de los propios gobernados. (…) El talante agresivo de los administradores actuales hacia la lengua de los navarros es el reverso oscuro de la moneda. Conducta diametralmente opuesta a la brillante trayectoria anterior que valoraba como propia la riqueza del legado lingüístico de nuestros padres y trataba de activar los resortes imprescindibles para su conservación. La cicatería y la mezquindad insana son las notas dominantes en las reiteradas medidas de represión y exterminio a las que es ahora sometida la lengua vasca en Navarra. Los primeros síntomas de involución asilvestrada se dieron a partir de la renovación del equipo de Gobierno que siguió a la retirada de Huarte y Urmeneta en 1973. En la comisión permanente de la Sección de Fomento del Vascuence inmediata al cambio se objetó, sin tapujos, que Navarra carecía de atribuciones para alterar el programa nacional de materias y que procedía suprimir la enseñanza del euskera en las escuelas libremente acogidas a la propuesta foral. De nada sirvió la denuncia de dejación de derechos legítimos que formulé. El navarrismo que inspiraba esa actitud iba más lejos que Madrid en el empeño de vaciar de contenido las peculiaridades históricas de Navarra*». A dicho autor le traiciona la memoria sobre las fechas ya que Huarte y Urmeneta, en realidad, dejan la Diputación en la renovación de abril de 1971 y el primero fallece pocos días después. Satrústegui, académico de número de la Real Academia de la Lengua Vasca-Euskaltzaindia, es uno de los miembros de la Sección de Fomento del Vascuence que dimitió en agosto de 1972 al haberse enterado por la prensa de que las competencias

La radicalización del fomento del castellano como lengua única por el régimen franquista y la restricción del uso de otras lenguas supuso una correlativa radicalización del factor lingüístico en el nacionalismo vasco. Forzados por la dictadura a una reducida actividad política en la clandestinidad, muchos nacionalistas se vuelcan, dentro de los estrechos límites que permite el régimen, en la actividad cultural y en el fomento de la lengua a través, por ejemplo, de la fundación de las ikastolas. Imposibilitados de utilizar su lengua en público, muchos vascohablantes se aproximan al nacionalismo vasco buscando un espacio donde poder utilizarla y reivindicarla (el nacionalismo vasco crece en Navarra desde un 7 % del electorado durante la II República a entre un 20 y un 25 % a partir de 1977, y especialmente en las zonas vascófonas). Se entra así en un círculo vicioso; aunque ni todos los vascoparlantes son nacionalistas vascos, ni todos los nacionalistas vascos son vascoparlantes, ni todos los partidarios de la conservación y fomento del vascuence se sitúan en el nacionalismo vasco, se extiende entre quienes son más contrarios al nacionalismo vasco una permanente suspicacia y sospecha de que detrás de cualquier iniciativa en torno al vascuence están los nacionalistas vascos y, por ello, acostumbran a mantenerse distantes de todo lo que tenga que ver con esa lengua lo que hace que, efectivamente, con frecuencia sean sobre todo los nacionalistas vascos quienes hegemonicen las iniciativas de protección y fomento del vascuence al que ven amenazado por sus adversarios ideológicos.

Dado que el regionalismo navarrista, sobre todo a partir de los años 70 del siglo XX cuando se produce la transición del régimen franquista al constitucional, ha hecho de su oposición al nacionalismo vasco su principal instrumento de

---

en relación con la educación pasaban al Servicio de Enseñanza, como se comentará más adelante. Por su parte, Irene LÓPEZ-GOÑI, «La «Sección de fomento de Vascuence» de la Diputación de Navarra (1957-1972): Génesis y actuación», *Gerónimo de Uztáriz* nº 19 (2003), considera que hasta 1975 la Diputación Foral mantuvo una acción decidida a favor del euskera y que es a partir de esa fecha cuando comienza a mostrar reticencias sobre su incorporación a la enseñanza.

[437] Jaime Ignacio DEL BURGO TAJADURA, *El ocaso de los falsarios*, Laocoonte, Madrid, 2000, p. 91. Hay quien ha sugerido que la exigencia de conocimiento del vascuence para acceder a determinados puestos de trabajo en la función pública responde a un plan de dominio de la Administración Pública por parte de los nacionalistas vascos; así lo hace el director general de Universidades y Política Lingüística del Gobierno de Navarra, Pedro PEGENAUTE GARDE, «Consejo Navarro del Euskera y el nacionalismo vasco», *Diario de Navarra* de 3 de noviembre de 2002, p. 20, refiriéndose al proyecto que sería aprobado como Decreto Foral 29/2003, de 10 de febrero: «*Porque se trata de un Decreto que, por fin, restablece la igualdad de todos los navarros ante la Ley; Porque se trata de un Decreto que asume la realidad lingüística de Navarra; Porque permite valorar el conocimiento del vascuence sin que ese conocimiento se convierta en un factor discriminador que impida que el 90% de la población de Navarra que no domina bien el vascuence pueda acceder a los puestos de trabajo de las Administraciones Públicas de Navarra, sin duda la primera y más importante empresa navarra cuyo control los nacionalistas vascos se habían fijado como "gran objetivo estratégico"*».

movilización, con frecuencia ha tendido a colocar al vascuence en lugar destacado de la confrontación política[438]. A diferencia del nacionalismo vasco que posee un modelo lingüístico explícito –hacer del euskera la lengua nacional de los vascos– el navarrismo carece de él; aparte de generalidades sobre la pluralidad lingüística amparada por la Constitución, sobre la conservación del vascuence y sobre los «*dialectos navarros*», tiende a centrar su discurso en las acusaciones al nacionalismo vasco de politizar la cuestión y de querer imponer una lengua a quienes no quieren hablarla[439]. Mantiene la sospecha de que la enseñanza en vascuence no es sino un medio de extensión de las ideas nacionalistas y, en consecuencia, mantiene al respecto una postura de contención[440]. La política lingüística del regionalismo navarrista, que ha gobernado en Navarra desde 1991 –con un paréntesis entre 1995 y 1996–, suele ser principalmente reactiva, oponerse a las reivindicaciones del nacionalismo vasco, limitar el avance de las medidas de

---

[438] Nos encontramos con un caso típico de choque de dos nacionalismos o de dos visiones nacionales contrapuestas en el ámbito lingüístico. Como señala GELLNER, *op. cit.*, p. 161: «*El nacionalismo predica y defiende la diversidad cultural, pero de hecho impone la homogeneidad, tanto en el interior como, en menor grado, entre las unidades políticas*». Al nacionalismo vasco le gustaría homogeneizar a todos los vascos a través del euskera; al nacionalismo español (incluidos los regionalistas navarristas) le gustaría –en buena medida ya lo ha hecho con éxito– homogeneizar a todos los españoles a través del castellano.

[439] En algunos casos, con posturas directamente enfrentadas al batúa; como señalaba Jesús AIZPÚN TUERO, fundador de UPN, en «El timo de la paz», *Diario de Navarra* de 31 de marzo de 1999, p. 31: «*Yo creo que estamos sometidos a una permanente invasión. Especialmente cultural y lingüista, propagandista, etc.* (…) *Proteger el vascuence. Pero no el batúa, que nada tiene de cultura navarra, sino los dialectos vascos propios de Navarra. Promocionando, por todos los medios la enseñanza de nuestra lengua y no gastando el dinero de los navarros en promocionar el batúa, que es el arma política del nacionalismo*». DEL BURGO TAJADURA, en *El ocaso… op. cit.*, p. 83, conecta directamente el origen del batúa con el nacionalismo vasco a través de uno de los fundadores de ETA al afirmar que «*Kruzwig* [sic] *convenció a la Real Academia de la Lengua Vasca de la necesidad del* batua *o lengua unificada*». En realidad, como ya se ha expuesto, las propuestas en tal sentido son anteriores al nacimiento de Federico Krutwig (1921-1998) y a su ingreso como académico correspondiente en 1942 y como numerario en 1947. En el debate de la LFV, como portavoz del Grupo Popular, Del Burgo afirmaba que «*el batúa, en nuestra opinión, es un artificio creado para sostener unos planteamiento políticos que evidentemente nuestro Grupo no comparte*» (DSPN nº 81, de 2 de diciembre de 1986, p. 35).

[440] FELIÚ MARTÍNEZ, *op. cit.*, p. 386, en referencia a las opiniones obtenidas de los miembros de la élite dirigente, ubicados mayoritariamente en el navarrismo, ofrece las siguientes conclusiones: «*Uno de los principales ámbitos en donde esa tensión entre el somos y el no somos aparece es en las opiniones relativas al euskera-vascuence. Un análisis de la estructura de los principales discursos en relación a esta cuestión nos desvelan, en un primer momento, que el euskera-vascuence es considerado como algo propio, dentro siempre de un contexto construido con referencias a lo familiar, íntimo, tradicional. Sin embargo, si pasamos a la presencia euskera-vascuence en los espacios públicos en la actualidad, de lo afectivo pasamos a la desconfianza. Ésta es explicada por los entrevistados apelando a que el euskera-vascuence debe ser gestionado (clave racional-meritocrática) pero por debajo emerge el discurso de la conspiración y la pureza, en donde el euskera-vascuence es considerado como una herramienta que es empleada por el nacionalismo vasco para imponerse y atacar a la tradición navarra (los Fueros y la Diputación)*».

fomento del vascuence en nombre de la despolitización de la lengua y, en ocasiones, en nombre de los derechos de los castellanohablantes[441]. Por su parte, el nacionalismo vasco también hace del euskera motivo central de debate en Navarra, suele devolver las acusaciones en cuanto al ánimo de utilizar políticamente la lengua y practicar una permanente reivindicación y denuncia de la actitud de los regionalistas como enemigos del euskera, represores de los derechos de los vascoparlantes y partidarios de la imposición del castellano[442].

No obstante, para no incurrir en una simplificación maniquea hay que señalar que, aunque la dinámica de enfrentamiento entre navarrismo y nacio-

---

[441] Así, en DSPN nº 76, de 23 de noviembre de 2006, p. 50, la portavoz de UPN (Sra. Sanzberro) contesta a una proposición de ley foral de IU para modificar la zona mixta en este sentido: «*En fin, parece ser que el gran problema de que estos municipios pasen a ser zona mixta o no sean zona mixta es la escolarización de los niños. Se ha hablado de ilógico, anacrónico, insostenible, retrógrado, resquemor, discriminación. Pues yo, ¿qué quieren que les diga? Pues igual de ilógico, igual de anacrónico, igual de insostenible, igual de retrógrado, el mismo resquemor y la misma discriminación que ocurre en la zona vascófona con los castellanoparlantes, algo de lo que en este Parlamento nunca se habla, pero ya, tanto oír hablar de la otra parte, pues como que me han entrado ganas también de hablar de esa situación, sí, de esa situación que permanece ahí bajo las nieblas del norte, ¿verdad?, quizá porque no meten tanto ruido, no arman tanto lío. Pero, por concretar, imagínense que yo quisiera que cualquiera de mis hijos hubiera estudiado en castellano; pues, oigan, la oferta más cercana la tendría a quince kilómetros de mi casa, con una carretera de montaña de por medio; por lo tanto, eso supondría que un niño a partir de los tres años tendría que coger el autobús a las ocho menos cuarto de la mañana e ir a la escuela más cercana, que está en Elizondo*».

[442] Como es obvio, la existencia de un sector del nacionalismo vasco que ha practicado o justificado la violencia durante cerca de medio siglo para imponer su proyecto ha perjudicado la imagen del euskera que ha quedado a menudo identificado con el terrorismo. Como señala Tomás YERRO VILLANUEVA, «Euskera y política», *Diario de Navarra* de 27 de enero de 2012, p. 16:

«*Durante el franquismo y también en la época democrática, inaugurada con la Constitución de 1978, muchos ciudadanos españoles, a causa de las acciones criminales de ETA, asociaron y aun identificaron el vascuence, y por extensión otras manifestaciones de la cultura vasca, con el independentismo, el nacionalismo radical e incluso el terrorismo. A la vista de su trayectoria, la banda armada fundada en 1958 no ha obtenido logros políticos y, en el terreno que nos ocupa, ha causado daños muy graves a la lengua que tanto asegura reivindicar: prejuicios y recelos infundados y hasta actitudes abiertamente hostiles contra el euskera por parte de ciertos sectores de la población española. Actitudes que, dicho sea de paso, no se dan o se manifiestan mucho más atenuadas y comprensivas con el catalán y el gallego, las otras lenguas cooficiales de España.*

El cese de la lucha armada de ETA y, por supuesto, su definitiva disolución pueden contribuir a medio y largo plazo, me parece, al desarrollo normalizado del vascuence tanto o más que la eventual legislación emanada de los Parlamentos del País Vasco y de Navarra. A partir de ahora sería esperable y deseable que la ciudadanía y los legisladores actuaran con más serenidad y equilibrio que los acreditados hasta la fecha al tratar las complejas cuestiones relacionadas con la conservación, el estudio, la difusión y el uso de la lengua vasca, en las que con demasiada frecuencia han aflorado la emotividad desaforada, el sectarismo político, la intransigencia, la imposición desmotivadora y el victimismo. Además, es previsible que, a corto y medio plazo, la sociedad civil española comience a mirar con ojos más benévolos todas las aportaciones –políticas, económicas, sociales y culturales– procedentes del Norte».

nalismo vasco ha ocupado un lugar central en la política navarra y en el debate sobre las lenguas, dentro de esos dos sectores políticos radicalmente opuestos existen posiciones más moderadas y más intransigentes en estas cuestiones, más y menos dispuestas al compromiso y al consenso, y también han existido y existen otras fuerzas políticas que mantienen posiciones más templadas en cuanto a la política lingüística, esto es, favorables al bilingüismo y a buscar soluciones de conciliación de los derechos de los miembros de las dos comunidades lingüísticas mitigando las situaciones de conflicto. En general, la ciudadanía navarra no se identifica mayoritariamente con las posiciones más extremas sino con una actitud tolerante y una posición favorable hacia la coexistencia de las dos lenguas desvinculada de cualesquiera ideologías políticas[443]. Entre quienes manifiestan posiciones favorables al vascuence existen dos tipos de discurso, el identitario propio sobre todo de quienes se sitúan en el nacionalismo vasco y el cultural-utilitario que puede ser compartido fuera del nacionalismo vasco[444].

D. Acción de la Diputación Foral de Navarra en relación con el vascuence

Es en el clima político y cultural que hemos explicado en el cual la Diputación Foral de Navarra inicia desde la segunda mitad del siglo XIX algunas

---

[443] La ya citada encuesta sociolingüística del Gobierno de Navarra de 2008 afirma lo que sigue (pp. 77 y ss.): «*En general, todas las medidas por las que se ha preguntado reciben una valoración muy positiva; en la zona vascófona las respuestas obtenidas son las más favorables frente a las registradas en la zona no vascófona. Concretamente, la política mejor valorada es la relacionada con la incorporación del euskera a la enseñanza de forma gradual, recibiendo la aprobación del 56,8% de la población encuestada, proporción que se eleva al 70,6% en el caso de la población residente en la zona vascófona; en la zona no vascófona, a pesar de presentar un porcentaje menor (48,2%), también resulta ser la medida más popular.*

Igualmente valorada, de forma muy positiva, se encuentra el uso del euskera en la denominación de los lugares (55,1% valora muy bien esta medida, elevándose al 60,2% en la zona mixta), la concesión de subvenciones al fomento del euskera (53,4% valora bien o muy bien esta medida), así como las señalizaciones viarias en euskera (52,3%).

Las relaciones con la Administración Pública y la enseñanza obligatoria del euskera en las escuelas públicas obtienen también puntuaciones positivas: 51,2% y 44,8% de la población se muestra favorable a estas medidas.

Finalmente, respecto a la valoración del conocimiento del euskera en las ofertas públicas de empleo, si bien un 41,7% de la población valora positivamente la adopción de este tipo de medida, ocupa el último lugar en el ranking de políticas mejor valoradas.

[…] *En torno al 47% de la población navarra valora positivamente la presencia del euskera en los medios de comunicación; el 31,5%, por el contrario, lo valora de forma negativa; y un 21,9% no se ha pronunciado al respecto.*

[…] *El 51,2% de la población de Navarra considera que es necesario llevar a cabo más actividades (culturales, de tiempo libre…) para fomentar el uso del euskera entre su población; el 28,8% cree que no es necesario; y el 19,9% no se ha pronunciado al respecto*».

[444] Xabier ERIZE ETXEGARAI, «El discurso contrario a la «normalización» de la lengua vasca en Navarra (1997-2002)», *Revista Internacional de los Estudios Vascos* nº 46-2 (2001), p. 664.

acciones dirigidas a la conservación y fomento del vascuence, aunque su carácter puntual y la falta de continuidad hará que a la postre sean poco efectivas para evitar un retroceso que no se verá frenado hasta que, a finales del siglo XX, se incorpore a la enseñanza[445]. Así, en 1877 la Diputación se dirige a la recién creada Asociación Euskara a la que ofrece su apoyo, que será reiterado en otras ocasiones como en 1886 para impulsar la petición al Ministerio de Fomento de establecer la enseñanza del vascuence en el Instituto provincial.

Una de las cuestiones de que se ocupa la Diputación es la del nombramiento de maestros[446]. Hasta la Ley Moyano de 1857, en que asume esa función la Administración central, era una facultad que correspondía a los ayuntamientos; en el caso de Navarra, conforme a su legislación privativa a la que ya nos hemos referido y que impuso entre 1831 y 1838 que debían elegir de una terna que les proponía la Junta Superior de Educación. Conforme a la Ley de Instrucción Primaria de 21 de julio de 1838 se instaura en Navarra la Comisión de Instrucción Primaria, como en las restantes provincias, que está presidida por el jefe político y sucede a la Junta, entre otras funciones, en la de proponer las ternas a los ayuntamientos. Según las disposiciones de esa ley se va instaurando en cada provincia una Escuela Normal y se regula la concesión del título de maestro que corresponde al Ministerio a propuesta de un tribunal dependiente de la Comisión de Instrucción Primaria, aunque en Navarra los expide la Diputación Foral sucediendo al Consejo Real en esa función, lo que genera un conflicto entre ambas administraciones[447]. La Ley de Modificación de Fueros de 16 de agosto de 1841 no hizo ninguna referencia explícita a la enseñanza y las instituciones forales entendieron que seguían vigentes las disposiciones anteriores en la materia y las facultades de los ayuntamientos; así lo considera expresamente ALONSO al hacer un repaso sobre cómo queda el ordenamiento jurídico navarro tras el arreglo de los fueros[448]. No obstante, a falta de disposición expresa los sucesi-

---

[445] Véase URMENETA PURROY, *Navarra… op. cit.*, pp. 187 y ss. Como señala GELLNER, *op. cit.*, p. 49: «*La sociedad moderna es una sociedad en la que ya ninguna subcomunidad que no pueda mantener un sistema educativo independiente puede reproducirse*». Cualquier lengua excluida del sistema educativo tiene como destino inevitable la extinción junto con su comunidad lingüística.

[446] Véase Víctor Manuel MAEZTU ESPARZA, «Apuntes sobre la historia del nombramiento de maestros y el derecho de propuesta en Navarra», revista *Príncipe de Viana* nº 203 (1994).

[447] Véase Reyes BERRUEZO ALBÉNIZ, «Implantación de la administración educativa liberal en Navarra: la Comisión de Instrucción Primaria, 1838-1858», revista *Príncipe de Viana* nº 233 (2004), pp. 879-880.

[448] José ALONSO, *Recopilación y Comentarios de los Fueros y Leyes de Navarra*, Diputación Foral de Navarra, Pamplona, 1964 (reproducción de la edición original de 1848), pp. 285 y 338 y ss. En las pp. 343-344 afirma: «*No puede dudarse por lo resultante de las dos primeras leyes precedentes que es una facultad foral y calificada de económica interior de los pueblos, la conducción* [contratación] *de facultativos y profesores, cuyos salarios se pagan de los fondos de propios ó de los de expedien-*

vos gobiernos entendieron lo contrario, como en tantas otras materias abiertas a un continuo conflicto dada la indeterminación de las facultades forales, que la Diputación solamente tenía atribuidas las competencias expresamente salvadas por la Ley de 1841, por lo que impusieron la aplicación de las leyes generales de enseñanza[449]. No obstante, las autoridades estatales ceden en algunas cuestiones puntuales; por Real Orden de 27 de febrero de 1852 se homologan los títulos de maestro que expedía la Diputación pero solamente para ejercer en Navarra; el 3 de noviembre de 1858 la Dirección General de Instrucción Pública ordena que, provisionalmente, se mantenga el sistema de nombramiento de maestros por los ayuntamientos mientras se resuelve el conflicto suscitado por la Ley Moyano[450].

La Revolución Gloriosa devolvió a los ayuntamientos, mediante Decreto de 14 de octubre de 1868, la facultad de nombrar a los maestros, pero con la Restauración otro Decreto de 29 de octubre de 1874 derogó esa disposición y restableció la aplicación de la Ley Moyano. Hasta 1887 la Diputación consiguió con mucho empeño defender las prerrogativas forales y que se mantuviera el nombramiento por las autoridades municipales alegando la aplicación preferente de la Ley de 1841 por encima de la Ley Moyano; no obstante ello tuvo como consecuencia que los nombramientos eran interinos y no se reconocían fuera de la provincia a efectos de ascensos, traslados y permutas, lo cual los convertía en poco deseables y hacía escasear los candidatos de modo que se fue degradando la situación de la enseñanza en Navarra[451]. A partir de que en 1887 el Estado impone al fin el nombramiento de maestros conforme a la Ley Moyano el conflicto se une a la reivindicación, en la que coinciden las diputaciones vascongadas y catalanas, sobre el uso de las lenguas regionales en la enseñanza. Aunque son cuestiones diferentes, es obvio que el nombramiento municipal facilitaba que existieran maestros vascohablantes en localidades donde el vascuence fuese lengua habitual, mientras que el nombramiento centralizado lo dificultaba. El 11 de enero de 1896 la Diputación Foral adopta un acuerdo, en respuesta a otro de la Diputación guipuzcoana y dentro de un amplio movimiento en tal sentido en el que participan los ayuntamientos y la prensa, uniéndose a la exigencia al Gobierno de que respete las atribuciones municipales sobre nombramiento de maestros y sobre el uso preceptivo del vascuence en las escuelas. Al año siguien-

---

tes. Tampoco por consiguiente podrá dudarse, que en el ejercicio de esta facultad deben proceder los ayuntamientos con arreglo á la legislación especial de Navarra. (…) Pero esto supuesto ¿las escuelas deberán rejirse por las leyes especiales de Navarra, ó por el plan de instrucción primaria decretado para todos los pueblos de la monarquía? Creemos que por la legislación especial».

[449] Véase Mª Sagrario MARTÍNEZ BELOQUI, *Navarra, el Estado y la Ley de Modificación de Fueros de 1841*, Gobierno de Navarra, Pamplona, 1999, pp. 314 y ss.

[450] MARTÍNEZ BELOQUI, *op. cit.*, p. 319.

[451] MARTÍNEZ BELOQUI, *op. cit.*, p. 323.

te las cuatro diputaciones vasconavarras se reúnen en Donostia-San Sebastián y plantean el asunto a la reina regente Mª Cristina. Esas gestiones no ofrecieron resultados prácticos[452]. No obstante, la persistencia de la Diputación consiguió a medio plazo que mediante reales decretos de 8 de abril de 1914 y de 6 de noviembre de 1918 se reconociera a los ayuntamientos de Navarra la facultad de elegir de entre los aspirantes aprobados en las oposiciones convocadas con carácter general y formular la propuesta de nombramiento. A esta disposición no acompañó ninguna otra referida a la enseñanza en vascuence.

En 1910 la Diputación Foral, uniéndose a las diputaciones vascongadas, hace infructuosas gestiones ante el Gobierno para que se mantenga la exigencia del conocimiento del vascuence a los notarios que se aplicó hasta 1903[453]. Ese mismo año la Diputación se hace cargo de patrocinar y subvencionar clases de vascuence en Pamplona, una iniciativa que había surgido en el Centro Vasco (dependiente del PNV) y que solo duraría hasta 1912. Por otro lado, como parte de los actos del séptimo centenario de la batalla de Las Navas de Tolosa, celebrado en 1912, se convoca un concurso para premiar sendos poemas en lengua castellana y euskara sobre el tema, mientras que en 1918 la Diputación patrocina unos juegos florales por el centenario del nacimiento de Navarro Villoslada en los cuales, entre otros actos, se incluye un certamen de sonetos en vascuence.

Por acuerdo de 17 de diciembre de 1915 la Diputación acuerda hacer suyo el proyecto impulsado por Arturo Campión para la recogida de datos sobre toponimia vasca en toda Navarra, y pocos meses después publica una circular dirigida a ayuntamientos, curas y maestros rogándoles su colaboración en el proyecto. Mediante acuerdo de 3 de mayo de 1916 se concede a Euskal Esnalea una subvención con el mismo objeto pero referido a la toponimia de Pamplona. De estos trabajos se hará cargo a partir de 1918 la recién creada Sociedad de Estudios Vascos-Eusko Ikaskuntza.

La Diputación Foral colabora con las tres diputaciones vascongadas en la organización del I Congreso de Estudios Vascos que se celebra en septiembre de 1918 en Oñati bajo la presidencia del rey Alfonso XIII. Como consecuencia de sus trabajos y para darles continuidad se funda en noviembre de 1918 la

---

[452] Por el contrario, anticipándose al ya citado Real Decreto de 21 de noviembre de 1902, que castigaba a los maestros que enseñaran en un idioma o dialecto distinto del castellano, el gobernador civil de Navarra publica en el BON de 2 de septiembre de 1901 una circular en la cual, «*enterado de que en determinadas escuelas de la provincia de la zona montañesa, se da la enseñanza de algunas asignaturas en el idioma nativo de sus habitantes*», recordaba a los maestros la obligación legal de no utilizar otra lengua que la española y amenazaba con exigir las responsabilidades oportunas a quien no la respetara. Esta circular levantó una airada reacción en su contra en la opinión pública navarra. URMENETA PURROY, *Navarra… op. cit.*, pp. 267 y ss.

[453] URMENETA PURROY, *Navarra… op. cit.*, p. 217.

Sociedad de Estudios Vascos-Eusko Ikaskuntza, patrocinada por las cuatro diputaciones. Dentro del mismo proceso de preparación del Congreso, mediante acuerdo de 2 de abril de 1918, la Diputación Foral, a la vista de un escrito de su homóloga de Vizcaya, manifiesta su satisfacción ante la propuesta de fundar una entidad encargada de estudiar, mejorar y difundir el euskera –que ya había sido objeto de intentos anteriores– y acuerda nombrar un diputado para formar parte de la comisión gestora del proyecto; por acuerdo de 1 de septiembre de 1919 en respuesta a otro escrito de la Sociedad de Estudios Vascos-Eusko Ikaskuntza, que se había hecho cargo de su impulso, se aprueba el proyecto de creación de la Academia de la Lengua Vasca, al tiempo que se recomendaba a los ayuntamientos navarros que se inscribieran como miembros de la Sociedad (a la que denegaba la subvención que solicitaba por no existir consignación en el presupuesto provincial).

En 1922, tras diversas iniciativas en tal sentido que no prosperaron en las décadas anteriores, la Diputación impulsa la creación de dos cátedras de vascuence, una en la Escuela Normal y otra en el Seminario diocesano. Parece que en los años 20 y 30, aparte de los debates sobre los proyectos de estatuto de autonomía, no hay nuevas iniciativas de la corporación foral, recayendo la labor de fomento del vascuence principalmente en las entidades creadas con esa finalidad, la Sociedad de Estudios Vascos-Eusko Ikaskuntza, la Academia de la Lengua Vasca-Euskaltzaindia y las asociaciones privadas. Como ya se ha señalado, en los años 30 la creación de las primeras ikastolas se debe a Euskeraren Adiskideak.

Tras la paralización que supone la guerra civil en relación con todas las actividades que tuvieran que ver con el vascuence, no es hasta 1949 en que la recién renovada Diputación Foral, por impulso del diputado José Ángel Zubiaur Alegre y pese a la oposición del gobernador civil, por acuerdos de 12 de diciembre de 1949 y de 10 de noviembre de 1950 (en el primero de los cuales se estimó prudente proclamar de inicio lo que sigue: «*Teniendo en cuenta lo que es y ha significado en Navarra la lengua vasca, dentro de la más fervorosa concepción españolista…*») decide organizar en Pamplona clases de euskera para quienes lo desearan haciéndose cargo de los gastos de profesorado y aportando los locales (inicialmente la Cámara de Comptos y luego la Escuela de Comercio)[454]. La gestión se encomienda a la Institución Príncipe de Viana, órgano filial de la Diputación Foral creado en 1940 y encargado de todo lo relacionado con la gestión de la cultura en Navarra sucediendo a la Comisión Provincial de Monumentos

[454] Véase José María JIMENO JURÍO, «La diputación de Navarra, el Euskera y Euskaltzaindia (1949-1952)», *Fontes Linguae Vasconum: Studia et documenta* nº 73 (1996), y LÓPEZ-GOÑI, *La Sección… op. cit.*

Históricos y Artísticos, organismo creado en 1844 y desaparecido en 1936. La Institución también se hace cargo de la subvención anual para mantener a la Academia de la Lengua Vasca-Euskaltzaindia que la Diputación Foral restablece a petición de esta en 1950. Por acuerdo de 28 de noviembre de 1956 se acuerda crear dentro de la Institución la Sección de Fomento del Vascuence; el impulso corresponde a un grupo de vascófilos entre los que estaba Miguel Javier Urmeneta, alcalde de Pamplona que luego sería diputado foral, y el propósito era detener la pérdida del vascuence en determinadas zonas a través de un plan que incluía fomentar su uso por los niños y niñas vascohablantes organizando exámenes en las escuelas y entregando premios en metálico y diplomas, solicitar de los sacerdotes que hicieran un resumen de sus sermones en euskera, subvencionar programas en lengua vasca en la radio o en la prensa, otorgar ventajas a los funcionarios de la Diputación que conocieran el vascuence e impulsar la rotulación bilingüe en la zona vasco hablante. En todo caso, el esfuerzo económico fue modesto (menos del 1 % del presupuesto de la Institución) y buena parte de las actuaciones se realizaban a través de colaboradores voluntarios, algunos de los cuales ya habían participado antes de 1936 en Euskeraren Adiskideak y otras iniciativas a favor del vascuence.

En 1963, con el apoyo de la Sección de Fomento del Vascuence, la Facultad de Filosofía y Letras de la Universidad de Navarra (universidad privada nacida en 1952) crea una cátedra de lengua vasca que se encomienda a José Miguel Barandiarán. A partir de 1966 y hasta 1985 a la revista *Príncipe de Viana*, que desde su fundación la Institución publica en castellano, se le añade un suplemento en lengua vasca en el que colaboran personas muy conocidas del mundo de la cultura vasca abordando una temática diversa. A partir de esta iniciativa otros periódicos navarros (*Diario de Navarra*, *El Pensamiento Navarro*) comenzaron también a publicar secciones en vascuence. Poco después, en 1969, se crea la revista *Fontes Linguae Vasconum: Studia et documenta* especializada en documentos y estudios sobre temas vascos, filología e historia de la lengua, publicados en castellano o en vascuence y, eventualmente, en otros idiomas como francés, inglés o catalán.

Entre otras actuaciones, la Sección de Fomento del Vascuence impulsó el bertsolarismo con la organización de festivales, el teatro, los juegos florales o la publicación de libros. Pero especial trascendencia tuvo el acuerdo de la Diputación Foral de 25 de enero de 1967 estableciendo en las «*zonas vascongadas o semi-vascongadas*»[455] media hora de clase de euskera voluntaria y fuera del ho-

[455] No se delimitaban estas pero como puntos de actuación inicial se señalaban las localidades de Ultzama, Elizondo, Doneztebe/Santesteban, Leitza, Lekunberri, Irurtzun, Etxarri-Aranatz, Altsasu/Alsasua, Burguete, Valle de Aézcoa y Ochagavía.

rario lectivo para los niños en edad escolar y la subvención de pequeñas escuelas y de escuelas para adultos allí donde existieran tales iniciativas, encargando a la Institución Príncipe de Viana la ejecución de tales labores. Así mismo, se acuerda valorar como mérito el conocimiento del euskera en los nombramientos de empleados con funciones en las zonas vascongadas efectuados por la Diputación Foral[456] y se solicita, a través del arzobispo, la colaboración del clero navarro en la materia. Aunque la aplicación de estos acuerdos se hizo de forma pausada, es a partir de ellos cuando se extiende el movimiento de creación de ikastolas que, si bien inicialmente podían refugiarse bajo el paraguas del art. 25 de la Ley de Educación Primaria de 17 de julio de 1945 como escuelas parroquiales o de congregaciones religiosas[457], pronto será facilitada por la LGE de 1970. Tras la promulgación de esta la Diputación, mediante acuerdo de 16 de octubre de 1970, señala su voluntad de ampliar las actividades de conservación del vascuence mediante la creación de centros bilingües, parvularios y enseñanza básica, y el otorgamiento de ayudas a los centros ya establecidos o que se establecieran con arreglo a las disposiciones vigentes. La ejecución de lo acordado se encomendaba conjuntamente, mediante acción coordinada, a la Sección de Fomento del Vascuence y al Negociado Servicio de Enseñanza.

Parece que esa coordinación no funcionó adecuadamente o que, como señala LÓPEZ-GOÑI, el trabajo de la Sección de Fomento del Vascuence apoyando la creación de ikastolas –que no siempre, por no decir casi nunca, cumplían los requisitos exigidos a partir de la LGE de 1970 para los centros escolares[458]– resultaba incómodo para la corporación foral que había sido renovada en abril de 1971. Mediante acuerdo de 11 de agosto de 1972 decidió transferir las funciones relativas a educación desde dicha Sección al Servicio de Enseñanza. Este acuerdo provocó la dimisión de los miembros de la Sección de Fomento del

---

[456] Hay que tener en cuenta que el alcance de esta disposición fue muy limitado debido a que la mayor parte de los empleados provinciales estaban destinados en Pamplona y, también, a las amplias y discrecionales facultades de la Diputación al respecto. Conforme al acuerdo de 15 de diciembre de 1945, ap. 15: «*El nombramiento de los Directores Generales, Jefes de Negociado y personal de los demás servicios facultativos, se efectuará por la Diputación libremente, bien por nombramiento directo, oposición, concurso-oposición, concurso o ascenso, en la forma que se determine en cada caso*». Cuando no utilizaba la libre designación la Diputación solía acudir a la oposición, procedimientos ambos que excluían valorar el mérito del conocimiento del vascuence.

[457] Establecía ese precepto que «*son Escuelas de la Iglesia las organizadas, sostenidas y regidas por ella o sus instituciones docentes canónicamente aprobadas*» y que «*tendrán plena libertad de organización en su régimen interno, didáctico, económico y administrativo, dentro de las líneas generales del Título I de esta Ley y estarán afectas a la alta Inspección del Estado en lo que a este compete*».

[458] Como señala Javier MARCOTEGUI ROS, «La evolución del vascuence en Navarra», *Euskara, Navarra, Futuro. Ponencias, debates y comunicaciones*, Euskara Kultur Elkargoa, Pamplona, 2005, p. 19, en 1980 existían en Navarra 48 ikastolas de las cuales solamente dos disponían de la autorización administrativa exigida por la LGE.

Vascuence[459]. Con base a la propuesta del Servicio de Enseñanza la Diputación adoptó un acuerdo el 15 de diciembre de 1972 estableciendo las bases para la enseñanza y el fomento del vascuence, que analizaremos en detalle más adelante, implantando la enseñanza bilingüe en los centros de Preescolar y EGB en la zona vascófona y clases voluntarias en los centros de los restantes niveles educativos y en las restantes zonas de Navarra. Mediante acuerdo de 24 de noviembre de 1973 se añadía un nuevo apartado a las bases creando un Patronato de Fomento del Vascuence o Euskal Yakintza en el que se integraban, entre otros cargos de la Diputación, todos los vocales de la Sección de Fomento del Vascuence de la Institución Príncipe de Viana (los cuales formarían su comisión permanente) y todos los de la Comisión de Enseñanza del Vascuence. Otro acuerdo de 2 de febrero de 1977 regula el régimen económico, la contribución de la Diputación a la incorporación del vascuence en los centros de enseñanza estatales y las subvenciones a los centros bilingües privados de Preescolar y EGB autorizados y para clases de vascuence para adultos[460].

Hemos de tener en cuenta que en esa época la Diputación Foral tiene muy limitadas competencias en materia de enseñanza, que residen esencialmente en el Estado, por lo cual todas sus actuaciones se enmarcan en la acción de fomento en cooperación con las instituciones públicas (sobre todo el Ministerio de Educación) y privadas (centros educativos privados) y que en ocasiones suscitó situaciones de conflicto[461]. La práctica de contratar algunos profesores vascohablantes para escuelas unitarias o de reducidas dimensiones en localidades de las zonas vascófonas sirve de ejemplo para la Delegación Provincial del Ministerio de Educación que en 1980 también inicia la contratación de profesores para la enseñanza del vascuence en los colegios públicos de Preescolar y EGB[462].

En 1977 la Diputación, entre otras instituciones, apoya la celebración en Pamplona de los cursos de la Udako Euskal Unibertsitatea o Universidad Vasca de Verano que abordan diversos temas en todos los campos de conocimiento

---

[459] LÓPEZ-GOÑI, *La Sección… op. cit.*, p. 66.

[460] El esfuerzo económico de la Diputación Foral en esta materia se incrementa notablemente; si en 1970 solo presupuestaba 225.000 pesetas para subvencionar la enseñanza del vascuence en algunas escuelas primarias, en 1973 eran 6 millones de pesetas, en 1976 eran 13 millones, en 1977 asciende el presupuesto a 28 millones, en 1978 a 51,4 millones y en 1980 son ya 346 millones de pesetas.

[461] Así, por ejemplo, la actuación de la Diputación para dotar de profesores bilingües a determinados centros públicos llevó a que la Delegación Provincial del Ministerio de Educación y Ciencia en Navarra se dirigiera a la corporación foral mediante un escrito de 5 de noviembre de 1981 acompañado de un informe de la Abogacía del Estado en el que se hacía ver la ausencia de normativa para incorporar el vascuence al sistema de enseñanza, que las competencias al respecto eran del Ministerio y que la Diputación infringía el estatuto funcionarial, rogando que antes de cualquier actuación se recabara informe de los organismos competentes y se procediera de acuerdo con la legislación vigente.

[462] MARCOTEGUI ROS, *op. cit.*, p. 18.

pero siempre en euskera. Se trata de una iniciativa que, con el antecedente lejano de los cursos de verano de la Sociedad de Estudios Vascos-Eusko Ikaskuntza en los años 20 y 30 y el más cercano de las Semanas Culturales del Museo Vasco de Bayona organizadas a partir de 1970, se celebra desde 1973, primero en el País Vasco francés, en 1976 en Donostia-San Sebastián y desde 1977 en Pamplona todos los años en la segunda quincena de julio, aunque también organiza diversas jornadas en otras localidades. Actualmente está regida por una asociación sin ánimo de lucro[463]. En 2001 el Gobierno de Navarra retiró la subvención que le había venido concediendo hasta entonces.

En cualquier caso, conviene remarcar que todas las descritas iniciativas de la Diputación Foral entre los siglos XIX y XX se dirigen a la conservación y fomento del vascuence pero, en virtud de la legislación de la época, excluyen su uso oficial que solo es predicable del castellano. No es hasta la promulgación de la Constitución de 1978 cuando se puede plantear el carácter oficial de la lengua vasca.

En cuanto a la época posterior a 1978, podemos resumir los avatares de la política lingüística en Navarra distinguiendo varias épocas diferentes. En los años 80 se ponen las bases de la legislación sobre el vascuence; en 1982 se aprueba el Amejoramiento del Fuero que, como veremos enseguida, recoge una cooficialidad limitada del vascuence según los planteamientos del regionalismo navarrista representado entonces por UCD y UPN. Entre los años 84 y 91 en que accede el PSN-PSOE al Gobierno de Navarra, órgano que sucede a la Diputación Foral, se aborda el desarrollo del Amejoramiento intentando llegar a soluciones de compromiso contando tanto con los regionalistas navarristas como con los nacionalistas vascos o, al menos, con los sectores más moderados de ambos campos; la dificultad de tal empeño se plasma en la accidentada elaboración y aprobación de la LFV a la que luego nos referiremos. Entre 1991 y 1995 gobierna UPN bajo la presidencia de Juan Cruz Alli quien intenta mantener la misma política, lo cual le ocasionará enfrentamientos con los sectores más radicales de su propio partido y que se le acuse de ponerse al servicio de los nacionalistas vascos[464]; el conflicto –por esta y otras cuestiones– se saldará con la salida de Alli de UPN para liderar un nuevo partido, CDN, con posiciones

---

[463] Véase Prudencio GARCÍA ISASTI, «Udako Euskal Unibertsitatea-Universidad Vasca de Verano», *Revista de Estudios Políticos* nº 84 (abril-junio 1994).

[464] Rafael Gurrea, destacado dirigente de UPN y consejero de Presidencia, Justicia e Interior, al explicar en el Parlamento de Navarra las nuevas medidas sobre el vascuence critica las adoptadas por el Gobierno de Navarra en 1994 y añade: «*Y dirá usted: cómo, pero si eran ustedes mismos, eran ustedes, los de UPN. Pues si eran los de UPN yo creo que estaban actuando en términos del más puro nacionalismo vasco*». DSPN, Comisión de Presidencia, Función Pública e Interior, nº 8, 28 de febrero de 2001, p. 11.

más favorables al vascuence. Tras el breve paréntesis del ejecutivo tripartito compuesto por PSN-PSOE, CDN y EA, a partir de 1996 vuelve a gobernar UPN e impone, sobre todo a partir de 1999, una política de fuerte prevención hacia el bilingüismo y a la promoción del vascuence, apoyada también por algunos sectores del PSN-PSOE[465]. Esa política se suaviza temporalmente entre 2003 y 2009 con la entrada en el gobierno de CDN (la coalición se rompe por UPN alegando, precisamente, la negativa de CDN a votar junto con UPN en contra de la tramitación de una propuesta parlamentaria de modificación de la LFV[466]), pero se mantiene de nuevo con el gobierno de UPN en solitario hasta 2011 y no ofrece variaciones sustanciales con la nueva y breve coalición entre UPN y PSN-PSOE entre junio de 2011 y junio de 2012[467] ni posteriormente con el actual ejecutivo monocolor de UPN.

2. LA LEY ORGÁNICA DE REINTEGRACIÓN Y AMEJORAMIENTO DEL RÉGIMEN FORAL DE NAVARRA

En abril de 1979, de conformidad con el Real Decreto 121/1979, de 26 de enero, sobre elecciones locales y ordenación de las instituciones forales de Navarra, que suponía su democratización, se eligieron por sufragio universal la Diputación Foral y el nuevo Parlamento Foral de Navarra compuesto por 70

---

[465] Xabier ARZOZ SANTISTEBAN, «La convivencia lingüística en Navarra», *Revista Vasca de Administración Pública* nº 69-2 (2004), p. 99, lo califica de «*período regresivo para la normalización social de la lengua vasca*». ERIZE ETXEGARAI, *El discurso… op. cit.*, p. 90, entre otras recoge la siguiente afirmación de DEL BURGO: «*No tiene sentido ahora dar facilidades para la extensión de un idioma prisionero de la concepción nacionalista*». Como resultado del viraje en la posición del Gobierno de Navarra en cuanto al vascuence, en junio de 2000 presentan su dimisión el director general de Política Lingüística y los dos directores de servicio dependientes del mismo (cargos de confianza y de nombramiento discrecional) alegando que les resultaba imposible seguir trabajando a la vista de los propósitos del ejecutivo para modificar la regulación –que iban a poner más dificultades para la supervivencia del vascuence– y de las descalificaciones de que estaban siendo objeto (*Diario de Navarra* de 9 de junio de 2000, p. 40). La Dirección General fue suprimida como órgano independiente e integrada en una Dirección General de Universidades y Política Lingüística para la que fue nombrado el exdiputado y exparlamentario Pedro Pegenaute, único responsable de la materia que ha tenido el Gobierno de Navarra que no hablaba vascuence.

[466] Se trataba de la proposición de ley foral presentada por IU para integrar en la zona mixta a nueve localidades de la comarca de Pamplona cuyos vecinos se mostraban favorables a ello en el Estudio Sociolingüístico de 2008 y que se comentará más adelante (BOPN nº 59, de 12 de junio de 2009).

[467] El acuerdo de gobierno suscrito por ambos partidos el 21 de junio de 2011 en cuanto a materia lingüística no contenía otros compromisos que, en el apartado de educación, el de que «*las formaciones firmantes del acuerdo se comprometen a desarrollar el modelo en inglés como otro modelo lingüístico. Debe ser un reto conseguir un enfoque integrador de las lenguas propias de Navarra, lengua castellana y lengua vasca, junto al aprendizaje de, al menos, una lengua extranjera que marcará el futuro de la educación navarra*», y en el apartado de cultura únicamente lo siguiente: «*Actuación en materia de política lingüística castellano-euskera. Despolitización, libertad y no imposición*».

miembros elegidos con base en las antiguas merindades el cual, además de las funciones del anterior Consejo Foral al que sucedía, tenía encomendadas «*las cuestiones que afecten a la integridad, garantía y desarrollo del régimen foral*» y la definitiva distribución de funciones entre las instituciones forales.

El 8 de junio de 1979 la Diputación acuerda formalmente el inicio de conversaciones con el Gobierno para la negociación del amejoramiento del fuero. Pero hasta diciembre de 1980 no quedan nombradas sendas comisiones negociadoras una vez culminada la elaboración y aprobación de las bases que la parte navarra debía llevar a esa negociación. Sobre las propuestas remitidas por la Diputación, y tras el correspondiente debate, el Parlamento Foral aprueba el 1 de julio de 1980 las «*Bases de Reintegración Foral y Amejoramiento del Régimen Foral de Navarra*», centradas en la ampliación de competencias, y el 13 de noviembre de 1980 las «*Bases sobre elección, composición y funciones de las Instituciones Forales*». Ninguno de ambos textos aludía a las lenguas oficiales, pero el 3 de noviembre de 1980 el Pleno del Parlamento Foral aprobó una resolución «*sobre la oficialidad del euskara*» afirmando, en su apartado primero, que «*el castellano y el euskara serán las lenguas oficiales de Navarra*» y, en su apartado segundo, que «*dicho principio se incorporará a las Bases de Reintegración Foral y Amejoramiento del Régimen Foral de Navarra, así como la competencia plena del Parlamento Foral para su regulación mediante una Ley*»[468]. Dicha resolución, que era fruto de diversas iniciativas y debates a lo largo de los meses anteriores[469], no se adoptó de forma unánime sino con 33 votos a favor (PSOE, HB, PNV, Amaiur[470] y Grupo Mixto: EE, UNAI y Partido Carlista) y 29 votos en contra (UCD y UPN)[471].

---

[468] BOPFN nº 34, de 18 de noviembre de 1980.

[469] La propuesta elevada al Pleno procedía de una enmienda del PSOE y Grupo Mixto a una moción de HB debatida en la Comisión de Régimen Foral; DSPFN nº 23, de 15 de septiembre de 1980.

[470] El grupo parlamentario Amaiur se había formado con los miembros de varias candidaturas unitarias de los nacionalistas vascos en tres merindades: Orhi Mendi en la de Aoiz-Sangüesa, Tierra Estella en Estella y Agrupación Electoral Popular en Olite-Tafalla. En otras merindades (Pamplona ciudad y Pamplona resto) habían concurrido por separado. No confundir este grupo con la coalición del mismo nombre creada para concurrir a las elecciones generales de noviembre de 2011. En ambos casos el nombre evoca a la localidad navarra de Amaiur o Maya de Baztán en cuyo castillo resistieron en 1522 a las tropas castellanas los últimos defensores de la causa del rey navarro Enrique II de Albret.

[471] DSPFN nº 8, de 15 de septiembre de 1981. Todos los grupos manifestaron su adhesión a la protección del euskera pero con argumentos diversos. El PSOE votó a favor porque suponía desarrollar la previsión del art. 3 de la Constitución en cuanto al euskera. Los nacionalistas vascos defendieron que se hablara de cooficialidad y no dependiese de una negociación con el Estado, pero aceptaron el texto aprobado porque suponía un avance. El portavoz de UCD (Sr. Sagredo) señaló, entre otras cosas, lo siguiente: «*A nosotros nos parece que esta moción en el actual contexto navarro puede crear unas expectativas y unas frustraciones innecesarias. (…) Y eso porque no se ha calibrado suficientemente –pienso– por los autores de la moción y los defensores del Dictamen las consecuencias que de todo*

El proceso de negociación se desarrolla entre enero de 1981 y febrero de 1982, refundiéndose los dos documentos de bases en un solo texto articulado que queda aprobado el 8 de marzo de 1982 con un acto formal de firma del acuerdo por las dos comisiones negociadoras. En el título preliminar que contiene los grandes principios del régimen foral se incluye el art. 9 que aborda la cuestión lingüística:

> 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.

Esta redacción no respondía plenamente a lo aprobado por el Parlamento Foral sino a una transacción que se acercaba mucho más a la postura defendida por UCD y UPN que, frente al criterio de oficialidad aprobado –similar al contenido en los estatutos de autonomía vasco, catalán y gallego promulgados pocos meses antes–, eran partidarios de continuar con un régimen de protección del vascuence en las zonas vascófonas similar al impulsado por la Diputación Foral en los años anteriores pero sin otorgarle carácter de lengua oficial[472]. Dado

---

orden pueden surgir si fuese aprobada esta Norma, las complicaciones administrativas y burocráticas que se producirían y que nos llevarían muy lejos, teniendo en cuenta que, aunque no sea realmente una cooficialidad, sí es el declarar al euskera una lengua oficial, lo cual va a obligar y va a forzar a unos reajustes de tipo administrativo y burocrático en todos los ámbitos de nuestra Navarra; reajuste que no es fácil hacer, que supone un desembolso importante y que, sobre todo, mirado a la luz y bajo el prisma de que no es absolutamente necesario en este momento que se adopte esa oficialidad, no sería comprendido por todos aquellos que realmente podían ver una serie de trabas y una serie de pegas en el no cumplimiento de esta Norma. […] *Nosotros hubiéramos aprobado y hubiéramos apoyado perfectamente un Dictamen en el que se dijera que en aquellas zonas vascoparlantes se deberán poner todos los medios necesarios para que no se creen problemas de entendimiento en los trámites administrativos que haya que realizar todos los días*». Y el portavoz de UPN (Sr. Viguria) defendió su voto negativo, entre otras razones, con las siguientes: «*Y he dicho antes que el planteamiento de la cooficialidad y en este caso de la oficialidad está llegando con una absoluta falta de oportunidad y que la prudencia política debe de decir a esto no. ( ) Nosotros decíamos allí que aprobaríamos gustosísimos una Norma que regulara visto el asunto desde la necesidad, no ir por delante con la legislación porque entonces se puede tornar antipático, puede venir la imposición, por lo menos se puede interpretar y de hecho tenemos constancia de que realmente sienta mal a mucha gente de Navarra, quizás porque los vendedores del producto no caen del todo simpáticos. ¡Qué le vamos a hacer!*».

[472] La Comisión de Régimen Foral del Parlamento Foral en sesión celebrada en junio de 1981 (DSPFN nº 37, de 20 de junio de 1981) fue informada por el presidente de la Diputación Foral sobre la marcha de las negociaciones y la introducción de un título preliminar no previsto expresamente en las bases. En el borrador manejado figuraba un precepto que rezaba: «*El castellano y el euskera tendrán en Navarra carácter de lengua oficial y su uso será regulado por ley foral*». El portavoz de UCD (Sr. Astráin) presenta su propuesta alternativa al texto que, en lo que aquí nos ocupa, es la siguiente: «*El*

que UCD contaba con mayoría en las dos comisiones negociadoras, la estatal y la navarra, pudo imponer una redacción cercana a sus tesis transigiendo solo en la oficialidad para las zonas vascófonas[473]. Hay que tener en cuenta que el PSOE tampoco se oponía a introducir criterios de zonificación ya que había apoyado en el Parlamento de Navarra la aprobación el 3 de julio de 1980 de unas *Bases para la incorporación de la lengua vasca al sistema de enseñanza* que contemplaba una regulación distinta en tres zonas, vascófona, de contacto y castellanoparlante, que comentaremos más adelante.

El texto acordado se aprobó mediante lectura única por el Pleno del Parlamento Foral el 15 de marzo de 1982 con los 49 votos favorables de UCD, PSOE, UPN y Partido Carlista y con los 5 votos en contra de PNV y EE (HB y Amaiur se habían retirado del Parlamento y no asistían a sus sesiones, HB no participaría en el trabajo parlamentario con normalidad hasta 1991)[474]. Posteriormente se

---

castellano es la lengua oficial de Navarra. También podrá declararse como idioma oficial el vascuence respecto a las instituciones públicas que tengan su sede en las zonas mayoritariamente vascófonas, cuya determinación se llevará a cabo mediante acuerdo entre el Gobierno de la Nación y la Diputación del Reino». Por su parte el portavoz de UPN (Sr. Gómara) presenta también su propuesta que es la siguiente: «*Siendo el castellano la lengua oficial de Navarra, una ley foral regulará la utilización oficial del vascuence en las zonas vascófonas, así como todo lo relativo al fomento y protección de la lengua y cultura vascas*». En esa sesión el PNV reclamó que se mantuviera lo aprobado en su día por el Pleno, mientras que el PSOE consideró que la redacción del borrador se ajustaba a lo acordado por el propio Parlamento Foral. Según explican Juan Cruz ALLI ARANGUREN y Joaquín GORTARI UNANUA, *La transición política en Navarra, 1979-1982: del asunto Fasa al Amejoramiento del Fuero*, Gobierno de Navarra, Pamplona, 2011, p. 1.232, el texto alternativo de UCD había sido redactado por Jaime Ignacio del Burgo que, pese a no formar parte de la comisión negociadora por hallarse en minoría dentro de la Diputación Foral, intervenía en la negociación influyendo sobre la representación estatal y creando cierto malestar entre los miembros navarros.

[473] La comisión estatal estaba compuesta por altos cargos designados por el Gobierno, por aquel entonces en manos de UCD, y a su frente el ministro de Administración Territorial; la navarra designada por la Diputación Foral contaba con tres diputados forales y un diputado en Cortes de UCD, un diputado foral y un diputado en Cortes del PSOE y un diputado en Cortes de UPN. Gregorio MONREAL ZIA, «Origen de la ley del vascuence de Navarra», *Revista Internacional de los Estudios Vascos* nº 46-2 (2001), p. 523, se interroga: «*¿Qué había ocurrido en la negociación sostenida en la Corte? ¿Por qué toleró el PSN que decayera el principio de oficialidad de la lengua en toda Navarra que había aprobado el Parlamento de Pamplona? La oficialidad hubiera permitido la modulación posterior del principio en la Ley lingüística de desarrollo, facilitando una aplicación escalonada o gradual según las zonas, teniendo en cuenta la diversa realidad sociolingüística de Navarra. La oficialidad en todo el territorio suministraba un título cómodo para llevar a cabo una política flexible, en tanto que la zonificación estricta suscita graves problemas de rigidez y bloquea la demanda social. Según Pedro Pegenaute, parlamentario del Grupo Moderado, la fórmula adoptada salvó la difícil situación política que se vivió entre los años 1979 y 1982 y fue «ideada y aprobada como si nunca hubiera de aplicarse». El nacionalista Cabasés habló de «nocturnidad y alevosía» en el incumplimiento del mandato parlamentario por los negociadores*».

[474] DSPFN nº 28, de 1 de abril de 1982. En el debate se hacen solo dos referencias aisladas a la cuestión de las lenguas oficiales, la del portavoz de UCD (Sr. Del Burgo) a que «*unidad constitucional*

aprueba también en procedimiento de lectura única por las Cortes Generales, siendo promulgado como Ley Orgánica 13/1982, de 10 de agosto, de Reintegración y Amejoramiento del Régimen Foral de Navarra[475].

Teniendo en cuenta que, como explica RAZQUIN LIZARRAGA[476],

> «la naturaleza jurídica del Amejoramiento del Fuero no es otra que la de un Estatuto de Autonomía, si bien singular dada su singularización foral, equiparable a los aprobados por la vía del artículo 151 de la Constitución. Tal caracterización no contraría la naturaleza foral del régimen navarro, sino que es la más ajustada a su preservación»,

con su aprobación y, en particular, con el art. 9 se daba aplicación y desarrollo para Navarra de lo dispuesto en el art. 3.2 de la Constitución: las demás lenguas españolas distintas del castellano «*serán también oficiales en las respectivas Comunidades Autónomas de acuerdo con sus Estatutos*».

No obstante, la peculiaridad que tiene el art. 9 del Amejoramiento del Fuero respecto del resto de estatutos de autonomía, en cuanto a declaración de cooficialidad de lenguas, es que la hace solo para determinadas zonas que serán delimitadas por ley foral, no con carácter general para el territorio de la respectiva comunidad como sugiere el art. 3 de la Constitución («*en las respectivas Comunidades Autónomas*»). Se retoma el concepto de zonas vascoparlantes que había aparecido en los proyectos de estatuto de la II República pero con una diferencia, en aquellos la declaración de cooficialidad se hacía también con carácter general para toda Navarra, aunque sus efectos se modulaban en función de las zonas, lo mismo que en la actualidad sucede, como ya ha sido comentado, con el Estatuto de la Comunidad Valenciana y también en Cataluña desde la

---

es el respeto a la unidad indisoluble de la nación española, a su idioma oficial, a sus símbolos…», y la del portavoz del PSOE (Sr. Arbeloa) que se refiere a la «*fabulosa herencia de la prehistoria, ese valor incalculable que es la lengua vasca*» y a la responsabilidad de evitar su desaparición, citando unas líneas de Dechepare, pero que no entra a valorar su concreto tratamiento en el texto del Amejoramiento.

[475] En el debate en el Pleno del Congreso, DSCG nº 255, de 30 de junio de 1982, aparecen los argumentos de quienes se oponen al Amejoramiento del Fuero en cuanto al tratamiento del vascuence; el portavoz del PNV (Sr. Vizcaya) señala entre los aspectos negativos que justifican su voto en contra «*el tratamiento que se da en la Ley al euskera, al que se le veda toda posibilidad de desarrollo fuera de las zonas vascoparlantes, convirtiéndolo de hecho en reliquia histórica que exhibir y con la que justificar la mala conciencia que supone haber firmado su sentencia de desaparición o extrañamiento de Navarra*»; el portavoz de EE (Sr. Bandrés) afirma: «*Se le ha negado al euskera (ya se ha dicho por el representante del Partido Nacionalista Vasco) el carácter de lengua oficial en todo el territorio navarro. Así se continúa olvidando las posibilidades de promoción y recuperación de la lengua y, en definitiva, se ponen graves obstáculos al necesario proceso de normalización del uso del euskera en la tierra donde precisamente nació este idioma*».

[476] José Antonio RAZQUIN LIZARRAGA, *Fundamentos jurídicos del Amejoramiento del Fuero. Derechos Históricos y Régimen Foral de Navarra*, Gobierno de Navarra, Pamplona, 1989, p. 528.

oficialidad del aranés declarada en el nuevo Estatuto de 2006. En el caso del Amejoramiento la oficialidad no es para toda la comunidad y, además, la eficacia de esa declaración queda condicionada y remitida a la promulgación de la ley foral que establezca cuáles son esas zonas donde el vascuence va a ser cooficial[477]. Como veremos, este precepto ha resultado muy problemático tanto desde el punto de vista político como jurídico[478].

---

[477] Jaime Ignacio DEL BURGO, *Introducción al estudio del Amejoramiento del Fuero (Los Derechos Históricos de Navarra)*, Gobierno de Navarra, Pamplona, 1987, pp. 149-150, deriva las siguientes consecuencias: «*No señala el Amejoramiento del Fuero cuáles son las citadas zonas ni tampoco expresa los criterios para su determinación. Sencillamente, se remite a lo que disponga una ley foral, lo cual no quiere decir que no deban alternarse en su concreción criterios lingüísticos. En puridad por zonas vascoparlantes habría que entender aquéllas de predominio de la lengua vasca, aunque llevado este criterio a sus estrictos términos tan sólo una pequeñísima parte de Navarra debería considerarse como vascoparlante.*

Sea lo que fuere, la ley foral además de la determinación de las zonas vascoparlantes deberá regular el uso oficial del vascuence en las zonas que se definan como vascoparlantes y ordenar, también para las citadas zonas la enseñanza de esta lengua, en el marco de la legislación general del Estado.

(…) No debe olvidarse, por último, que las instituciones forales pueden llevar a cabo actuaciones de fomento del vascuence, en cuanto patrimonio cultural, fuera de las zonas vascoparlantes, pero sin que pueda establecerse el uso oficial del mismo en las citadas zonas, ni introducirlo en el sistema educativo, salvo como asignatura optativa y con pleno respeto al principio de voluntariedad».

[478] José María RODRÍGUEZ OCHOA, «Aplicación y desarrollo normativo de la Ley Foral del Vascuence en el ámbito de la Administración Foral de Navarra», *Revista Internacional de los Estudios Vascos* nº 46-2 (2001), p. 548: «*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*». Juan Cruz ALLI ARANGUREN, «Perfiles institucionales de la lengua vasca en la Comunidad Foral de Navarra», *Euskera* 46-2 (2001), p. 987, señala: «*Como puede apreciarse, el precepto se quedó en la declaración de oficialidad territorial de ambas lenguas, en cuanto instrumentos de comunicación. No aludió a ninguna de las lenguas con el carácter de «propia», esto es, como signo de identidad y factor de integración política, desde la idea de que ambas eran «propias» históricamente y habían convivido con distinta presencia, siendo conocidas incluso por los euskaldunes. Se huyó de cualquier debate esencialista o identitario y del alcance político de atribuirles otro significado que no fuera el de medio de comunicación, con los efectos relevantes derivados de su oficialidad territorial total para el castellano y parcial para el euskera. Este punto de partida supuso una mejor posición para la lengua oficial predominante en la sociedad y en las instituciones políticas y administrativas, de modo que la oficialidad de la otra lengua era limitada en el territorio vinculando su alcance institucional a su presencia social limitada en origen, todo lo cual consolidó la diglosia. Sirvió, además, para reducir el compromiso institucional en la promoción de su conocimiento y uso social y oficial*».

3. LA LEY FORAL DEL VASCUENCE Y SU DESARROLLO

3.1. La elaboración de la Ley Foral del Vascuence

El Gobierno de Navarra que se constituye en 1984 conforme al nuevo marco político emprende la tarea de elaborar, entre otros diversos proyectos de ley foral, el que desarrolle las disposiciones del art. 9 del Amejoramiento del Fuero[479]. Según deriva de su art. 20.2, su aprobación por el Parlamento de Navarra requería de mayoría absoluta[480]. En octubre de 1985 se conoce un primer anteproyecto[481]; regulaba una «*zona de predominio lingüístico vasco*» que comprendía 43 municipios con un total de 52.836 habitantes, el 10,21 % de la población navarra[482]. En dicha zona el euskera tendría carácter oficial; en el

---

[479] En la sesión de investidura como presidente del Gobierno Gabriel Urralburu avanza los siguientes propósitos (DSPN nº 14, de 1 de marzo de 1984, p. 15): «*Quizás sea el euskera, lengua materna de muchos navarros y una de las lenguas oficiales de la Comunidad Foral, uno de los patrimonios culturales más discriminados por los sistemas educativos de épocas pasadas. Con la intención no sólo de atender a la indiscutible demanda social existente, sino también de estimular la defensa y el desarrollo de dicha lengua y de dar cauce a lo establecido en el artículo 2* [sic] *de la Constitución Española y en el 9.2 de la Ley Orgánica de Amejoramiento del Régimen Foral, se emprenderán acciones dirigidas a hacer efectivo el derecho al bilingüismo, mediante un proyecto que comprenderá las siguientes fases:*

a) Determinación precisa de zonas (o centros) de acción prioritaria. Para ello será encomendado a expertos, organismos e instituciones competentes un estudio que sirva de base a ulteriores medidas. Dicho estudio habrá de estar elaborado antes de final del presente año.

b) Redacción del texto de la Ley Foral del Euskera, cuyo anteproyecto se presentará al Parlamento durante el año 1985.

c) Integración de la enseñanza del euskera en el régimen general de enseñanzas, de acuerdo con los principios de no discriminación y de integración en los mismos Centros, en los términos que determine la Ley Foral anteriormente señalada.

d) Preparación, mediante un plan de reciclaje, del profesorado necesario para hacer efectivo el derecho reconocido en el artículo 9.2 de la Ley de Amejoramiento.

Finalmente, redacción de un Estatuto de Ikastolas que especifique las peculiaridades de estos Centros dentro del marco de la Ley Orgánica del Derecho a la Educación. Dicho Estatuto deberá, en todo caso, quedar elaborado antes del final de la presente Legislatura».

[480] El ejecutivo estaba formado por el PSN-PSOE que solo disponía de 20 escaños sobre los 50 que componían el Parlamento, por lo cual para obtener los 26 votos necesarios estaba obligado a negociar y acordar con otros grupos. La composición del Parlamento se encontraba fragmentada en siete grupos. UPN contaba inicialmente con 13 parlamentarios que se vieron reducidos a 11 dado que dos de ellos abandonaron el partido y pasaron al Grupo Mixto; el Grupo Popular (AP-PDP-UL) inicialmente contaba con 8 aunque durante el transcurso de la legislatura se redujeron a 4 dado que otros 4 parlamentarios se separaron para formar el Grupo Moderado; HB contaba con 6 miembros (que no acudían a las sesiones) y el PNV con 3 (a lo largo de la legislatura estos parlamentarios integrados en el Grupo Nacionalista Vasco abandonan el PNV y pasan al recién fundado EA).

[481] *Diario de Navarra* de 26 de octubre de 1985, p. 19.

[482] Eran los siguientes: Altsasu/Alsasua, Araitz, Arakil, Arano, Arantza, Arbizu, Areso, Arruazu, Bakaiku, Baztan, Beintza-Labaien, Bera, Bertizarana, Betelu, Donamaria, Doneztebe/Santesteban, El-

resto, el Gobierno de Navarra podría determinar las zonas o centros de atención prioritaria para regular la incorporación del euskera a la enseñanza de acuerdo con los principios de voluntariedad, gradualidad y adecuación a la realidad sociolingüística. Dicho anteproyecto fue objeto de diversas críticas desde el ámbito de los defensores del fomento del euskera por considerarlo muy restrictivo y suscitó escaso entusiasmo entre los grupos parlamentarios.

Una vez que mediante STC 82/1986, de 26 de junio, se habían establecido los criterios en relación con la ley de normalización del euskera de la Comunidad Autónoma del País Vasco, el Gobierno de Navarra decide dar nuevo impulso a la cuestión y con fecha 26 de septiembre de 1986 acuerda la aprobación y remisión al Parlamento de Navarra de un Proyecto de Ley Foral del Euskera[483]. Se trataba de un texto de 29 artículos distribuidos en cuatro títulos. El preliminar contenía las disposiciones generales y, entre ellas, lo más destacable era el establecimiento de tres zonas: vascófona, que comprendía 61 municipios[484]; mixta, con 47 municipios (entre ellos Pamplona y su comarca, es decir, más de la mitad de la población navarra); y no vascófona, con los restantes 157 términos municipales de los 265 existentes por entonces. El título primero regulaba el uso oficial de las lenguas, estableciendo junto a unas disposiciones generales otras específicas para cada una de las tres zonas. El título segundo regulaba la enseñanza, también con disposiciones generales y específicas por zonas. Y el título tercero, el más breve con solo dos artículos, se refería a los medios de comunicación social.

Los grupos parlamentarios presentaron un total de 142 enmiendas, tres de ellas a la totalidad con textos alternativos suscritos respectivamente por UPN, Grupo Popular y Grupo Nacionalista Vasco. Los dos primeros, muy similares, se limitaban a fijar la zona vascófona, la misma que en el proyecto, y a definir las condiciones del uso oficial y la enseñanza del vascuence exclusivamente para dicha zona; el de UPN preveía la subvención de actividades de fomento de la enseñanza fuera de la zona vascoparlante. Por el contrario, el tercero eliminaba la zonificación e inspirándose directamente en la ley del euskera de la Comunidad Autónoma del País Vasco proclamaba el derecho al bilingüismo de todos los ciudadanos de Navarra y fijaba las obligaciones de la Administración en materia de fomento del euskera. En el debate sobre las enmiendas de totalidad,

---

gorriaga, Eratsun, Ergoiena, Etxalar, Etxarri-Aranatz, Ezkurra, Goizueta, Igantzi, Irañeta, Ituren, Iturmendi, Lakuntza, Larraun, Leitza, Lesaka, Luzaide/Valcarlos, Oitz, Olazti/Olazagutía, Saldías, Sunbilla, Uharte-Arakil, Urdazubi/Urdax, Urdiain, Urrotz, Ziordia, Zubieta y Zugarramurdi.

[483] BOPN nº 53, de 9 de octubre de 1986.

[484] A los ya citados contemplados en el anteproyecto se añadían los de Abaurregaina/Abaurrea Alta, Abaurrepea/Abaurrea Baja, Anue, Aria, Aribe, Auritz/Burguete, Basaburua, Erro, Esteribar, Garaioa, Garralda, Imotz, Lantz, Orbaizeta, Orbara, Orreaga/Roncesvalles, Ultzama e Hiriberri/Villanueva de Aezkoa.

que fueron rechazadas por el Pleno el 4 de noviembre, quedó fijada la postura de los diversos grupos. El Gobierno (y el PSOE que lo sustenta) defiende el proyecto, afirma que es coherente con el Amejoramiento del Fuero al establecer la zona vascófona y, fuera de ella, medidas de protección y fomento del vascuence conforme al art. 3 de la Constitución[485]. El Grupo Popular alerta en contra de la cooficialidad del castellano y del vascuence en toda Navarra –que a su juicio propicia el proyecto– y defiende que se limite a la zona vascoparlante[486]; UPN defiende también limitar la regulación a la zona vascófona y acusa al Gobierno de enmascarar los verdaderos fines del proyecto, de apartarse del Amejoramiento del Fuero y de extender la oficialidad a todo el territorio navarro tras haber pactado con los nacionalistas vascos[487]; el Grupo Moderado aboga por una inter-

---

[485] DSPN nº 76, de 4 de noviembre de 1986, p. 24, afirma el portavoz del Gobierno (Sr. Felones): «*¿Cuál debe ser, pues, el alcance de estas medidas de fomento allá donde la lengua no es oficial? En primer lugar, un alcance adecuado a la realidad sociolingüística, que evidentemente no presenta los mismos perfiles en Pamplona que en Tudela, en Estella que en Mendavia. Hablo, insisto, de la realidad sociolingüística, esto es, del conjunto de aptitudes individuales y sociales, de demandas, de situaciones convivenciales asociadas con hecho de la lengua. Quisiera dejar claro que no estamos de acuerdo con esa formulación del principio de «adecuación a la realidad sociolingüística» según el cual sólo se tiene presente el número de vascoparlantes existentes aquí y ahora. Hablamos de expectativas culturales, de actitudes favorables al aprendizaje y uso del euskera, de intereses comunicativos entre los ciudadanos. Sería sarcástico hablar del fomento allá donde ya no se hace preciso hacerlo porque todos la emplean regularmente; el verdadero fomento es el que se aplica a situaciones nuevas, a circunstancias dificultoras, a demandas insatisfechas. Desde esta consideración, el proyecto del Gobierno propone la delimitación de una zona mixta, de fomento positivo, junto a una zona no vascófona de escasa o nula implantación. La diferencia en el tratamiento dado a una y a otra viene de la distinta intensidad de las medidas de fomento aplicadas en cada caso. Y recalco, son, en todo caso medidas de fomento. Considerar que algunas de estas medidas dan lugar a una oficialidad encubierta, como algunos parecen afirmar, no es sino desconocer la doctrina constitucional al respecto*».

[486] Ibídem, p. 21, afirma el portavoz de UCD (Sr. Del Burgo) lo siguiente: «*Cuando el bilingüismo es natural, porque la inmensa mayoría de la población se expresa en dos idiomas que conviven armoniosamente, la cooficialidad es una consecuencia de la propia naturaleza de las cosas. Pero cuando el bilingüismo se trata de introducir en una comunidad esencialmente monolingüe los problemas se multiplican de tal forma que pueden afectar a la convivencia civil*»; «*Por el contrario, el reconocimiento –por primera vez en nuestra historia– de la cooficialidad del vascuence en las zonas vascoparlantes es una previsión de extraordinaria importancia para frenar el retroceso del vascuence. Las áreas vascoparlantes no son zonas de fosilización lingüística. Podrán ampliarse o reducirse en función de la demanda social. El bilingüismo podrá extenderse a las restantes zonas en la medida en que el pueblo navarro libremente lo decida. Navarra puede llegar a ser toda ella zona vascoparlante, si tal es la voluntad de su pueblo*».

[487] Ibídem, p. 26, el portavoz de UPN (Sr. Gurrea) afirma: «*¿Cómo se puede explicar el paso de una cooficialidad en las zonas de predominio lingüístico vasco, que ustedes defendían hace un año, al establecimiento de un uso oficial en todo el territorio de Navarra? ¿Qué ha ocurrido en los territorios de predominio lingüístico vasco en este año? ¿Qué ha ocurrido en el PSOE? ¿Qué ha ocurrido en la sociedad navarra que justifique un cambio de rumbo tan total? (…) Nuestro partido considera que el PSOE en este último año lo que ha hecho es pactar esta Ley con los Nacionalistas Vascos, en lo que nosotros calificamos como una huida hacia delante para salir con ese problema resuelto y también, qué*

pretación amplia y no restrictiva del art. 9 del Amejoramiento (un precepto confuso que no debió haber sido aprobado «*de no haber sido con mayor seriedad, rigor y claridad*») y por buscar fórmulas de consenso[488]; el Grupo Nacionalista Vasco denuncia la redacción del art. 9 del Amejoramiento del Fuero y propone la cooficialidad del euskera en toda Navarra[489].

---

duda cabe, para pagar, comprar y apalabrar favores, que ustedes como Gobierno necesitan para obtener una cierta votación holgada en esta Cámara». En la p. 50 añade: «*Nosotros apoyamos la enseñanza del vascuence y en vascuence libremente elegido, pero ese apoyo y respeto a la lengua vieja tiene, en cualquier caso, que garantizar que aquellos que hablan castellano, cuando acudan a un Ayuntamiento, a un centro oficial, a un registro público, no se encuentren como extranjeros en su propia patria. Una Ley no puede convertir en analfabetos a todos los castellanoparlantes en la zona vasca, en la zona vascoparlante. Ese es el cuidado que a lo largo de todo el tratamiento de nuestro texto alternativo motiva una serie de cautelas que no son contra el vascuence, que no son contra los vascoparlantes, sino el elemento de garantía de que los derechos de los castellanoparlantes van a ser reconocidos también en ese territorio, y que los documentos a que da origen toda actividad administrativa y con un soporte legal escrito, va a ser conocido por cualquier de los navarros y también, cómo no, por cualquiera de los españoles directamente. Nosotros entendemos que la necesidad de dotar de un estatuto jurídico a la oficialidad del vascuence en las zonas vascoparlantes no exige en modo alguno extender esa oficialidad a otras zonas, como es la mixta, que ha creado el proyecto del Gobierno socialista, porque en ese momento se está desvirtuando ya la propia clasificación que la Ley de Amejoramiento establece, cuando habla de unas zonas vascoparlantes y, «sensu contrario», establece otras que no son vascoparlantes*».

[488] Ibídem, p. 32, el portavoz del Grupo Moderado (Sr. Pegenaute) se dirige al del Grupo Popular: «*Ustedes defienden una causa que es la nuestra, la de Navarra. Yo le pediría que usted no la adulterе, que no levante suspicacias ni falsos enfrentamientos, aunque sé que ésta no es su intención, pero evidentemente, cuando alguien politiza un asunto como éste, cuestión no sólo atribuible a usted, sino también, desgraciadamente, a algo de lo que ha podido decir el Portavoz del Grupo Socialista, no es el mejor camino para solventar una situación del presente navarro. Nuestra cultura, nuestra educación, deben aplicarse sin menoscabo para nadie, y requieren, tal vez hoy más que ayer, ejecutores y responsables con suficiencia y con altura de miras*».

[489] Ibídem, p. 36, el portavoz del Grupo Nacionalista Vasco (Sr. Cabasés) dice: «*Quizás no se ha hecho una lectura del artículo 9 del Amejoramiento reconociendo la barbaridad que en él se establecía, porque, si hacemos caso a la interpretación literal del artículo 9.2, cuando habla de zonas vascoparlantes, nos daremos cuenta que las zonas no hablan y que, en cualquier caso, y si interpretásemos el hablar de las zonas, los topónimos de Navarra, si algo reflejan es su realidad euskaldún, desde arriba hasta abajo de Navarra. Por lo tanto, esa interpretación literal avalaría una posición de reconocimiento de la lengua, del euskera como lengua propia de Navarra y, por supuesto, eso conllevaría el aval también para declarar su cooficialidad en nuestro territorio. Y por otra parte si se interpreta como parece que normalmente se quiere interpretar dentro de las zonas vascoparlantes a las personas que en ella radican, estaríamos introduciendo una división de los navarros, puesto que aquellos que viven en una zona, tienen un idioma oficial y los que viven en otra zona tienen otro idioma oficial. Y es evidente que eso es una división de Navarra, aunque no se quiera plantear así, pero está claro que el artículo 9 del Amejoramiento es una vergüenza política, una vergüenza jurídica para los navarros, puesto que aquí, que se habla siempre de la unidad Navarra, se está sancionando permanentemente, y mientras eso se mantenga, una división real de los navarros por razones idiomáticas, vulnerando cualquier principio constitucional, vulnerando la propia realidad que hace que existan vascoparlantes en todas las zonas de Navarra, e imposibilitando un tratamiento normal, como ha sucedido en otras Comunidades Autónomas, del problema lingüístico*».

Abierta, pues, la tramitación de las enmiendas parciales, y dado que era necesario conseguir la mayoría absoluta para que el proyecto saliera adelante, se produjo un intenso proceso de negociación en el debate en comisión que llevó a la aprobación, gracias principalmente a la confluencia de los votos del PSOE, del Grupo Moderado, del Grupo Mixto y del Grupo Popular, de diversas enmiendas y del dictamen final[490].

Las principales modificaciones que se introducen en el proyecto son las siguientes. El término euskera es sustituido sistemáticamente por el de vascuence, incluido en el título de la ley. El objetivo de «*impulsar*» la recuperación y desarrollo del vascuence se sustituye por el de «*proteger*», y de garantizar «*el aprendizaje*» se pasa a garantizar «*la enseñanza*». Aparece una referencia a las variedades dialectales del vascuence que son objeto de «*especial respeto y protección*». La Real Academia de la Lengua Vasca-Euskaltzaindia es órgano consultivo oficial no «*en materia de normalización lingüística*» sino solo «*a los efectos del establecimiento de las normas lingüísticas*». En la zona mixta se introduce un municipio más, Barañáin, antes integrado en la zona no vascófona, parece que por error dado que quedaba como un islote rodeado de municipios de la zona mixta. La revisión de la zonificación se remitía expresamente a una ley foral de mayoría absoluta. Se precisaba que los boletines oficiales (de Navarra y del Parlamento) tendrían ediciones separadas para cada lengua. Se introducen normas específicas sobre los topónimos oficiales según las zonas: en la zona vascófona, en vascuence, salvo que haya una distinta en castellano en cuyo caso se utilizan ambas; en las otras zonas, la existente, salvo que existan dos tradicionales en castellano y vascuence en cuyo caso se utilizan ambas. Las rúbricas de capítulos y secciones eliminan la referencia a uso oficial fuera de la zona vascófona. Respecto del uso oficial en la zona vascófona, únicamente se precisa la necesidad de expedir en castellano los documentos que vayan a surtir efectos fuera de la misma o que se vayan a inscribir en registros públicos. En la zona mixta el derecho de los ciudadanos a usar el vascuence «*en sus relaciones*» con las administraciones públicas se sustituye por el derecho a «*dirigirse*» a ellas, y las Administraciones para garantizar ese derecho no «*adoptarán*» sino que «*podrán*» adoptar la medida de proveer en sus plantillas plazas con conocimiento de vascuence preceptivo o como mérito. Se aproxima así el régimen de la zona mixta al de la zona no vascófona donde el único derecho de los ciudadanos es a dirigirse en vascuence a las administraciones públicas, pero estas les pueden requerir la traducción al castellano. En cuanto a la enseñanza, se introduce la posibilidad de exención de la enseñanza del vascuence en la zona vascófona a los alumnos que inicien sus estudios fuera o que tengan una residencia no habi-

[490] BOPN nº 68, de 25 de noviembre de 1986.

tual, en la zona mixta la Administración no creará centros sino «*líneas*» en los centros para estudiar en vascuence y se recalca el criterio de voluntariedad. En cuanto a las manifestaciones culturales en vascuence, se pasa del «*fomentarán*» al «*protegerán*» por las administraciones públicas.

En suma, aunque la estructura de la ley foral apenas variaba (se mantienen los mismos cuatro títulos divididos en 28 artículos) y aparentemente la redacción de la mayoría de los preceptos era muy similar, en su conjunto los cambios se dirigían a un menor nivel de exigibilidad del uso del vascuence hacia los poderes públicos y a eliminar cualquier aproximación a la oficialidad en la zona mixta. Uno de los resultados finales del proceso es que, como señala ENÉRIZ OLAECHEA, además de requerir de un fuerte desarrollo reglamentario para colmar sus lagunas,

> «muchos de los preceptos que la Ley Foral del Vascuence contiene carecen de todo contenido imperativo, sin virtualidad alguna, y se limitan únicamente a recoger o establecer meras recomendaciones o directivas dirigidas a las Administraciones Públicas, que asimilan partes de la Ley Foral a un programa político o a un compendio de intenciones que han de animar a los poderes públicos, pero que, en ningún caso, suponen atribución o reconocimiento de un derecho subjetivo de los ciudadanos para exigir su materialización con un deber correlativo para la Administración»[491].

La ley queda aprobada por el Pleno el 2 de diciembre de 1986. En la votación final se pronuncian a favor PSN-PSOE, Grupo Popular, Grupo Moderado y Grupo Mixto (29 votos); en contra el Grupo Nacionalista Vasco (3 votos) y se abstiene UPN (11 votos)[492]. Los grupos que votan a favor se congratulan del trabajo realizado para conseguir un texto consensuado[493], el que vota en contra se ratifica en sus propuestas anteriores y se lamenta del resultado del debate[494],

---

[491] Francisco Javier ENÉRIZ OLAECHEA, «El euskera en la Administración Local de Navarra», en Martín Mª RAZQUIN LIZARRAGA y Pedro Mª LARUMBE BIURRUN (dir.), *La Administración Local de Navarra*, Aranzadi, Pamplona, 1987, p. 311.

[492] DSPN nº 81, de 2 de diciembre de 1986.

[493] Ibídem, p. 34, el portavoz del Grupo Popular (Sr. Del Burgo) explica: «*Y es de justicia reconocer porque, efectivamente, el trabajo que ha hecho el Grupo Moderado y el Grupo Mixto, o los representantes del Grupo Mixto, ha sido verdaderamente, y debo calificarlo, porque es de justicia, espléndido. Han, y valga como ejemplo de lo que estoy diciendo, que se han introducido en el texto del proyecto nada menos que 27, si el cómputo lo he realizado bien, enmiendas «in voce». 27 enmiendas «in voce» que cambian sustancialmente el contenido de la Ley. Nosotros manifestamos al principio nuestra discrepancia. Lo establecimos en una enmienda «in voce», digo, en una enmienda a la totalidad, y ahora, por lo menos y con la brevedad del tiempo, voy a relacionar aquellos puntos en que, en nuestra opinión, se ha modificado de tal forma la Ley que hace que nuestro Grupo le haya podido dar perfectamente y sin ningún problema su asentimiento*».

[494] Ibídem, p. 36, el portavoz del Grupo de Nacionalistas Vascos (Sr. Cabasés) se expresa así: «*Hacían falta 26 votos, como hacen falta 26 votos para cualquier Ley de mayoría absoluta. Y sabíamos*

mientras que el grupo que se abstiene justifica su actitud en que, aunque se han introducido modificaciones respecto del proyecto en el mismo sentido defendido en su inicial enmienda a la totalidad, quedan algunos aspectos sin una solución que pueda compartir.

Finalmente, se promulga como Ley Foral 18/1986, de 15 de diciembre, del Vascuence, y entra en vigor el 18 de diciembre, el día siguiente al de su publicación en el BON. Analizaremos su contenido al abordar las materias que regula a lo largo de los siguientes capítulos.

3.2. Las propuestas de reforma

Una vez aprobada la LFV ha resultado ser una de las normas más inmunes al cambio de las que forman parte del ordenamiento jurídico navarro. Si la consecución de la mayoría absoluta necesaria para su aprobación fue, como hemos descrito en el apartado anterior, una tarea laboriosa, la consecución de la misma mayoría para cualquier modificación también se ha revelado más que problemática. En el cuarto de siglo transcurrido han existido diversas iniciativas en tal sentido de las cuales, hasta este momento, solo una ha conseguido ser aprobada. Hemos de remarcar que fruto de la peculiar sociología política navarra ningún grupo ha obtenido nunca mayoría absoluta en el Parlamento, la norma es una acusada fragmentación electoral que desde 1983 ofrece entre un mínimo de cinco y hasta un máximo de ocho grupos políticos con representación.

Pese a que UPN no dio su voto favorable a la LFV, a partir de que en 1991 accediera al Gobierno de Navarra en el que se ha mantenido, en solitario o en coalición (con la única excepción de un año entre 1995-1996 en que se formó un ejecutivo de coalición con PSN-PSOE, CDN y EA), y dada la imposibilidad práctica de modificarla para acercarla hacia sus propuestas de 1986, su postura ha ido virando progresivamente desde una postura abiertamente crítica[495] hasta

---

también que la ausencia de los Parlamentarios de Herri Batasuna obligaba a que ese proyecto de Ley tuviese que recibir votos de la derecha si quería verse aprobado. ¿Y cuál iba a ser la aportación de la derecha? Pues, la aportación de la derecha iba a ser siempre restrictiva respecto al euskera. (...) En cualquier caso, el resultado es evidente que ha sido una Ley raquítica».

[495] DSPN, nº 17, de 13 de junio de 2000, pp. 58-60, el presidente de UPN y del Gobierno de Navarra, Miguel Sanz, hace las siguientes consideraciones en relación con la propuesta de resolución que se transcribe en la nota 504: «*La trayectoria a lo largo del tiempo y el desarrollo de la Ley Foral del Vascuence han dejado patente, señorías, que dicha ley no refleja la realidad sociolingüística de la Comunidad Foral. (…) La Ley Foral del Vascuence deja suficiente margen a la interpretación partidista, deja suficiente margen a la reivindicación de falsos derechos fundamentales ligados al vascuence. La Ley Foral del vascuence hace una utilización indebida de términos como lengua propia para su aplicación, uso y abuso, a veces desde la imposición reivindicativa partidaria a una zona determinada. (…)*

conformarse con mantener inalterable la LFV como base de cualquier política lingüística[496]. Por otro lado, dado que el rechazo que ha mantenido el nacionalismo vasco hacia la LFV se ha extendido por su sector más radical también a cualquier reforma parcial, se ha planteado un escenario de extrema dificultad para que se formara una mayoría partidaria de la modificación en cualquier sentido.

En 1992 se crea en el Parlamento, a propuesta de EA, una «*Comisión especial sobre el Euskera»* que, tras los oportunos debates, elevó un dictamen que fue debatido y aprobado por el Pleno[497]. En el acuerdo se señalaba:

> «El proceso de normalización lingüística del uso del euskera en Navarra requiere la modificación de la vigente Ley foral del vascuence en el sentido de eliminar las limitaciones e impedimentos que se establecen y desprenden de su regulación, ampliando a todos los navarros la posibilidad de ejercitar sus derechos lingüísticos».

Por todo ello, señorías, el Gobierno y el partido que lo sustenta no pueden apoyar o no pueden dejar de reflejar, mejor dicho, su disconformidad con el punto primero de la propuesta de resolución y, al mismo tiempo, quiero decir con la suficiente claridad que el Gobierno y el partido que lo sustenta dan la bienvenida, en este caso, si me permiten sus señorías, en dialecto euskera-roncalés, diciendo onki jin a los puntos 2, 3 y 4 recogidos en la propuesta de resolución. No podemos ratificar o no debemos dejar de exponer con claridad nuestra disconformidad con el punto primero, que hace referencia a ratificar el compromiso con la Ley Foral del vascuence, porque ya dijimos lo que pensábamos entonces y debemos decir lo que pensamos ahora, y lo que pensamos ahora es que el tiempo ha demostrado que la Ley Foral del Vascuence no es el mejor instrumento para el uso y regulación del vascuence, mucho menos, como se recoge en ese punto primero, es el lugar de encuentro de la pluralidad lingüística, más bien diría yo que es el lugar de desencuentro de nuestra pluralidad lingüística, porque en las reivindicaciones acerca del vascuence siempre se trata de confrontar este idioma con el castellano o el español».

[496] DSPN nº 32, de 4 de noviembre de 2004, p. 58, afirma Miguel Sanz: «*También creo sinceramente en la Ley del vascuence, en la que se establece la zonificación correspondiente, y lo creo firmemente. Éste es un debate recurrente que se ha llevado a cabo en muchas ocasiones en esta Cámara y a lo largo de muchas legislaturas. En algunas ha ocurrido algo que parece kafkiano, pues cuando se planteó desde un ámbito del Parlamento, desde un sector ideológico del Parlamento un avance para clasificar, por ejemplo, la zona mixta como zona vascófona, votó en contra el sector más radical del nacionalismo diciendo que no, que todo vascófono. En otras ocasiones ha ocurrido lo contrario. Es decir, yo pienso sinceramente que cuando unos por un lado y otros por otro pretenden llevar el ascua a su sardina lo mejor es dejar las cosas como están. Y en cuanto al proyecto de la Ley del vascuence y la actual zonificación yo creo que en estos momentos de turbulencia en esta materia lo mejor es no hacer mudanzas, es mejor dejarlo conforme está*». Es usual que en UPN se tienda a identificar el interés por modificar la LFV con el nacionalismo vasco; MARCOTEGUI ROS (que ha sido destacado dirigente de UPN, parlamentario y consejero del Gobierno de Navarra), *op. cit*., p. 31, afirma con mala memoria que «*en tres ocasiones se ha pretendido, en sede parlamentaria, modificar la ley del vascuence; dos a iniciativa del grupo parlamentario Eusko Alkartasuna, otra de Herri Batasuna*». En realidad, como veremos enseguida, en la fecha en que hace esa afirmación, noviembre de 2004, habían existido varias iniciativas de reforma promovidas por PSN-PSOE, EA, IU, CDN y por el propio Gobierno de Navarra regido por UPN; ninguna por HB.

[497] BOPN nº 68, de 24 de noviembre de 1992.

A tal fin se crearía un grupo de trabajo con representación de todos los grupos parlamentarios para elaborar una proposición de ley foral. Votaron a favor el PSN-PSOE, que hacía una valoración positiva de la LFV (y presentaba un voto particular en ese sentido) pero admitía la conveniencia de revisar puntualmente algún aspecto, HB que rechazaba frontalmente la LFV y presentaba un voto particular que venía a ser un borrador de texto alternativo, EA que era crítico con la zonificación y aspiraba a superar sus efectos e IU que entendía mejorable la LFV que, en algunos aspectos, no se estaba cumpliendo; en contra UPN que, aunque no compartía la LFV, la acataba y se oponía a una iniciativa de modificación que, a su entender, tenía la pretensión de ir avanzando por etapas para imponer el euskera en toda Navarra[498]. Los votos particulares quedaron rechazados.

El grupo de trabajo no llegó a ningún acuerdo pero en noviembre de 1993 los grupos de PSN-PSOE, EA e IU (24 escaños en total) presentan una proposición de modificación de la LFV que afectaba a dos puntos: la enseñanza en la zona no vascófona quedaba equiparada a la de la zona mixta y se añadía un nuevo precepto que preveía la enseñanza en y del euskera en los niveles universitarios y de formación profesional de acuerdo con la demanda[499]. El Pleno del Parlamento acordó el 10 de febrero de 1994 tomarla en consideración con el único voto en contra de UPN, partido gobernante en minoría de 20 escaños[500]. No obstante, el dictamen aprobado tras el debate en comisión (que eliminó la referencia a la universidad y a la formación profesional) fue rechazado por el Pleno el 5 de mayo de 1994 al no obtener mayoría absoluta por votar en contra UPN y negarse a votar HB, aunque la oposición de ambos grupos se debía a motivos contrapuestos[501].

En abril de 1998 el grupo de CDN presenta una proposición de ley foral de modificación del art. 5 de la LFV para introducir en la zona mixta a la localidad de Lumbier alegando una especial situación en cuanto a la enseñanza, mayor demanda en vascuence que en castellano[502]. Se rechaza su toma en con-

---

[498] DSPN nº 34, de 17 de noviembre de 1992.

[499] BOPN nº 45, de 18 de noviembre de 1993.

[500] DSPN nº 38, de 10 de febrero de 1994.

[501] DSPN nº 57, de 5 de mayo de 1994, p. 7. El portavoz de UPN (Sr. Gurrea) afirma: «*La modificación que ahora se pretende hacer de esa Ley consiste en que, en lugar de existir tres zonas –la vascófona, la mixta y la no vascófona–, van a existir únicamente dos: una que se llamará vascófona y otra que se llamará no vascófona pero que tendrá la misma cuota lingüística que la llamada zona mixta*». El portavoz de HB (Sr. Araiz) justifica el voto contrario en que «*aquí sólo existen dos opciones: la oficialidad y, en consecuencia, el euskara debe ser oficial en toda Navarra; o la no oficialidad. O mantener la situación actual o no mantenerla. He aquí las dos posibilidades, y la opción que Herri Batasuna propugna es la oficialidad que el Euskara debe tener en toda Navarra*».

[502] BOPN nº 33, de 14 de mayo de 1998.

sideración por el Pleno el 19 de junio siguiente con los votos en contra de UPN y PSN-PSOE al no considerar la propuesta justificada y oportuna[503].

En abril de 2002 el Gobierno de Navarra, formado por UPN en solitario y respaldado por 22 parlamentarios, remite al Parlamento un proyecto de ley foral sobre el uso del vascuence en la enseñanza superior de la Comunidad Foral de Navarra[504]. Su texto no modificaba expresamente ningún precepto de la LFV pero, además de extender algunas de sus disposiciones a la Administración universitaria, de hecho venía a modificar las condiciones de su aplicación a la enseñanza superior[505]. El proyecto disponía que la UPNA o cualquier otro centro

---

[503] DSPN nº 58, de 19 de junio de 1998.

[504] BOPN nº 56, de 27 de mayo de 2002. Este proyecto tiene su origen en una resolución parlamentaria adoptada el 13 de junio de 2000 (BOPN nº 54, de 23 de junio de 2000) a iniciativa del PSN-PSOE y con el voto favorable de UPN (aunque discrepante con el apartado 1) y CDN por la que se instaba al Gobierno de Navarra a revisar la política lingüística y cuyo contenido era el siguiente:

«1. El Parlamento de Navarra ratifica su compromiso con la Ley Foral del Vascuence, como aplicación y desarrollo del mandato constitucional en materia de política lingüística a la realidad de la Comunidad Foral de Navarra, y como lugar de encuentro de la pluralidad lingüística de nuestra Comunidad. En consecuencia, defendemos que el castellano es la lengua propia y oficial de Navarra y de todos los navarros, y que el euskera es también lengua propia, y cooficial en las zonas vascoparlantes, en los términos que se fijan en la Ley Foral del Vascuence.

2. El Parlamento de Navarra insta al Gobierno de Navarra a la realización de las correcciones y adaptaciones en la política lingüística que aplica, con el objetivo de revisar aquellos aspectos relacionados con el acceso a la función pública que se consideran como innecesarios o que puedan producir discriminación entre los ciudadanos.

3. El Parlamento de Navarra insta al Gobierno de Navarra a la remisión de un proyecto de ley de regulación de la enseñanza en vascuence en las enseñanzas universitarias que aclare el marco de aplicación de la enseñanza del y en euskera en la Universidad Pública de Navarra.

4. El Parlamento de Navarra insta al Gobierno de Navarra a la realización de las actuaciones oportunas para supervisar adecuadamente los programas, orientaciones y horarios de los centros de las zonas vascoparlantes, y para regular la situación de la enseñanza en euskera en la zona no vascófona».

[505] La STSJNA de 9 de diciembre de 1998, que desestimaba un recurso contra la creación de una plaza de profesor titular bilingüe, había establecido lo siguiente:

«No es cierto que la Ley Foral 18/1986, de 15 diciembre, del Vascuence, no sea de aplicación a la enseñanza universitaria.

El artículo 1.º de esta Ley, se refiere a la enseñanza sin distinciones, y los artículos 24 (zona vascófona), 25 (zona mixta) y 26 (zona no vascófona), no hacen otra distinción entre enseñanza universitaria y no universitaria que la del apartado 2 del artículo 25 que se refiere específicamente a los niveles no universitarios.

Conforme al artículo 25.1 «la incorporación del vascuence a la enseñanza se llevará a cabo de forma gradual, progresiva y suficiente, mediante la creación en los centros de líneas donde se impartan enseñanza en vascuence para los que la soliciten».

La «Universidad Pública de Navarra» tiene su sede en Pamplona, encuadrada en la zona mixta [art. 5.º, b)], pero su servicio se extiende a todo el territorio de la Comunidad Foral, por lo tanto, y sin perjuicio de lo que pueda establecer una Ley que regule con carácter especial el uso del vascuence en

universitario impartiría exclusivamente en castellano la docencia de todas las materias y asignaturas de sus planes de estudios conducentes a la obtención de títulos universitarios de carácter oficial y homologado. Únicamente cabían dos excepciones: se preveía establecer líneas de docencia bilingües para los estudios de Magisterio, previa autorización del Gobierno de Navarra, y se podrían impartir en vascuence asignaturas de libre elección en títulos oficiales o líneas curriculares en títulos propios.

Frente a dicha iniciativa los diversos grupos de la oposición presentaron seis enmiendas a la totalidad (la mitad de devolución y la mitad con texto alternativo) que quedaron rechazadas, salvo la de PSN-PSOE que fue retirada, en sesión del Pleno del Parlamento de 10 de octubre de 2002. Pero al mismo tiempo se presentan también hasta tres proposiciones de ley foral sobre la misma materia por los grupos de PSN-PSOE, CDN y EA que permitían –en mayor o menor medida– la presencia del vascuence en la enseñanza universitaria[506]. En el Pleno celebrado el 7 de noviembre de 2002 fue tomada en consideración la proposición del PSN-PSOE y rechazadas las otras dos dado que UPN la votó favorablemente indicando su disposición a llegar a un consenso. A partir de ese momento la tramitación del proyecto del Gobierno de Navarra y de la proposición del PSN-PSOE se unifica y se somete a una ponencia que aprobó un informe con los votos de UPN y PSN-PSOE, este con algún reparo y reservándose la posibilidad

---

el ámbito de la enseñanza universitaria, la remisión que hacen los Estatutos de la Universidad Pública en punto al caso del euskera a lo que establezca la Ley [artículo 90, h)] hay que entenderla hecha a los preceptos de la Ley del vascuence que son de aplicación general.

Y es plenamente conforme a esas disposiciones –las antes citadas– la creación de una línea educativa en euskera en un área de conocimiento en la que ya existe una línea en castellano».

En el mismo sentido, la STSJNA de 4 de enero de 1999, que estima el recurso interpuesto por la UPNA contra el Decreto Foral que había aprobado sus Estatutos introduciendo modificaciones respecto del texto elevado por la propia Universidad al Gobierno de Navarra, considera aplicables los preceptos de la LFV y estima que no son contradichos por los citados Estatutos, sin perjuicio de que en el futuro exista una legislación específica sobre el vascuence en el ámbito universitario.

La Junta de Portavoces del Parlamento solicitó un dictamen sobre el proyecto al Consejo de Navarra, el cual lo emitió con fecha de 23 de julio de 2002 señalando que era conforme al bloque de constitucionalidad, pero que había de aprobarse por mayoría absoluta, y explicaba que «*esa calificación resulta corroborada si se considera el proyecto de Ley Foral en relación con la vigente Ley Foral del Vascuence, que ha desarrollado la citada previsión del artículo 9.2 de la LORAFNA. En efecto, es claro el paralelismo y la coincidencia material del artículo 3 del proyecto con el artículo 21 de la LFV, que resulta modificado y adaptado a la presente realidad de efectivo ejercicio por Navarra de sus competencias en materia de enseñanza. Asimismo, las remisiones de los artículos 6 y 7 del proyecto han de entenderse realizadas ante todo a la propia regulación sobre el uso del vascuence contenida en la LFV. Y la disposición derogatoria del proyecto sólo puede entenderse en su relación con la LFV, respecto de la que fija, en parte, unas reglas especiales sobre el uso del vascuence en el ámbito específico universitario*».

[506] BOPN nº 92, de 30 de septiembre, nº 93, de 7 de octubre, y nº 94, de 14 de octubre de 2002.

de enmienda[507]; sin embargo, en el debate en comisión no se llegó a un acuerdo definitivo entre UPN y PSN-PSOE (que sumaban 33 votos en el Pleno) y el dictamen aprobado dejaba en blanco precisamente los cuatro artículos que regulaban la enseñanza[508]; finalmente entre acusaciones mutuas de esos dos grupos sobre quién impedía el consenso quedó rechazado por el Pleno del Parlamento en sesión de 13 de marzo de 2003 al contar solo con los votos de UPN[509].

En 2004, a iniciativa del grupo parlamentario de Aralar, se aprueba la constitución de una ponencia de estudio en materia de política lingüística que ha de examinar, entre otros temas, las «*medidas a aplicar para garantizar la posibilidad de estudiar en euskera en la enseñanza no universitaria en todo el territorio en base a criterios de voluntariedad*» o «*para garantizar la posibilidad de estudiar en euskara en la Universidad Pública de Navarra*»[510]. La ponencia no llegó a ningún acuerdo, pero como fruto de sus debates se formulan por los grupos parlamentarios varias iniciativas. El grupo del PSN-PSOE presenta una moción para que se revisen los límites de la zona mixta y de la zona no vascófona en la comarca de Pamplona[511]; tras la presentación de una enmienda por parte de UPN y CDN (ambos grupos gobernaban en coalición sumando 27 escaños) es aprobada el 9 de junio de 2005 con la siguiente redacción:

> «El Pleno del Parlamento de Navarra insta al Gobierno de Navarra a que, de conformidad con lo establecido en el artículo 5.3 de la Ley Foral del Vascuence, previos los estudios e informes oportunos, proceda, en su caso, a la revisión de los límites de la zona mixta y zona no vascófona en la denominada Cuenca de Pamplona, para adecuarla a la realidad sociolingüística de la misma»[512].

Dicha redacción obtiene los votos de UPN, PSN-PSOE, CDN y PNV[513]. También en abril de 2005 el grupo parlamentario de IU presenta una proposición de modificación del art. 5 de la LFV dirigida a incorporar a la zona mixta el conjunto de la conurbación de Pamplona añadiendo cuatro municipios incluidos en la zona no vascófona (Aranguren, Beriáin, Galar y Noáin-Valle de Elorz) y, ya de paso, a actualizar la relación de municipios a la vista de los procesos de segregación ocurridos desde 1986[514]. Quedó rechazada con los votos en contra

---

[507] BOPN nº 22, de 4 de marzo de 2003.

[508] BOPN nº 27, de 13 de marzo de 2003.

[509] DSPN nº 80, de 13 de marzo de 2003.

[510] BOPN nº 26, de 2 de abril de 2004.

[511] BOPN nº 44, de 9 de mayo de 2005.

[512] BOPN nº 66, de 21 de junio de 2005.

[513] DSPN nº 49, de 9 de junio de 2005.

[514] BOPN nº 44, de 9 de mayo de 2005. En el debate el portavoz de IU (Sr. Nuin) afirma: «*Así están las cosas, en algunos casos las situaciones llegan a niveles grotescos y ridículos, y entendemos*

de UPN, CDN y PSN-PSOE que alegaron la necesidad de realizar un estudio sociolingüístico previamente a cualquier modificación.

En octubre de 2006 el mismo grupo de IU, ante la inacción del Gobierno de Navarra, volvió a presentar una proposición idéntica a la anterior invocando que el estudio sociolingüístico elaborado sobre el vascuence en Pamplona y su comarca y presentado por el consejero de Educación ante la Comisión de Educación el día 10 de octubre de 2006 indicaba que en los cuatro municipios de la Comarca de Pamplona integrados en la zona no vascófona el 71,7 % de los vecinos deseaban pasar a la zona mixta. Esta proposición tampoco fue tomada en consideración dado que UPN y CDN volvieron a votar en contra alegando en esta ocasión que el estudio realizado –sobre cuyo rigor técnico arrojaban dudas– era insuficiente y que el momento resultaba inoportuno para modificar la ley por ser el final de la legislatura[515].

Iniciada la siguiente legislatura, en noviembre de 2007 y por tercera vez IU presenta la misma proposición[516]; en este caso es tomada en consideración por el Pleno dado que, aunque UPN y CDN mantienen su rechazo, tras las elecciones ya no disponían de mayoría absoluta sino que solo sumaban 24 escaños. Una vez aprobado el dictamen en comisión, y cuando parecía que finalmente se iba a aprobar, resulta rechazado por el Pleno el 8 de mayo de 2008 al obtener 25 votos, uno menos de los requeridos para la mayoría absoluta, debido a la ausencia de un parlamentario del grupo Nafarroa Bai[517].

Por cuarta vez, en junio de 2009, se vuelve a presentar por el mismo grupo otra proposición para modificar la LFV en cuanto a la zona mixta, en este caso y a la vista de los resultados del estudio sociolingüístico realizado por el Gobierno de Navarra en 2008 se propone la inclusión de nueve municipios (Aranguren, Galar, Noáin-Valle de Elorz, Villatuerta, Artazu, Belascoáin, Guirguillano, Mañeru y Cirauqui) donde la mayoría de los vecinos se mostraban favorables a ello[518]. La proposición fue tomada en consideración con el único voto en contra de UPN (el voto a favor de CDN provocó la ruptura del gobierno de coalición entre ambos) y finalmente fue aprobada, también con el único voto en contra de UPN y la abstención de CDN, como Ley Foral 2/2010, de 23 de febrero. Esta

---

nosotros que este nivel de lo grotesco y de lo ridículo se alcanza en la comarca de Pamplona, donde por cuestión de unos pocos metros, de residir incluso en una u otra acera de una calle, se dispone o se carece del derecho a escolarizar a los hijos en euskera en la enseñanza obligatoria en el municipio donde se reside» (DSPN nº 45, de 30 de junio de 2005, p. 27).

[515] DSPN nº 76, de 23 de noviembre de 2006.

[516] BOPN nº 29, de 16 de noviembre de 2007.

[517] DSPN nº 16, de 8 de mayo de 2008.

[518] BOPN nº 59, de 12 de junio de 2009.

norma actualiza la relación de los municipios comprendidos en las zonas vascófona y mixta e incluye en esta última solamente a cuatro nuevas localidades de las nueve inicialmente propuestas, Aranguren, Belascoáin, Galar y Noáin (Valle de Elorz) y, por exigencia del PSN-PSOE, condicionando su integración en la zona mixta a que así lo acordaran por mayoría absoluta los respectivos plenos municipales. Únicamente se han integrado los tres primeros ya que el Ayuntamiento de Noáin (Valle de Elorz), donde gobierna UPN con mayoría absoluta, no ha adoptado el correspondiente acuerdo. Esta ha sido la única modificación de la LFV hasta el presente.

En diciembre de 2010 el grupo Nafarroa Bai presenta una proposición de ley foral sobre normalización del euskera en Navarra que hace una completa regulación de la materia, en la línea de las leyes lingüísticas catalana o vasca, y declara la cooficialidad del castellano y del euskera omitiendo cualquier zonificación lingüística y derogando la LFV[519]. El Pleno en sesión de 17 de febrero de 2011 rechazó la toma en consideración con los votos en contra de UPN, PSN-PSOE y CDN argumentando, además de su evidente incompatibilidad con el Amejoramiento del Fuero, su carácter maximalista[520].

En octubre de 2011 por el grupo Izquierda-Ezkerra se presenta otra proposición de ley foral para modificar la LFV en cuanto a unificar el régimen de enseñanza en vascuence en la zona mixta y en la zona no vascófona, es decir,

---

[519] BOPN nº 1, de 10 de enero de 2011.

[520] DSPN nº 68, de 17 de febrero de 2011. La portavoz de Nafarroa Bai (Sra. Mangado), p. 57, dice: «*Las bases sobre las que se desarrolla la presente ley foral son las de igualdad para las dos comunidades lingüísticas de Navarra. Las dos lenguas de Navarra han de tener el mismo estatus legal. Dar al euskera el mismo estatus que tiene el castellano, es decir, reconocerlo como lengua oficial en toda Navarra, es el primer requisito para garantizar la igualdad entre todos los navarros. La política lingüística corregirá todas las normas legales actuales que resulten discriminatorias para los vascohablantes navarros, comenzando por el artículo 9 de la Lorafna*». El portavoz de IU (Sr. Erro), p. 7, anuncia su voto a favor de la toma en consideración pero su desacuerdo con el texto que de ser tramitado habría que enmendar en un 80 %.

El portavoz de UPN (Sr. García Adanero) alega, p. 9: «*La proposición de ley es absolutamente rechazable desde el punto de vista jurídico y para nosotros desde el punto de vista del fondo de la misma. Porque ustedes, con la excusa de la voluntariedad, lo que pretenden con esta proposición de ley es la imposición y con la imposición lo que pretenden es la persecución del castellano. Si se aprobara esta ley tal y como está supondría echar de esta Comunidad a los castellanoparlantes*». El del PSN-PSOE (Sr. Caro) añade, p. 10: «*Respeto las aspiraciones que el nacionalismo vasco en Navarra pueda tener, puedo respetar los planteamientos políticos que quieran hacer en esta Cámara, pero no se confundan, conseguir que el euskera se hable en toda la Comunidad Foral de Navarra sin reconocer la realidad social que en estos momentos existe es una aspiración del nacionalismo vasco, pero creo que no es la aspiración de la mayoría de los grupos que estamos aquí*», y el del CDN (Sr. Burguete) señala, p. 11, que «*si esta ley hoy se tomase en consideración y no se modificase, lejos de intentar conseguir el objetivo de la normalización del euskera en Navarra, posiblemente conseguiría el efecto contrario, en vez del de la normalización el de la confrontación*».

similar a la debatida en 1994 y finalmente no aprobada[521]. Es rechazada su toma en consideración por el Pleno del Parlamento de Navarra el 17 de enero de 2012 con los votos en contra de UPN y PSN-PSOE (grupos que entonces gobiernan en coalición con 28 escaños) y PP, alegando la inconveniencia de modificar la LFV aunque por parte del PSN-PSOE –que en 1994 sí había apoyado la misma medida– se admite que ha podido quedar desfasada[522].

En septiembre de 2012 el grupo parlamentario Bildu-Nafarroa presenta otra proposición de ley foral para modificar el art. 27 de la LFV, que regula los medios de comunicación, añadiendo un nuevo apartado en virtud del cual –invocando una recomendación del Defensor del Pueblo en su informe de abril de 2012 sobre la situación efectiva de los derechos lingüísticos de los ciudadanos en relación con los medios de comunicación[523]– se introduciría anualmente una cantidad en los presupuestos generales específicamente dedicada a la ejecución de los planes de apoyo a los medios de comunicación que empleen el vascuence de forma habitual[524]. Su toma en consideración quedó rechazada por el Pleno del Parlamento de Navarra en sesión de 8 de noviembre de 2012 con los votos de UPN y PP y la abstención del PSN-PSOE, alegando una vez más la inconveniencia de modificar la LFV.

Finalmente, el grupo parlamentario de Nafarroa Bai presenta en noviembre de 2012 una proposición para modificar el art. 5.b) de la LFV en el sentido de incluir el municipio de Beriáin, actualmente en zona no vascófona, en la zona mixta tal y como había solicitado por acuerdo plenario su ayuntamiento, y de establecer con carácter general que la zona mixta «*podrá ser ampliada automáticamente a todos aquellos municipios que así lo acuerden previamente en pleno por mayoría absoluta, debiendo ser publicados cada uno de dichos acuerdos en el Boletín Oficial de Navarra para que tengan plena efectividad*»[525]. Esta proposición tampoco consigue ser tomada en consideración quedando rechazada

---

[521] BOPN nº 20, de 21 de octubre de 2011.

[522] DSPN nº 11, de 17 de enero de 2012, p. 23, afirma el portavoz del PSN-PSOE (Sr. Rascón): «*Después de veinticinco años de una ley puedo comprender que haya quedado desfasada en determinados aspectos o que haya una necesidad social, por los propios avances que ha tenido la sociedad, de plantear cambios, pero, en cualquier caso, si es así, creo que deberían ser otro tipo de cambios, unos cambios más sustanciales que los que se plantean con esta proposición de ley que se nos pone encima de la mesa*».

[523] BOPN nº 39, de 26 de abril de 2012. Este informe en su p. 19 contiene la sugerencia al Parlamento de Navarra de «*que incluya en los Presupuestos Generales de Navarra, en la cuantía que considere pertinente, la partida o partidas presupuestarias que permitan dar cumplimiento efectivo al artículo 27.1 de la Ley Foral del Vascuence*».

[524] BOPN nº 72, de 17 de septiembre de 2012 y DSPN nº 36, de 8 de noviembre de 2012.

[525] BOPN nº 101, de 26 de noviembre de 2012 y DSPN nº 43, de 24 de enero de 2013.

el 24 de enero de 2013 nuevamente con los votos en contra de UPN y PP y la abstención del PSN-PSOE.

3.3. El desarrollo reglamentario

Las primeras normas que se dictan en desarrollo de la LFV tienen carácter organizativo y se dirigen a establecer los órganos encargados de la ejecución de sus disposiciones. Mediante Orden Foral 100/1984, de 2 de julio, del consejero de Educación y Cultura, se había creado el Negociado de Euskara en el Servicio de Enseñanzas no Universitarias; no se describían sus funciones aunque, en la práctica, se ocupaba, en general, de las mismas materias que luego se atribuyen al Servicio de Euskera creado por Decreto Foral 255/1987, de 10 de diciembre, que modifica la estructura del Departamento de Educación y Cultura. El Decreto Foral 221/1988, de 4 de agosto, le atribuye como funciones, entre otras, las de planificar y organizar la enseñanza del euskara en los niveles de Preescolar, EGB y enseñanzas medias en colaboración con la Administración del Estado, evaluar el rendimiento y resultados de los modelos lingüísticos, asesoría y apoyo técnico a la enseñanza en y del euskara, subvenciones a la enseñanza del euskara para adultos, reciclaje y perfeccionamiento para personal docente, exámenes para la obtención del título EGA[526], etc. La Ley Foral 3/1988, de 12 de mayo, de Presupuestos Generales de Navarra para 1988, en su disposición adicional décima, «*al objeto de coordinar el desarrollo y aplicación de la Ley Foral 18/1986, de 15 de diciembre, del Vascuence*», crea en el Departamento de Presidencia e Interior la Secretaría de Política Lingüística. Mediante Decreto Foral 110/1989,

[526] Mediante acuerdo del Gobierno de Navarra de 11 de septiembre de 1985, dado que la Real Academia de la Lengua Vasca-Euskaltzaindia mediante acuerdo de 27 de junio de 1985 había dejado de emitir su certificado D de aptitud en el conocimiento de euskara, se decidió asumir dicha función y se encomendó su regulación al Departamento de Educación y Cultura. La Orden Foral 1535/1985, de 30 de octubre, del consejero de Educación y Cultura crea el Título de Aptitud de Conocimiento en Euskara; mediante Orden Foral 430/1986, de 16 de abril, «*quedan homologados, a todos los efectos, con el Título de Aptitud de Conocimiento de Euskera –EGA– del Gobierno de Navarra el título de Aptitud de Conocimiento de Euskera del Gobierno Vasco; así como todos los títulos que expedidos dentro de la Comunidad Autónoma Vasca, tengan reconocida su validez oficial equivalente por el Gobierno Vasco*», así como los títulos expedidos hasta la fecha por la Real Academia de la Lengua Vasca-Euskaltzaindia; mediante Orden Foral 698/1986, de 24 de mayo, se reconoce una validez oficial equivalente a los Certificados de Aptitud en Euskara expedidos por la Escuela Oficial de Idiomas de Zaragoza a través de la Escuela de Idiomas de Navarra; mediante Orden Foral 1329/1988, de 31 de diciembre, la equivalencia con el EGA de los estudios cursados en alguna especialidad en lengua vasca en la Escuela Universitaria de Formación del Profesorado de EGB; por Orden Foral 102/2009, de 22 de junio, se establece la equivalencia del EGA al nivel C1 del MCER, y mediante Orden Foral 77/2010, de 4 de mayo, se establece la equivalencia del Certificado de Conocimiento de Euskara-EGA de la entidad pública Office Public de la Langue Basque-Euskararen Erakunde Publikoa del País Vasco francés.

de 11 de mayo, se modifica su denominación por la de Dirección General de Política Lingüística; se configura como un órgano con funciones transversales encargado, entre otras funciones, de elaborar los planes generales de actuación en la materia, la investigación, estadística, estudios sociolingüísticos, coordinación interdepartamental e interadministrativa, establecer criterios de capacitación del personal, toponimia y traducción oficial.

Esas dos materias, uso y fomento del vascuence y enseñanza del y en vascuence, que se corresponden con los títulos primero y segundo de la LFV, son también objeto de diversas disposiciones reglamentarias de desarrollo. La primera es el Decreto Foral 159/1988, de 19 de mayo, que regula la incorporación y uso del vascuence en la enseñanza no universitaria. Su contenido más reseñable es establecer cuatro modelos lingüísticos (A, B, D y G) similares a los tres existentes en la Comunidad Autónoma del País Vasco y añadiendo uno más exclusivamente en castellano. Es una norma tan resistente al cambio, e incluso más, como la propia LFV ya que sigue vigente sin modificación posterior (salvo la derogación de un párrafo por Decreto Foral 1/2008, de 14 de enero). En la misma fecha se dictan otros tres decretos forales (160/1988, 161/1988 y 162/1988) que regulan, respectivamente, las plazas en centros educativos para los que se exigía titulación en euskera y el procedimiento de acceso a las mismas, el reglamento de centros de enseñanza del euskara para adultos y la concesión de ayudas a entidades privadas, y los cursos de reciclaje en euskara para el personal de la enseñanza no universitaria pública y privada.

Mucho más polémica y problemática ha sido la regulación del uso oficial del vascuence. El primer reglamento que se dicta es el Decreto Foral 70/1994, de 21 de marzo, que regula el uso del vascuence en las administraciones públicas de Navarra y que, en su exposición de motivos, expresa su objetivo de garantizar a los ciudadanos los derechos lingüísticos que las leyes reconocen. Esta norma tuvo corta vida dado que a partir de su aprobación sufrió una avalancha de críticas desde el propio partido que sustentaba al Gobierno de Navarra presidido por Juan Cruz Alli[527]. Fue sustituido por el Decreto Foral 135/1994, de 4 de julio, que manteniendo la misma estructura en cuatro títulos (dedicados a disposiciones generales, uso del vascuence por la Administración en cada una de las tres zonas, preceptividad y valoración del vascuence en el acceso a

[527] Se destacó especialmente en el rechazo del Decreto Foral el alcalde de Pamplona, Alfredo Jaime, que amenazó con recurrirlo por separarse de la LFV e invadir competencias municipales (*Diario de Navarra* de 6 de abril de 1994, p. 29), en un momento de fuerte enfrentamiento interno en UPN que daría como resultado, unos meses después, la ruptura y la creación de un nuevo partido, CDN, liderado por Alli. El Comité Ejecutivo de UPN respaldó la postura de Jaime y exigió la modificación del Decreto Foral (*Diario de Navarra* de 4 de mayo de 1994, p. 27).

los puestos de trabajo para cada zona y, finalmente, capacitación lingüística del personal) introducía diversas modificaciones en la redacción de los artículos. Desaparecía de la exposición de motivos el objetivo de garantizar a los ciudadanos los derechos lingüísticos y se justificaba la modificación genéricamente en el principio de seguridad jurídica; se eliminaban de su ámbito de aplicación las empresas públicas; el establecimiento de circuitos administrativos bilingües dejaba de ser obligatorio para reducirse a posibilidad; la aprobación de planes departamentales dejaba de ser imperativo en el plazo de un año; la Dirección General de Política Lingüística dejaba de tener competencia para definir los criterios sobre conocimiento del vascuence respecto a los puestos de trabajo de las zonas vascófona y mixta, pasando a tener un simple papel consultivo a solicitud de las entidades locales; la obligación de las administraciones de adoptar medidas para garantizar el derecho a «*relacionarse en vascuence*» se rebaja al derecho a «*dirigirse en vascuence*» a la Administración; se limitaba el uso de impresos bilingües al relacionarlos con los circuitos administrativos bilingües y excluirlos de la zona no vascófona; se limita el carácter imperativo de utilizar la forma bilingüe en los rótulos indicativos de oficinas y despachos.

El ejecutivo de coalición formado por PSN-PSOE, CDN y EA en 1995 no dicta nuevas normas (salvo el Decreto Foral 135/1996, de 11 de marzo, por el que se crea el Consejo Navarro del Euskera como órgano colegiado con funciones de asesoramiento, participación y propuesta en materia de normalización lingüística) sino que se propone desarrollar y aplicar las disposiciones del Decreto Foral 135/1994 mediante la aprobación por acuerdo de 18 de diciembre de 1995 de un «*Plan de mejora para la normalización lingüística de la Administración de la Comunidad Foral de Navarra*» que apenas llegó a aplicarse al cesar en junio de 1996 por dimisión de su presidente, volviendo a gobernar UPN[528].

Sin haberse llegado a aplicar del todo el Decreto Foral 135/1994 (nunca se aprobaron los planes departamentales para su ejecución ni se establecieron los circuitos administrativos bilingües) es derogado y sustituido por el Decreto Foral 372/2000, de 11 de diciembre[529]. Su exposición de motivos invoca de nue-

---

[528] Véase RODRÍGUEZ OCHOA, *op. cit*., pp. 568 y ss. Se disponían actuaciones en cuanto a la imagen corporativo-institucional (con el objetivo de «*conseguir que la Administración de la Comunidad de Navarra ofrezca una imagen exterior e interior de bilingüismo institucional*») y a la prestación de servicios al ciudadano centrado en la implantación de los circuitos administrativos bilingües definiendo los puestos de trabajo y medios materiales necesarios, con la definición del perfil lingüístico de cada puesto de trabajo en la plantilla orgánica.

[529] ALLI ARANGUREN, *Perfiles institucionales… op. cit*., p. 1.036, explica las circunstancias en que se produce la modificación: «*Durante los años 1998 y 1999 emitieron los responsables del Gobierno de Navarra numerosas críticas al régimen del euskera en la Comunidad Foral, con claras alusiones a la posibilidad de modificar la Ley Foral 18/1986, lo que no resultaba posible por falta de*

vo el principio de seguridad jurídica al que añade la necesidad de «*responder a la realidad sociolingüística de Navarra después de la experiencia acumulada*», y se invoca la legislación de procedimiento administrativo y del Poder Judicial así como la doctrina constitucional para sustituir la calificación de «*requisito específico*» por la de «*conocimiento preceptivo*». El Gobierno de Navarra lo justifica ante el Parlamento en adecuarse con mayor rigor a la LFV imputando al Decreto Foral 135/1994 haberse extralimitado[530]. Para ALLI su objetivo no

---

votos de UPN en el Parlamento para conseguirlo. Era evidente que se estaba intentando recuperar los principios recogidos en las enmiendas a la totalidad y parciales de los Grupos de UPN y Popular a tal Ley Foral con objeto de reducir la presencia del euskera en la vida social, cultural y administrativa. No eran ajenos a este ambiente algunos creadores de opinión que reprochaban al Gobierno de UPN una actitud condescendiente con la penetración cultural vasca en Navarra por medio de la lengua, de los centros de enseñanza, de los medios de comunicación, etc.». Alude como ejemplo a la columna publicada en *Diario de Navarra* de 18 de octubre de 1998, p. 37, por Ollarra (seudónimo de su ex director José Javier Uranga) bajo el título «No basta, señor presidente»: «*Es preciso realizar, desde el Gobierno, una política social y cultural propia y consecuente con el pasado, el presente y el futuro de Navarra. De momento, y desde los tiempos de Alli y el PSOE, estamos escorados hacia Euzcadi en manifestaciones históricas, lingüísticas y literarias. Basta ver los presupuestos, algunas publicaciones y las personas que asumen la responsabilidad de áreas culturales. ¿Qué modificaciones ha introducido UPN? Ni usted, presidente, ni su gobierno, se han preocupado lo más mínimo por idear y desarrollar una ilustración y unos saberes auténticamente navarros, que los tenemos nuestros, en romance y en vascuence, sin tener que importar trajes, chistus, danzas y colores que no son de nuestro país, sino tópicos tan artificiales como el batúa. Hemos cedido en la lengua, llevando el euskera falso y estereotipado, pagado por todos los navarros, hasta donde nunca históricamente se ha hablado. Su partido, UPN, debería liberarse de tanto compromiso por mantenerse en el poder –Alli es un peligro fehaciente– y promover de una vez un gran debate navarro sobre una de nuestras lenguas primigenias. Sepa, Sr. presidente, que van a seguir protestando en la calle diariamente mientras haya un navarro que no pueda aprender gratuitamente el vascuence. Y los domingos y fiestas más, porque vienen de fuera. Así, día a día, con tesón y sin razón, nos llevarán al huerto de Euzcadi –no tienen prisa– mientras usted declara nuestra voluntad, hoy mayoritaria, de seguir siendo sólo navarros. Y españoles, claro está».*

[530] El consejero Rafael Gurrea explica lo siguiente en el Parlamento (DSPN, Comisión de Presidencia, Función Pública e Interior, nº 8, 28 de febrero de 2001, p. 6): «*El Decreto del vascuence, del año 94, a juicio del suscribiente, no se limitó a dictar cuantas disposiciones fueran precisas para el desarrollo y aplicación de la Ley Foral del vascuence, para lo que realmente le había facultado el Parlamento de Navarra, sino que fue más allá de lo que esa ley amparaba. En primer lugar, como solución en la zona mixta abrió el establecimiento de los llamados circuitos administrativos bilingües para que los funcionarios prestaran sus servicios en vascuence, insisto en que sin otra apoyatura legal que la unidad de traducción que figuraba en ley, que es obligatoria, y una potestativa calificación o no de preceptividad para el conocimiento del vascuence al proveer los puestos de trabajo, contradictoriamente con lo que dispone el artículo 10.3, en plena zona vascófona, cuando señala que los funcionarios podrán atender a todos los ciudadanos oralmente en cualquiera de las dos lenguas oficiales en la que se les dirijan. (…) Desde una eventual y potestativa calificación por las administraciones públicas de conocimiento preceptivo del vascuence, que tiene amparo legal en el decreto, se pasa a inventar el requisito específico del conocimiento del vascuence, que, según dice, debe acreditarse para poder acceder a determinados puestos de trabajo, que, naturalmente, va mucho más de la legalidad. El concepto requisito aparece precisado en el ordenamiento jurídico, trae causa desde el artículo 23 de la Constitución Española y por ello sólo tiene esa condición de requisito cuando se establece en las leyes y no porque aparezca en*

confesado «*era eliminar el régimen del uso oficial del euskera en la zona mixta, identificándolo con el de la zona no vascófona. De este modo se conseguiría que el uso imperativo del castellano en la zona no vascófona conduzca a su uso mayoritario en la zona mixta*»[531]. Y como una norma más restrictiva que la anterior para el uso y fomento del vascuence fue interpretada por una serie de organizaciones políticas, sindicales y culturales y por algunas entidades locales que interpusieron varios recursos ante la jurisdicción contencioso-administrativa.

Los recursos fueron estimados por varias sentencias del Tribunal Superior de Justicia de Navarra que procedieron a anular el Decreto Foral. Así, citaremos por todas la STSJNA 620/2002, de 26 de junio, la cual observaba que en el expediente de elaboración del Decreto Foral habían emitido informe diversos organismos pero, «*por el contrario, no consta fuera oído ni que se pidiera el informe o dictamen del Consejo Navarro del Euskera*». Entiende que dicho informe era preceptivo a la vista del Decreto Foral 135/1996, de 11 de marzo, que creó dicho Consejo y le atribuyó, entre otras funciones, la de «*informar los planes generales y los proyectos normativos relativos a la normalización lingüística, antes de su aprobación*» y concluye que «*la omisión de tal trámite por su trascendencia e importancia supone la nulidad de pleno derecho de dicho procedimiento de elaboración*». Igualmente, en virtud de lo que disponía el Decreto Foral 344/1999, de 13 de septiembre, de estructura orgánica del Departamento de Presidencia e Interior, entiende preceptivo el informe de la Dirección General de Función Pública cuya ausencia también determina la nulidad. Dada la existencia de esos vicios de procedimiento el Tribunal no entraba en otros temas de fondo alegados por los recurrentes. Esta sentencia fue recurrida por el Gobierno de Navarra en casación que fue rechazada por STS de 5 de junio de 2006.

En desarrollo del Decreto Foral 372/2000, el Gobierno de Navarra aprobó mediante dos acuerdos sendos planes de actuación para la aplicación de la normativa sobre el uso del vascuence en cada una de las zonas lingüísticas vas-

---

los decretos, como éste, cuando éstos están vacíos de amparo legal. Hay doctrina del Tribunal Constitucional y del Supremo en este sentido».

[531] ALLI ARANGUREN, *Perfiles institucionales… op. cit.*, p. 1.037. El propósito inicial del Gobierno de Navarra fue corregido por el dictamen preceptivo que emitió el Consejo de Navarra sobre el anteproyecto (Dictamen 44/2000, de 6 de noviembre) y que le advertía sobre la inadecuación a la LFV de varios preceptos. Así, por ejemplo, en relación con la zona vascófona advertía de lo siguiente: «*Se aprecia, en líneas generales, que el reglamento en proyecto pretende flexibilizar el rígido imperativo legal, abriendo la posibilidad de que el uso del castellano sea en ocasiones una alternativa –libremente decidida por «el órgano superior competente de la Administración o Entidad respectiva»– al bilingüismo. Esta opción, que podría ser perfectamente asumida por una Ley Foral, dado que es respetuosa del denominado «modelo lingüístico constitucional», no puede ser implantada por un Decreto Foral en contra del mandato claro y terminante de la vigente LFV*».

cófona y mixta[532]. Dichos acuerdos fueron objeto inmediato de otra serie de recursos interpuestos por las mismas entidades que habían reaccionado contra el Decreto Foral y fueron igualmente anulados mediante varias sentencias del Tribunal Superior de Justicia de Navarra por iguales motivos afirmando sobre cada uno de ellos que «*no constituye una instrucción u orden de servicio dirigida por el Gobierno de Navarra a sus órganos sino un verdadero acto normativo que complementa o desarrolla el Decreto Foral 372/00*»[533]. Así mismo, el Gobierno de Navarra reguló el tratamiento del conocimiento de idiomas en los baremos de méritos de las convocatorias de ingreso y provisión de puestos de trabajo por acuerdo de 5 de febrero de 2001, que fue también anulado por los mismos motivos[534].

Una vez que se dictaron las primeras sentencias anulatorias del Decreto Foral 372/2000 el Gobierno de Navarra reinició el procedimiento para dictar una nueva disposición con el mismo contenido, subsanando esta vez la ausencia de los informes omitidos, que fue aprobada como Decreto Foral 29/2003, de 10 de febrero, por el que se regula el uso del vascuence en las administraciones públicas de Navarra, derogando de nuevo el Decreto Foral 135/1994, de 4 de julio, y que es la norma hoy todavía vigente con las salvedades que enseguida diremos. Su contenido, salvo algún ajuste de redacción, es idéntico al del anulado Decreto Foral 372/2000.

Los principales cambios introducidos respecto de la anterior regulación de 1994 son los siguientes. Desaparecen los circuitos administrativos bilingües (que nunca se llegaron a crear) sustituidos por una unidad administrativa de traducción oficial y, en consecuencia, en los servicios centrales de la Administración de la Comunidad Foral de Navarra el objetivo de «*capacitar al personal suficiente y necesario para que, cuando se establezcan los circuitos administrativos bilingües, presten sus servicios en vascuence si el usuario así lo requiere*» se convierte en «*organizar y capacitar el personal necesario para que el usuario pueda ser atendido en vascuence si así lo requiere*». Desaparece la

---

[532] Acuerdo de 8 de enero de 2001 por el que se aprueba el Plan de Actuación para la aplicación de la normativa sobre el uso del vascuence en la Zona Mixta (BON nº 9, de 19 de enero de 2001); acuerdo de 5 de febrero de 2001 por el que se aprueba el Plan de Actuación para la aplicación de la normativa sobre el uso del vascuence en la Zona Vascófona (BON nº 21, de 14 de febrero de 2001).

[533] Entre otras, SSTSJNA 621/2002 de 26 de junio (recurrida en casación que fue desestimada por STS de 24 de septiembre de 2008), 700/2002 de 18 de julio (recurrida en casación que fue desestimada por STS de 13 de noviembre de 2007), 1064/2002 de 15 de noviembre, 307/2003 de 25 de marzo (recurrida en casación que fue desestimada por STS de 7 de junio de 2006), 353/2003 de 7 de abril (recurrida en casación que fue desestimada por STS de 12 de septiembre de 2008).

[534] BON nº 26, de 26 de febrero de 2001; STSJNA 701/2002, de 18 de julio (confirmada por STS de 1 de julio de 2008) y STSJNA 1042/2002, de 13 de noviembre (confirmada por STS de 28 de mayo de 2007).

mención de la Dirección General de Política Lingüística (extinguida en 2000) como órgano coordinador para la planificación lingüística y se prevé que el Gobierno de Navarra determinará en cada caso el órgano que asuma esa función. La elaboración y aprobación de planes para la consecución de los objetivos del Decreto Foral ahora carece de plazos. En la zona vascófona los actos administrativos no se realizarán indistintamente en cualquiera de las dos lenguas oficiales sino en ambas lenguas, salvo que todos los interesados elijan expresamente la utilización de una sola; los impresos ya no son necesariamente bilingües sino que pueden estar redactados en castellano, en vascuence o en forma bilingüe; desaparece la obligación de que las comunicaciones a personas o entidades de la zona mixta se hagan en bilingüe y la posibilidad de utilizar también la forma bilingüe para dirigirse a entidades con sede fuera de Navarra. En la zona mixta las administraciones públicas de Navarra ya no tomarán «*las medidas oportunas para garantizar*» el ejercicio del derecho de los ciudadanos a dirigirse en vascuence a la Administración sino tan solo «*las tendentes a posibilitar*» ese ejercicio; en los impresos ya no «*se tenderá a la utilización de la forma bilingüe*» sino que con carácter general serán en castellano y, si son para uso público, habrá formularios distintos en castellano y en forma bilingüe para elección del interesado; las comunicaciones a otras Administraciones de la zona vascófona o mixta ya no deben ser en bilingüe sino en castellano, salvo para procedimientos iniciados en la zona vascófona en vascuence que pueden ser en bilingüe, y lo mismo para personas físicas o jurídicas de la zona vascófona; en los rótulos, encabezamientos de papelería y publicidad tampoco «*se tenderá a la redacción de forma bilingüe*» sino que deben ser en castellano. En cuanto a las plazas de la zona vascófona a las que se exija conocimiento del vascuence, se elimina la posibilidad de que pasados cinco años, además de participar en la provisión de vacantes con el mismo requisito, los funcionarios puedan acceder a puestos con destino en el resto de zonas; en aquellas en que se valora como mérito, el porcentaje sobre la puntuación máxima ya no debe ser superior al 10 % sino que el límite se fija en relación con la puntuación que se aplique al conocimiento del francés, inglés o alemán no pudiendo ser superior al 10 % de esta. En cuanto a la zona mixta, ya no se indica que las administraciones públicas «*podrán indicar en sus respectivas plantillas orgánicas los puestos de trabajo para los que el conocimiento del vascuence constituye requisito específico*» sino que «*no tienen ninguna obligación de calificar el conocimiento del vascuence como preceptivo para acceder o proveer los puestos de trabajo incluidos en sus plantillas, salvo en los dedicados a labores de traducción vascuence-castellano*»[535], y cuando se

[535] La STSJNA 812/2004, de 30 de julio, en relación este precepto, señala que «*la técnica legislativa empleada por el precepto impugnado es técnicamente deficiente, y ello porque parece declarar que*

establece como mérito el anterior límite mínimo del 5 % de la puntuación máxima alcanzable se pone también como máximo en relación con la puntuación del francés, inglés y alemán.

El Decreto Foral 29/2003 fue objeto de nuevo de una serie de recursos ante la jurisdicción contencioso-administrativa por las mismas entidades que habían reaccionado contra el anterior. En este caso las sentencias se limitaron a la estimación parcial en relación a cuatro preceptos que quedaron anulados.

Así, la STSJNA 942/2003, de 12 de septiembre, anulaba el art. 18.3. Dicho precepto, en relación con los puestos de trabajo para los que el conocimiento del vascuence sea preceptivo, disponía que «*quienes accedan a estas plazas solamente podrán participar posteriormente en la provisión de las vacantes correspondientes a puestos de trabajo para los que el conocimiento del vascuence sea preceptivo para su desempeño*». Entendía la sentencia que este precepto, como norma reglamentaria, entraba a regular elementos nucleares del estatuto funcionarial sin base en una norma con rango de ley formal. En particular, el Estatuto del Personal prevé la provisión de puestos de trabajo mediante concurso de méritos en el que pueden participar los funcionarios que reúnan la cualificación profesional y demás requisitos exigidos para su desempeño, y no cabe entender que la cualificación profesional de los funcionarios con conocimiento de vascuence sea distinta a quienes carezcan de este conocimiento, en todo caso nunca puede entenderse que lo que constituye un «plus», el conocimiento de una lengua, sea un demérito que sirva para restringir el acceso a otros puestos de trabajo en contra del principio de movilidad funcionarial[536].

---

no es obligatorio el incluir como mérito el vascuence salvo en los puestos de traductor», pero que «*más bien puede entenderse que el sentido del precepto es establecer un mínimo de plazas, las de traductor, en que ha de ser mérito el conocimiento de la lengua –aunque más bien parece que en este caso debiera ser requisito antes que mérito–, pero ello no impide, pues la norma no lo prohíbe, que se incluya como mérito en los demás casos en que así resulte necesario en relación con el perfil y caracteres de cada uno de los puestos de trabajo. Tal obligación deriva, por lo tanto del resto de los preceptos de la Ley del Vascuence, como es el artículo 3 del propio Decreto Foral –que se refiere con carácter general a un principio de obligatoriedad en la valoración como mérito del conocimiento del vascuence en la provisión de los puestos–, en relación con los objetivos que el propio Decreto sienta, 2.b), para la zona mixta, que se refiere a «capacitar al personal necesario para posibilitar el ejercicio de los derechos lingüísticos de los ciudadanos en la zona». El propio artículo 22.2 del Decreto que será posteriormente objeto de análisis, prevé con carácter general la posibilidad de incluir el vascuence como mérito, y aquí puede desvelarse el sentido del anterior precepto al referirse al carácter voluntario de la inclusión como mérito del vascuence, lo que en definitiva parece abundar en la idea de que no existen puestos predefinidos en que ineludiblemente deba valorarse tal mérito, mas ello es de todo punto evidente, pues la inclusión de tal mérito dependerá en cada caso, como se ha dicho, de los caracteres de cada puesto, sin que pueda definirse de una forma apriorística*».

[536] La sentencia admitía que pueden existir criterios de racionalidad administrativa que hagan aconsejable la existencia de dos grupos funcionariales, uno para la provisión de puestos para cuyo co-

Por su parte la STSJNA 587/2004, de 20 de mayo, anulaba, además del art. 18.3 remitiéndose a la sentencia anterior, también los arts. 15.1, 21.1 párrafo primero y 23.1. El art. 15.1 disponía que las comunicaciones dirigidas desde los servicios de la Administración de la Comunidad Foral con sede en la zona mixta a personas físicas y jurídicas de la zona vascófona debían realizarse en castellano, salvo que los interesados solicitaran expresamente la utilización del vascuence, en cuyo caso podrán realizarse en forma bilingüe. La sentencia aprecia contradicción con el art. 11 de la LFV que establece, para la zona vascófona, la validez y eficacia de todas las actuaciones administrativas cualquiera que sea la lengua oficial empleada y que las comunicaciones administrativas «*deberán ser redactadas en ambas lenguas, salvo que todos los interesados elijan expresamente la utilización de una sola*». Señala que

> «[…] se ha de estar para la determinación de la lengua de las notificaciones o comunicaciones no al régimen imperante en el lugar donde se ubica la sede del órgano administrativo, sino al del lugar de residencia del destinatario, ya que la lengua es un derecho del ciudadano y el órgano administrativo ha de acomodarse a tal derecho, no a la inversa»;

el precepto impugnado estaría trasladando a los ciudadanos de la zona vascófona el régimen establecido para los de la zona mixta, en atención al lugar de ubicación del órgano administrativo, con una importante restricción en los derechos lingüísticos reconocidos a los ciudadanos.

El art. 21.1, respecto a la zona vascófona, establecía que cuando el conocimiento del vascuence se valorase como mérito su puntuación no podría en ningún caso ser superior al 10 % de la que se aplicara al conocimiento del francés, inglés o alemán, mientras que el art. 23.1, respecto a la zona mixta, sentaba la misma regla pero con un 5 %. La sentencia entiende que el contenido de estos preceptos excede de lo que constituye el objeto propio de un reglamento ejecutivo de la LFV que establece unos determinados objetivos en cuanto al derecho de los ciudadanos a conocer y usar el vascuence y a proteger su recuperación y desarrollo como una de las lenguas propias de Navarra. La posición del vascuen-

---

nocimiento se exija como requisito el conocimiento del vascuence y otro para aquellos puestos en que no se exija tal requisito, pero que ello en todo caso debe regularse mediante normas con rango de ley formal. Y, efectivamente, mediante Ley Foral 21/2008, de 24 de diciembre, de Presupuestos Generales de Navarra para el año 2009 se modificó el art. 33.2 del Texto Refundido del Estatuto del Personal al servicio de las administraciones públicas de Navarra (Decreto Foral Legislativo 251/1993, de 30 de agosto) en el sentido de que los funcionarios que ingresen en plazas para las que sea preceptivo el conocimiento del vascuence o de algún idioma comunitario solamente podrán participar posteriormente en la provisión de vacantes para las que el conocimiento de dicho idioma sea preceptivo, salvo que sin tener en cuenta el conocimiento del idioma exigido el resultado del proceso selectivo les hubiera permitido la obtención de una plaza que no tuviera establecido dicho requisito.

ce en el ordenamiento jurídico no es la misma que la de las lenguas europeas con las que el Decreto Foral establece un término de comparación, lo cual en la práctica se traduce en una deshabilitación del rango que la LFV le atribuye y en «*una formulación negativa respecto a la lengua vasca que viene a desdibujar de esta forma su carácter como lengua oficial en zona vascófona y como lengua propia de Navarra*». Además se introduce «*una restricción valorativa*» a las administraciones públicas que no podrán cuantificar en cada convocatoria la exacta y precisa relevancia que el mérito del euskera tenga para cada puesto de trabajo. Finalmente, la sentencia se refiere a las dudas que se suscitan sobre lo que ocurre de valorarse exclusivamente el euskera y no valorarse el resto de las lenguas objeto de contraste con la misma, situación que genera inseguridad jurídica e infringe «*el requisito de certeza que es exigible a toda norma jurídica*».

En relación con los planes de actuación anulados, mediante acuerdo de 18 de septiembre de 2006 del Gobierno de Navarra se dispuso iniciar el procedimiento de elaboración de un nuevo Plan de Actuación conforme al Decreto Foral 29/2003; se establecían al respecto unas instrucciones en relación con los rótulos indicativos de oficinas, despachos y dependencias y sobre la señalización viaria en la zona mixta, y por otro lado se preveía la elaboración de un acuerdo que sustituyera al anterior dictado conforme al Decreto Foral 372/2000 para regular el tratamiento del conocimiento de idiomas en los baremos de méritos[537]. El Plan de Actuación nunca se ha llegado a aprobar; sí la nueva regulación sobre los baremos por Decreto Foral 55/2009, de 15 de junio.

Para cerrar el repaso de las principales normas de desarrollo reglamentario de la LFV procede señalar que mediante Decreto Foral 183/2007, de 10 de septiembre, se creó el Euskararen Nafar Institutua/Instituto Navarro del Vascuence como organismo autónomo adscrito al Departamento de Educación que asume parte de las funciones residenciadas desde 2000 en la Dirección General de Universidades y Política Lingüística, al tiempo que se integra en el mismo al Consejo Navarro del Euskera. Mediante Decreto Foral 133/2011, de 24 de agosto, se modifican sus estatutos y su denominación por la de Euskarabidea/Instituto Navarro del Vascuence.

En cualquier caso, como señala el Defensor del Pueblo en su informe sobre el bilingüismo y los derechos lingüísticos, que sugiere al Gobierno de Navarra que elabore y apruebe un reglamento general de ejecución de la LFV que sustituya al Decreto Foral 29/2003 y a otros existentes:

> «Esta reglamentación general debería cubrir específicamente las lagunas que, a criterio de esta institución, contiene la Ley Foral del Vascuence respecto

[537] BON nº 120, de 6 de octubre de 2006.

> al uso normal de esta lengua en la zona mixta de Navarra (que es donde, por la lógica poblacional, debiera potenciarse el objetivo de desarrollo y fomento del vascuence a que se refiere el descrito artículo 1.2 de la Ley Foral), ya que, como se ha podido comprobar, es en dicha zona en donde se centran el mayor número de habitantes de Navarra, gran parte de ellos vascoparlantes, y el mayor número de quejas ante el Defensor del Pueblo de Navarra relacionadas con la utilización del euskera por o ante las Administraciones públicas (prácticamente, el 90% de ellas se concentran en esta zona)»[538].

Por el momento no parece que esta recomendación vaya a surtir efectos y el desarrollo reglamentario de la LFV sigue contando con claras insuficiencias.

3.4. Las ordenanzas locales

Además de las normas reglamentarias dictadas por el Gobierno de Navarra, las disposiciones de la LFV han sido desarrolladas por diversas ordenanzas aprobadas por algunas entidades locales en su ámbito de competencia, principalmente ayuntamientos pero también mancomunidades.

Aunque ni la LFV ni sus reglamentos de desarrollo mencionan a las ordenanzas locales, el art. 4 de la Ley 7/1985, de 2 de abril, reguladora de las Bases del Régimen Local, atribuye con carácter general a las entidades locales la potestad reglamentaria, mientras que el art. 55 del Real Decreto Legislativo 781/1986, de 18 de abril, por el que se aprueba el Texto Refundido de las Disposiciones Legales vigentes en materia de Régimen Local, señala que «*en la esfera de su competencia, las Entidades locales podrán aprobar ordenanzas y reglamentos, y los Alcaldes dictar bandos. En ningún caso contendrán preceptos opuestos a las leyes*». Con fundamento en esta potestad general, a partir de la promulgación de la LFV diversas entidades locales han ido aprobando sus ordenanzas sobre uso y fomento del vascuence que, por lo general, tratan de las siguientes materias[539]:

a) El uso del vascuence en las relaciones interadministrativas.

b) El derecho de los ciudadanos a utilizar el vascuence en sus relaciones con la correspondiente entidad local.

c) La imagen exterior de la entidad (sellos, logotipos, membretes, rotulación, publicaciones, medios de comunicación, etc.).

---

[538] DEFENSOR DEL PUEBLO DE LA COMUNIDAD FORAL DE NAVARRA, *El bilingüismo y la situación de los derechos lingüísticos de los ciudadanos*, Pamplona, 2010, pp. 102-103.

[539] Tomamos como referencia la Ordenanza reguladora de la utilización y del fomento del Vascuence en el ámbito del Ayuntamiento de Pamplona aprobada el 12 de septiembre de 1997 (BON nº 110, de 10 de octubre de 1997), que a menudo ha servido de modelo a otros ayuntamientos.

d) Los perfiles lingüísticos de los puestos de trabajo a efectos de su provisión.

e) La toponimia.

f) El fomento del vascuence.

Como es lógico, el contenido de la ordenanza varía en función de que la entidad local esté ubicada en la zona vascófona o en la zona mixta. En la zona no vascófona no suele existir este tipo de ordenanzas aunque, en ocasiones, sí se prevé en sus disposiciones el uso o el fomento del vascuence[540]. Se ha planteado el problema de las entidades locales, fundamentalmente mancomunidades, cuyo ámbito territorial se extiende por más de una zona lingüística. La LFV no tuvo en cuenta esa posibilidad y dio por descontado que toda entidad local se ubica únicamente en una de las zonas (así, en el art. 16: «*Las entidades locales de la zona vascófona…*»). En esos casos las ordenanzas suelen tratar de regular de forma homogénea el uso del vascuence para toda la entidad[541].

---

[540] Así, por ejemplo, la Ordenanza municipal reguladora de la Administración electrónica del Ayuntamiento de Milagro (BON nº 10, de 17 de enero de 2011) cuyo art. 12.2 dispone que «*la sede electrónica general estará disponible en euskera y castellano, pudiendo incluirse informaciones en otros idiomas cuando ello se considere de interés general*», una disposición habitual en las ordenanzas sobre esa materia; la Ordenanza de las bases reguladoras de las subvenciones para finalidades culturales, deportivas, docentes, juveniles, de ocio y sociales del Ayuntamiento de Villatuerta (BON nº 108, de 9 de septiembre de 2005) prevé en su art. 9 la subvención para cursos de euskera a desempleados.

[541] Así, la Ordenanza reguladora de la utilización del vascuence en el ámbito de la Mancomunidad de la Comarca de Pamplona aprobada por acuerdo de 23 de octubre de 1997 (BON nº 18, de 11 de febrero de 1998) explica en su exposición de motivos:

«*Por una parte, se establecen, salvo mención expresa, las mismas reglas para la Mancomunidad y para su sociedad gestora, incorporando a ésta el régimen establecido a través del mencionado Decreto Foral 135/94, aún cuando su ámbito de aplicación no alcanza a las sociedades públicas. Por otro lado, tiene especialmente en cuenta que, si bien la sede de la Mancomunidad se ubica en Pamplona, los servicios públicos cuya competencia ostenta, se desarrollan en términos municipales ubicados en las tres zonas lingüísticas establecidas por la Ley Foral del Vascuence. Atendiendo a esta realidad territorial, el texto reglamentario pretende establecer una regulación uniforme, de tal manera que todos los ciudadanos a los que la Mancomunidad presta sus servicios, gocen de los mismos derechos en materia lingüística, independientemente del término municipal en el que se ubique su domicilio. Se trata de aplicar a la materia que ahora se regula el mismo principio general que, desde su creación ha animado la actuación de la Mancomunidad, esto es, la consideración de cada ciudadano independientemente del lugar de su empadronamiento.*

Ahora bien, la dificultad de establecer de manera inmediata un régimen común para las tres zonas lingüísticas exige la determinación de un régimen transitorio, que únicamente se aplicará al supuesto contemplado en el artículo 4.2.

En función de estos principios y atendiendo siempre al vascuence como bien cultural que la Administración debe promover y tutelar, de acuerdo con el art. 44 de la Constitución, el texto articulado recoge el régimen de las relaciones de la Mancomunidad, tanto con el resto de las Administraciones Públicas, como con los ciudadanos, además de las medidas de fomento del vascuence en materia de

La jurisprudencia se ha ocupado en diversas ocasiones en señalar los límites de la potestad de las entidades locales para regular por ordenanza esta materia. Así, la STSJNA 1047/2002, de 14 de noviembre, mantiene que la ordenanza se subordina a la ley (en este caso, a la LFV) pero no a los reglamentos de desarrollo (en aquel caso, al Decreto Foral 135/1994)[542]; en el mismo sentido la STSJNA 186/2003, de 21 de febrero, rechazaba que el Decreto Foral 372/2000 pudiera haber derogado disposiciones de una ordenanza municipal[543]; y la STSJNA 830/2003, de 28 de julio, que admite que la ordenanza municipal incluya niveles de exigencia superiores a los de la LFV en cuanto al cumplimiento de los objetivos de esta[544]. Ello siempre que nos hallemos en el ámbito de compe-

---

personal, orientándose a un fin determinado que no es otro que garantizar que quien entable una relación con la Mancomunidad pueda utilizar el idioma que libremente elija».

[542] «*La Ordenanza Municipal no ha querido admitir esa fórmula; no se sustituya, pues, esa voluntad normativa plena por la plasmada en otros ámbitos de regulación a los que la primera no puede estar sometida, ya que la potestad reglamentaria del Municipio solo está subordinada a las Leyes (artículos 4 y 5 de la Ley de Bases del Régimen Local y artículos 1, 5 y 29 de la Ley Foral 6/1990), so pena de contravención del principio de autonomía municipal. (…) El error que acabamos de apreciar no es un error de interpretación de las normas. Es un error de aplicación, pues como dijimos lo que se hace en la resolución recurrida socapa de la interpretación de la norma municipal es aplicarla con subordinación a una norma no superior. Ha habido, pues, aplicación indebida del principio de jerarquía normativa, y no interpretación de la norma con arreglo a los criterios establecidos por el artículo 31 del Código Civil».*

[543] «*No existe una relación de supeditación jerárquica entre Ordenanzas y Reglamentos municipales y toda disposición general que pueda dimanar de otra Administración Pública, aunque esta excepcionalmente pueda tener una relación de supremacía tutelar respecto a los entes locales. Si así fuera se suprimiría la autonomía local, garantizada institucionalmente en el artículo 140 de la Constitución Española (de lo que es desarrollo en este ámbito el artículo 324 y siguientes de la Ley Foral 6/1990, de 2 de julio de Administración Local de Navarra y artículo 55, del Real Decreto Legislativo 781/1986, por el que se aprueba el Texto Refundido de las Disposiciones Legales Vigentes en Materia de Régimen Local, precepto que expresa: «En la esfera de su competencia, las Entidades locales podrán aprobar ordenanzas y reglamentos, y los Alcaldes dictar Bandos. En ningún caso contendrán preceptos opuestos a las Leyes»). Existe, por el contrario, una relación configurada por el principio de competencia, de forma que en el ejercicio de esta competencia los municipios están supeditados a la Ley, y a los reglamentos ejecutivos de las Leyes, en cuanto éstos sean desarrollo preciso de aquéllas. Sin embargo, en esta materia, ni por su contenido material el Decreto Foral ha contenido una regulación de la rotulación de la vía pública, ni posiblemente de haberlo pretendido pudiera haber realizado la misma al ser este aspecto de la competencia de los entes locales, con supeditación a las Leyes y reglamentos ejecutivos de las mismas. (…) En atención a los principios que dimanan de la citada Ley no puede entenderse que exista extralimitación en lo establecido en la Ordenanza. Esta no es sino un acto de aplicación de la Ley en la misma forma que puede serlo el Reglamento dictado por la Administración Foral, ambos con un ámbito objetivo de regulación distinto, y sin que pueda en ningún caso supeditación jerárquica entre los mismos, por tratarse de dos ámbitos materiales de regulación diversos y estar ambos infraordenados respecto a la Ley Foral, regulándose sus relaciones por el principio de competencia y no de jerarquía».*

[544] «*A tenor de lo expresado en el artículo 9.2 de la Ley de Reintegración y Amejoramiento del Régimen Foral de Navarra, existe un principio de reserva de ley para la regulación del «uso oficial del vascuence», lo que no impide la colaboración reglamentaria, conforme a la regulación precisa y*

tencias de la entidad local, porque hay casos en que cabe la aplicación directa de los reglamentos ejecutivos de la ley dictados, en este caso, en el ámbito de competencias de la Comunidad Foral[545]. La STSJNA 590/2004, de 20 de mayo, que destaca respecto del régimen funcionarial que el principio de reserva de ley no impide una especial colaboración de los reglamentos ejecutivos para regular la materia, lo que los convierte en «*complemento indispensable*» de la regulación legal; en este campo las ordenanzas municipales habrán de sujetarse a los reglamentos dictados por la Administración de la Comunidad Foral. No obstante, esta resolución no entra a matizar dónde se hallan exactamente los límites de

---

precisos contenidos en la Ley, por lo que la innovación efectuada en la ordenanza municipal, al autoimponerse una obligación de respuesta en lengua vasca a los ciudadanos que se dirijan a ella, no vulnera los principios lingüísticos y regulación contenida en la Ley, al establecer un nivel de exigencia superior en relación con el vascuence, que no cercena ningún derecho lingüístico, al equiparar en tratamiento al que corresponde a los ciudadanos de la zona vascófona, lo que no infringe, se insiste, ni se ha alegado por ninguna parte, la Ley Foral 18/1986, de 15 de diciembre. Por lo tanto, lo que ha de entenderse es que la plantilla, el acto impugnado, ha dado la respuesta, dentro de la potestad de autoorganización de servicios que corresponde al municipio, que se ha considerado adecuada, al entender que con los puestos creados para cuya provisión se exige el conocimiento del vascuence se permite el cumplimiento de sus obligaciones en relación con esta lengua, tanto las establecidas «ex lege», como las que dimanan de la Ordenanza».

[545] La STSJNA 1178/2003, de 4 de noviembre, explica lo siguiente: «*Ha de tenerse en cuenta que se trata de una materia (el vascuence) cuya regulación con carácter innovativo se encuentra en gran medida reservada a la Ley, y así en tal sentido el párrafo segundo del artículo 9.2 de la Ley de Reintegración y Amejoramiento del Régimen Foral, establece que será una Ley Foral la que regule «el uso oficial del vascuence». Tal ley viene constituida por la Ley Foral 18/1986, de 15 de diciembre, cuyo artículo 17 es el que prescribe los derechos al uso del vascuence en la zona mixta. El reglamento en esta materia siempre está supeditado a la Ley, lo que no impide la colaboración reglamentaria como ha venido ocurriendo en la práctica, en que la Administración foral ha dictado diversos reglamentos ejecutivos en desarrollo de la Ley, lo que también puede permitir en abstracto que la Administración Municipal dicte Ordenanzas que adapten a su esfera organizativa lo establecido en la Ley (como ocurre en distintos aspectos: rótulos, plantilla orgánicas....) aun de forma innovativa o adaptativa de lo establecido en el artículo 17 de la citada Ley Foral pero siempre con respeto a lo establecido legalmente y en el marco propio de sus competencias como ha continuación exponemos.*

La autonomía municipal (consagrada en el artículo 140 de la Constitución Española) postula de suyo potestad autonormativa, cuya expresión es la posibilidad de dictar ordenanzas y reglamentos. Estas fuentes normativas autónomas de las entidades locales contienen límites y un ámbito material de regulación, precisado por la competencia municipal, de forma que solo en lo que es la esfera de la competencia municipal cabrá entender que existe la posibilidad de regulación a través de Ordenanzas. Así se desprende de los artículo 324 y siguientes de la Ley Foral 6/1990, de 2 de julio de Administración Local de Navarra y Artículo 55, del Real Decreto Legislativo 781/1986, por el que se aprueba el Texto Refundido de las Disposiciones Legales Vigentes en Materia de Régimen Local, precepto que expresa: «En la esfera de su competencia, las Entidades locales podrán aprobar ordenanzas y reglamentos, y los Alcaldes dictar Bandos. En ningún caso contendrán preceptos opuestos a las leyes». El ordenamiento local se relaciona, por lo tanto, con el resto del ordenamiento jurídico a través del principio de competencia, de forma que en el ejercicio de esta competencia los municipios están supeditados a la Ley, y a los reglamentos ejecutivos de las leyes, en cuanto estos sean desarrollo preciso de aquéllas».

la potestad de las entidades locales y hace afirmaciones en parte contradictorias con la jurisprudencia anterior[546].

Una cuestión que se ha planteado en diversas ocasiones es si la aprobación de una plantilla orgánica, por ejemplo, en lo que aquí nos ocupa, estableciendo los requisitos en cuanto a conocimientos lingüísticos para proveer un puesto de trabajo, puede modificar las exigencias de una ordenanza en el mismo sentido. La respuesta es negativa; como señala la STSJNA 228/2004, de 1 de marzo, aunque las plantillas orgánicas tienen carácter de disposición general «*en todo caso tienen un ámbito material de regulación que es lo relativo a la configuración de puestos de trabajo, sin poder modificar el resto del ordenamiento jurídico*».

4. LA ZONIFICACIÓN LINGÜÍSTICA

4.1. Una cuestión conflictiva

Como ya se ha señalado, el Amejoramiento del Fuero, a diferencia de los restantes estatutos de autonomía que establecen lenguas cooficiales, introduce en su art. 9 un criterio territorial en cuanto a la oficialidad del vascuence. Este

---

[546] «*Ha de tenerse en cuenta que sin perjuicio del ejercicio de la potestad reglamentaria municipal, que se plasma en la aprobación de ordenanzas y reglamentos, la misma se encuentra limitada, se ve desplazada incluso, por lo que se establezca no sólo en las Leyes sino también en los reglamentos ejecutivos de éstas. Así se colige de la doctrina derivada con carácter general de lo establecido en el artículo 55 del Real Decreto Legislativo 781/1986, por el que se aprueba el Texto Refundido de las Disposiciones Legales Vigentes en Materia de Régimen Local –que por su superior claridad citamos frente al 324 y siguientes de la Ley Foral 6/1990–, precepto que expresa: «En la esfera de su competencia, las entidades locales podrán aprobar ordenanzas y reglamentos, y los Alcaldes dictar Bandos. En ningún caso contendrán preceptos opuestos a las Leyes». El límite no sólo es la Ley, como límite indeclinable al ejercicio de la competencia local, sino también el reglamento ejecutivo de la Ley, a condición es claro que tal reglamento ejecutivo, siempre secundum legem, no altera el propio contenido de la Ley que desarrolla. Desde esta perspectiva no existe en esta materia un ámbito de reserva competencial para los municipios, ya que la regulación del euskera es una competencia, según se analizado reservada a la Ley, artículo 9.2 de la Ley de Amejoramiento del Régimen Foral y en desarrollo de la misma por el presente reglamento ejecutivo. Ciertamente este reglamento, en el concreto aspecto analizado, tiene un contenido en cierto punto innovativo, pero esta es precisamente la función del Reglamento, y al hacerlo no cercena ninguna competencia municipal, ya que el municipio carece de competencia en lo relativo al uso de la lengua, siendo sus competencias de mera ejecución, sin perjuicio de las posibilidades adaptativas en el ámbito de su potestad de autoorganización conferidas a los Ayuntamientos*». Esta sentencia tiene un voto particular del magistrado Sr. Fernández Fernández en el cual señala que algunos preceptos del Decreto Foral 29/2003, en cuanto regulan la redacción en castellano, sin distinciones y sin excepciones, de los rótulos de oficinas y de cualesquiera otros elementos de identificación y señalización, y de avisos y anuncios, vulnera la autonomía local reconocida por el artículo 140 de la Constitución al entrar en el campo de la autoorganización de las entidades locales que el propio TSJ de Navarra venía reconociendo en resoluciones anteriores.

solo será oficial en las zonas vascoparlantes que sean delimitadas mediante una ley foral.

Para esa época, 1982, el propio concepto de zonificación lingüística había sido puesto en cuestión por lingüistas defensores de la promoción del euskera y por la Real Academia de la Lengua Vasca-Euskaltzaindia[547]. Esta institución planteaba aplicar un criterio análogo al de los estatutos del País Vasco o la Comunidad Valenciana[548]. Hay que recordar que, ya antes de que la LFV le otor-

---

[547] UGALDE, *Conflicto… op. cit.*, pp. 15-16:

«*Hasta ahora se ha venido llamando generalmente: 1) Área o zona no vascófona a aquella donde se ha perdido el euskera; 2) área o zona vascófona a aquella en que se ha conservado, y 3) área o zona de contacto a la que se encuentra entre las dos.*

Y todos estos términos, que son simples, expresan de algún modo unos bloques compactos que han ido evolucionando, retrocediendo, en diversas épocas.

Este fue también el criterio con que se inició esta investigación. Pero nos dimos pronto cuenta que estas expresiones no eran válidas, porque hoy, debido al proceso de recuperación que se está produciendo en las diversas áreas geográficas del país, la distribución geográfica de vascófonos y no-vascófonos no coincide ya con el de las zonas lingüísticas aceptadas como tales, sino que hay vascófonos que han recuperado su lengua, los euskaldun berriak*, tanto en las Encartaciones de Vizcaya como en las tierras de la llanada alavesa o en tierras de Estella y de la Ribera Navarra.*

Así, se han roto, y se van a romper más en adelante, los moldes viejos.

Por otro lado, en las zonas tradicionalmente vascófonas se ha venido produciendo una erosión lingüística provocada mayormente por la fuerte inmigración recibida, y la proporción de vascófonos ha disminuido.

(…) Esto nos obliga a revisar el concepto de zonificación lingüística que se ha venido aplicando en el pasado, porque resulta estático y anquilosado para analizar la realidad dinámica que vivimos.

Así, más que áreas o zonas lingüísticas, hablaremos de procesos lingüísticos.

(…) *Esperamos que se tendrá esto en cuenta a la hora de tomar las medidas correspondientes a cada zona, porque surge ya la tendencia de afincar los viejos moldes con la intención de aplicarlos en el momento de tomar las medidas político-administrativas que se están estudiando hoy*».

[548] El 17 de julio de 1982 la Real Academia de la Lengua Vasca-Euskaltzaindia aprobó en Oiartzun la siguiente declaración (*Euskera* 28-1 (1983), pp. 139-140):

«*La R.A.L.V./Euskaltzaindia, desea hacer la siguiente declaración en relación, sobre todo, al artículo 9.° del «Proyecto de Ley Orgánica de Reintegración y Amejoramiento del Régimen Foral de Navarra».*

Previamente ha de subrayar, que no siendo una Institución de carácter político, no puede entrar en ninguna otra consideración de tipo general al Proyecto, como no lo hizo a la Constitución, excepto el artículo 3.°, que trata de las lenguas españolas (documento adjunto n.º 1). Asimismo ha de recordar el acuerdo adoptado en sesión académica celebrada en Pamplona, el 25 de mayo de 1979, ratificada momentos más tarde en la sesión/acto público, en presencia del entonces presidente de la Excma. Diputación Foral D. Jaime Ignacio del Burgo y los Diputados Forales Sr. Malón y García de Dios, sobre el status del euskara en Navarra (documento n.° 2).

Por lo tanto y al amparo del artículo 1.° del R/D. 573/1976 y artículo 1.° f) de sus Estatutos anexos (documentos n.° 3), considera que el artículo 9 del Proyecto de Ley mencionado da un tratamiento discriminatorio al vascuence o euskara, ya que restringe su oficialidad a zonas-reserva de territorios hoy vascoparlantes del antiguo Reino, sin tener en cuenta las causas históricas y de otro tipo de su re-

gase carácter de institución consultiva oficial «*a los efectos del establecimiento de las normas lingüísticas*», el Decreto 573/1976, de 26 de febrero, la había reconocido como institución encargada de promover el uso del vascuence y «*velar por los derechos de la lengua*» (que debe entenderse como derechos de los hablantes) y señalado como ámbito de actuación el de las provincias de Álava, Guipúzcoa, Navarra y Vizcaya. El planteamiento que se adoptó en el Amejoramiento del Fuero ignoró tales propuestas[549].

Otra crítica, esta sobre procedimiento, que se ha venido formulando al art. 9 del Amejoramiento del Fuero es que no recoge la voluntad mayoritaria expresada por el Parlamento Foral al aprobar las bases de negociación y la incorporación a las mismas del principio de cooficialidad del castellano y del vascuence. Cierto que el texto convenido por las comisiones negociadoras volvió a ser sometido a ratificación por el Pleno del Parlamento Foral, pero en un debate de totalidad

---

troceso reciente y del pasado siglo; de que la lengua pervive en zonas castellanizadas en vocabulario, modismos y no digamos en toponimia; que está presente en la conciencia y memoria colectivas del pueblo navarro en todo su conjunto, y que en definitiva en su consideración de un patrimonio general, no restringible a su ámbito vascófono presente.

Lamenta vivamente que el tratamiento dado al uso de las dos lenguas, sea inferior al que se le da en el artículo 6.º del Estatuto de Autonomía del País Vasco y el artículo 7.° del Estatuto de Autonomía de la Comunidad Valenciana (documentos 4 y 5), comunidades políticas ambas, que tienen idéntica situación a Navarra, en lo que respecta a diferenciación de zonas lingüísticas, tanto históricas como actuales, pero donde la oficialidad de las dos lenguas respectivas, no se restringe con carácter previo.

Por todo ello y en su sesión ordinaria de julio, con motivo del bicentenario de un escritor en euskara navarro, celebrada en su localidad natal de habla alto navarro [se refiere a Sebastián Mendiburu, 1708-1782]*, no puede por menos de mostrar su grave preocupación, esperando en todo caso que la futura ley foral que desarrolle el artículo 9.°, reconduzca debidamente el tema, oyendo a esta Corporación académica, como a otras Instituciones con ámbito de actuación en Navarra, ofreciéndose para un asesoramiento técnico y científico, que ayude a los legisladores en esta materia.*

Finalmente, esta Real Academia de la Lengua/Euskaltzaindia, hace patente que tanto en este Proyecto de Ley, como en otros que puedan darse, tanto en las Cortes Generales, como en las Comunidades políticas correspondientes, y que afecten negativamente al euskara, la lengua más antigua de Europa Occidental, estará atenta y tratará de velar por sus derechos de mantenerse viva, en recuperación y desarrollo».

[549] MILIAN MASSANA, *La regulación constitucional… op. cit.*, p. 125, explica: «*Por lo que se refiere a la distribución o mapa lingüístico de la población se comprenderá que la regulación puede ser más simple en los Estados donde los habitantes de una misma lengua se hallan geográficamente concentrados en áreas homogéneas, que no en aquellos en los que la población de las distintas lenguas se halla dispersa y, por consiguiente, mezclada. Es más, la existencia de áreas lingüísticas homogéneas permite aplicar una política lingüística basada en el principio de territorialidad, de una economía normativa muy superior que la que implica una política lingüística basada en el principio de personalidad*». En Navarra, con cierto voluntarismo e ignorando que, tras los procesos de industrialización y de éxodo rural a las zonas urbanas, la población vascófona ya no está concentrada de forma homogénea en una sola área geográfica –algo que sí sucedía en bastante mayor medida en los años de la II República, cuando los proyectos estatutarios se referían a la delimitación de los territorios euskaldunes–, se opta por el criterio aparentemente más sencillo de la territorialidad.

que no permitía la formulación de enmiendas y, posteriormente, no fue sometido a referéndum, a diferencia de otros estatutos de autonomía, lo cual supondría cierto déficit democrático[550]. En particular, el art. 9 del Amejoramiento ha sido uno de los preceptos más polémicos y criticados en cuanto al fondo y a la forma.

Cuando la Real Academia de la Lengua Vasca-Euskaltzaindia tiene conocimiento por la prensa del primer anteproyecto de lo que será finalmente la LFV, su Junta de Gobierno se reúne en Pamplona el 7 de noviembre de 1985 y formula una declaración en la que manifiesta:

> «Es objeto de profunda preocupación para esta Real Academia el criterio del anteproyecto, que divide Navarra de modo arbitrario y sin relación alguna con los usos de la legislación comparada sobre política lingüística. Los navarros se ven privados así de la oficialización de lo que en términos legales se llama "estatuto personal" frente a una absolutización del "estatuto territorial" por el confinamiento de la lengua a unas determinadas zonas. Confiamos que este anteproyecto, cuyas contradicciones y deficiencias de redacción pueden deberse fundamentalmente a la insensibilidad frente a unos valores que reflejan la identidad navarra, será sustancialmente alterado en el proceso del proyecto definitivo y aprobación de la ley».

---

[550] Véase Juan Cruz ALLI ARANGUREN, *Del régimen foral liberal… op. cit.*, p. 100: «*Esto no implica desconocer el contenido democrático de proceso de elaboración, por cuanto las Bases fueron aprobadas por el Parlamento Foral; fue negociado por la Diputación cuyos miembros habían sido elegidos directamente, así como por los diputados y senadores. El Pleno del Parlamento Foral lo debatió y votó el 15 de marzo de 1982. Sin embargo no fue sometido al referéndum previsto en el artículo 151.1.3º CE para los Estatutos. Si esto se hizo para diferenciarla en el procedimiento hay que reconocer que ya existían diferencias importantes, como era la existencia del Parlamento Foral y el camino elegido, sin necesidad de hacerlo eliminando una posibilidad de democracia directa como el referéndum que hubiese aumentado su legitimidad. Si se hizo para evitar el riesgo de una reducida adhesión popular, implicó una escasa confianza en lo realizado, en la propia democracia y la identificación del pueblo navarro con su identidad y autogobierno*»; en la p. 138 añade: «*Ya constituye bastante déficit democrático el no haberla sometido a referéndum, como para seguir manteniendo elementos impropios de una democracia parlamentaria como son el sistema de elección del presidente y la imposibilidad de que el Parlamento pueda tomar la iniciativa en la reforma de aquélla, caso único en el sistema autonómico español*». Hay que tener en cuenta que la Constitución solo prevé someter a ratificación popular los estatutos que se tramiten a través del procedimiento establecido por su art. 151 (fueron solamente los de Andalucía, Cataluña, Galicia y País Vasco); los demás, tramitados conforme a sus arts. 143 y 146, no requieren referéndum. El caso del Amejoramiento del Fuero es peculiar por cuanto supone la actualización del régimen foral prevista en la disposición adicional primera y no existía exigencia expresa de convocar un referéndum dado que el procedimiento aplicado no era ni el de los arts. 143-146 ni el del art. 151. La STC 16/1984, de 6 de febrero, señalaba lo siguiente al respecto: «*El hecho de que el acceso de Navarra a su actual régimen autonómico se haya llevado a cabo por una vía peculiar –mediante lo previsto en la disposición adicional primera de la Constitución– y de que la denominación utilizada en la Ley Orgánica de 13/1982, de 10 de agosto, de Reintegración y Amejoramiento del Régimen Foral de Navarra, para referirse a la entidad autonómica por ella regulada sea la de Comunidad Foral y no la de Comunidad Autónoma, no supone que no le sean aplicables esas disposiciones constitucionales, o que quede al margen de ellas*».

Añadía que «*la Academia, ya en su día, expresó de modo oficial sus grandes reservas al tratamiento de las cuestiones lingüísticas, tanto en la Constitución española vigente como en la Ley del Amejoramiento. Con todo, este anteproyecto restringe sensiblemente los límites establecidos en la legislación anterior citada*» y que «*Euskaltzaindia reitera su ofrecimiento de colaboración en los campos que le son propios, como es el euskera, que ha de entenderse como patrimonio vivo y sin carácter subalterno*»[551].

Como ya hemos visto a lo largo de los anteriores apartados, la existencia de la zonificación ha divido a las diversas fuerzas políticas. Unas la han defendido como un instrumento adecuado a la realidad sociolingüística de Navarra, sin perjuicio de revisar sus límites (PSN-PSOE, CDN); otras han discrepado de la existencia de la zona mixta y propugnado que solo existan dos zonas, la vascófona y la no vascófona (UPN, PP); otras, con diversos matices, entienden improcedente la zonificación a efectos de la declaración de oficialidad del vascuence (IU y Batzarre, hoy unidas en la coalición Izquierda-Ezkerra, y las diversas fuerzas del nacionalismo vasco, PNV, EE, EA, HB, Aralar, etc.).

En lo que aquí interesa, señalaremos que la zonificación derivada del art. 9 del Amejoramiento del Fuero y establecida por la LFV plantea varios problemas de orden jurídico –que analizaremos después– que no se dan en otras comunidades donde la declaración de cooficialidad de las lenguas propias afecta a todo el territorio.

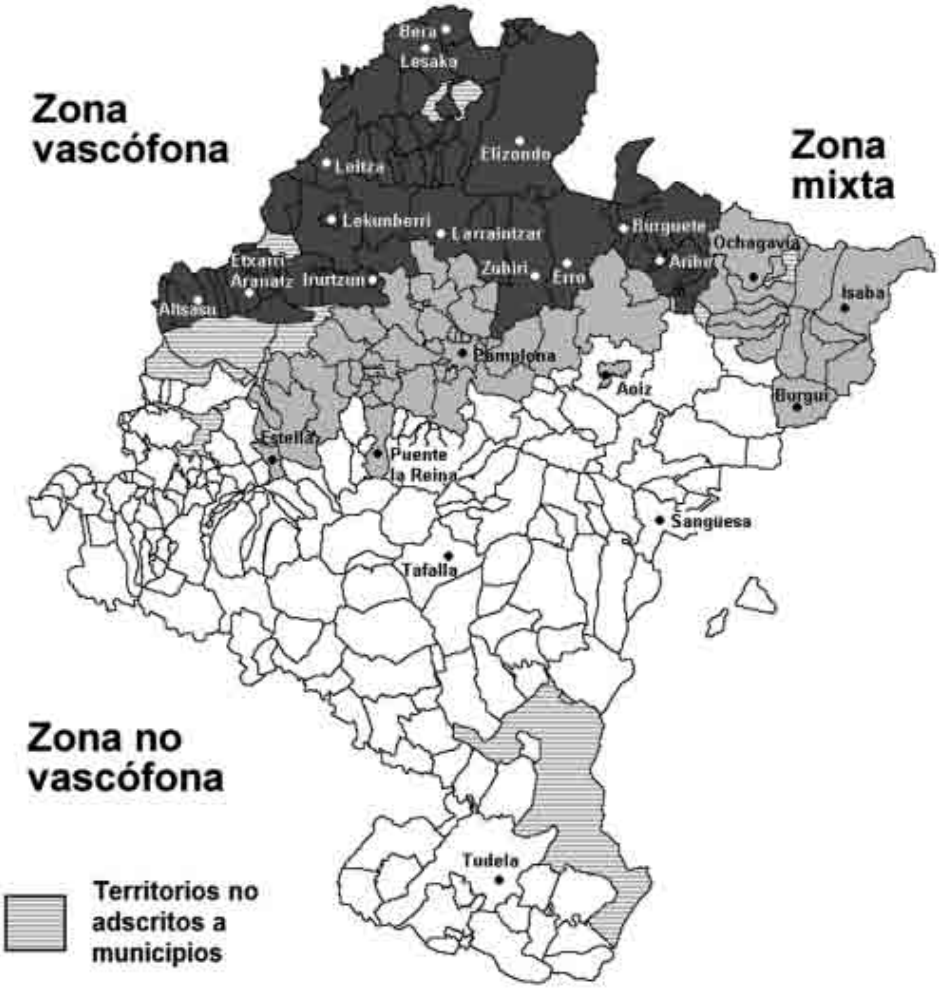
4.2. Delimitación de las zonas lingüísticas

Como ya se ha señalado, la LFV en su art. 5.1 establece tres zonas (mapa 4 y cuadro 9).

a) La zona vascófona, integrada inicialmente por 61 municipios y actualmente por 63 (véase cuadro 10), no porque hayan variado sus límites sino por los procesos de constitución de nuevos municipios (en 1992 se segrega Irurtzun del municipio de Arakil y en 1995 Lekunberri del valle de Larraun). Comprende el 9,28 % de la población navarra.

b) La zona mixta, integrada inicialmente por 48 municipios y actualmente por 55 (véase cuadro 11), debido ese incremento en cuatro casos a procesos de segregación (en 1991 se segregan Ansoáin y Berriozar de la Cendea de Ansoáin, que pasa a llamarse Cendea de Berrioplano, en 1992 Cizur Menor se segrega de la Cendea de Cizur y Orkoien de la Cendea de Olza) y en tres casos a la ya

[551] *Euskera* 31-1 (1986), pp. 105-106.



Mapa 4. Zonas lingüísticas conforme a la Ley Foral del Vascuence (2011).

mencionada reforma de la LFV mediante Ley Foral 2/2010, de 23 de febrero, que permite integrar a Aranguren, Belascoáin y Galar anteriormente situados en la zona no vascófona. Comprende el 56,11 % de la población navarra dado que en ella se sitúa la comarca de Pamplona, donde se concentra prácticamente la mitad de los habitantes de la comunidad.

c) La zona no vascófona, integrada por los restantes 154 municipios, dos menos que en su inicio por la segregación en 1992 de Beriáin de la Cendea de Galar y por el ya mencionado pase de Aranguren, Belascoáin y Galar a la zona mixta mediante Ley Foral 2/2010, de 23 de febrero (véase cuadro 12). Comprende el 34,61 % de la población.

Ni en la propia LFV ni en los debates parlamentarios se hizo explícito el criterio exacto seguido para incluir a los municipios en una u otra zona; en las tres zonas hay población vascoparlante y en las tres zonas municipios con amplias diferencias en cuanto a su peso[552]. En la zona vascófona se incluyeron municipios cuya población vascohablante oscilaba entre el 7 y el 99 % de su población total[553]; en la zona mixta entre el 0 y el 12 % del total[554]; en la zona no vascófona entre el 0 y el 6 % del total[555]. Estos porcentajes han variado sustancialmente con posterioridad por la recuperación del vascuence que es sobre todo más visible en la zona mixta[556].

---

[552] Sobre la extrema dificultad existente para fijar criterios de determinación normativa de los umbrales porcentuales para reconocer derechos a las minorías, véase Xabier ARZOZ SANTISTEBAN, «Señalización viaria y lenguas minoritarias: algunas reflexiones en torno a la Sentencia del Tribunal Constitucional austríaco sobre la señalización bilingüe en Carintia», *Revista de Llengua i Dret*, nº 40 (2003).

[553] Según los datos padronales que para 1986 ofrece GROS I LLADÓS, *op. cit.*, pp. 233 y ss., nos podemos encontrar, por ejemplo, con el 99,4 % de Arano, el 87 % de Leitza, el 75,7 % de Baztan, el 64,1 % de Doneztebe/Santesteban, el 63,5 % de Bera, el 61,6 % de Lakuntza, el 50,3 % de Ultzama, el 20,2 % de Anue, el 11,7 % de Altsasu/Alsasua, el 9,8 % de Ziordia o el 7,1 % de Garaioa.

[554] Ibídem, podemos destacar Juslapeña con el 12, 4 %, Iza con el 10, 7 %, Esparza con el 8,3 %, Huarte con el 7,5 %, Pamplona con el 6,1 %, Arce con el 6,1 %, Etxauri con el 5,7 %, Ansoáin con el 4,8 %, Yerri con el 2,2 %, Lezáun con el 1,8 %, Isaba con el 1,6 %, Guesálaz con el 0,7 %, Vidángoz con el 0 %.

[555] Ibídem, nos hallamos con el 6,1 % de Navascués, el 5,4 % de Ayegui, el 3,3 % de Lumbier, el 2,9 % de Tafalla, Allín o Arellano, el 1,7 % de Mirafuentes, el 1,2 % de Sangüesa o Noáin (Valle de Elorz), o el 0,7 % de Tudela, Monreal o Zúñiga.

[556] Así, conforme a los datos de GROS I LLADÓS para 2001, encontramos municipios como Aoiz, con el 15,2 % de vascoparlantes, Etxauri, con el 14,9 %, Isaba con el 14,5 %, Villava con el 14,2 %, Zizur Mayor con el 11,6 %, Estella-Lizarra con el 10,8 %, Pamplona con el 8,8 %, etc. El estudio sociolingüístico para la comarca de Pamplona realizado en 2006 por el Gobierno de Navarra señalaba que el 16,7 % de la población de esa comarca (situada mayoritariamente en la zona mixta) era vascoparlante.

El legislador foral olvidó que existen territorios no integrados en ningún término municipal[557]. Se trata de casi un centenar de facerías (comunales situados en los linderos de varios pueblos), algunas tan extensas como las Bardenas Reales, las sierras de Urbasa, Andía, Aralar, Lóquiz, el monte común de las Amescoas, etc., que ocupan en total 787 km^2 de los 10.391 km^2 de la Comunidad Foral, una situación irregular que por el momento ha quedado sin resolver[558]. Dado el tenor literal del art. 5 de la LFV esos territorios no se integran en ninguna de las tres zonas lingüísticas; lo único seguro de su régimen lingüístico es que, al no pertenecer a la zona vascófona, la única lengua oficial en ellos es el castellano. La inexistencia de vecinos y de padrones municipales en las facerías limita la posible conflictividad de esta situación, pero se producen diversas lagunas jurídicas de difícil solución, por ejemplo, para estos territorios no está regulada la toponimia ni la rotulación de vías y espacios públicos que, como veremos, se ordena según la ubicación en una u otra zona lingüística, y tampoco queda claro qué normas en cuánto al uso de las lenguas deben aplicarse en los procedimientos administrativos que se sigan en relación con ellos[559].

Las zonas lingüísticas pueden revisarse y modificarse, como señala la propia LFV en su art. 5.2, mediante ley foral de mayoría absoluta. El art. 5.3 de la LFV dispone que el Gobierno de Navarra «*ordenará periódicamente la elabo-*

---

[557] El mismo olvido sufrieron los legisladores con el art. 4 del Amejoramiento del Fuero al establecer que «*el territorio de la Comunidad Foral de Navarra está integrado por el de los municipios comprendidos en sus Merindades históricas de Pamplona, Estella, Tudela, Sangüesa y Olite, en el momento de promulgarse esta Ley*».

[558] Se ocupó del tema Martín Mª RAZQUIN LIZARRAGA, *Régimen jurídico-administrativo de las Bardenas Reales*, Gobierno de Navarra, Pamplona, 1990, pp. 167 y ss., que proponía como solución integrar las Bardenas en un municipio limítrofe. Se recoge ese planteamiento en la disposición adicional decimocuarta de la Ley Foral 6/1990, de 2 de julio, de la Administración Local de Navarra, la cual establece que «*en el plazo de dos años a partir de la entrada en vigor de esta Ley, el Gobierno de Navarra remitirá al Parlamento de Navarra un proyecto de Ley Foral que regule la incorporación a uno o varios municipios limítrofes de las partes del territorio de la Comunidad Foral que no se hallan integradas en ningún termino municipal*», pero nunca se le ha dado cumplimiento. Martín Mª RAZQUIN LIZARRAGA y Ángel SERRANO AZCONA (dir.), *Comentarios a la Ley Foral de la Administración Local de Navarra*, Gobierno de Navarra, Pamplona, 1991, pp. 948-950, indican que, de conformidad con el art. 137 de la Constitución («*El Estado se organiza territorialmente en municipios, en provincias y en las Comunidades Autónomas que se constituyan*»), «*hoy en día no puede dudarse que la retícula de municipios debe cubrir todo el territorio del Estado y que no cabe la existencia de espacios vacíos no adscritos a ningún territorio municipal*». En tal sentido se han pronunciado, entre otras, la STC 77/1984, de 3 de julio, o la STS de 19 de junio de 1987.

[559] Por ejemplo, la elaboración de las ponencias de valoración y la determinación del valor individualizado de los bienes inmuebles y su impugnación, que la disposición transitoria tercera de la Ley Foral 12/2006, de 21 de noviembre, del Registro de la Riqueza Territorial y de los Catastros de Navarra atribuye en su totalidad a la Hacienda Tributaria de Navarra en esos territorios no adscritos.

ración de estudios de la realidad sociolingüística del vascuence de los que dará cuenta al Parlamento». En determinados momentos algunas fuerzas políticas y el Gobierno de Navarra han defendido una interpretación de este precepto en el sentido de que en todo caso hay que contar con un estudio sociolingüístico previo y específico para modificar las zonas, pero del propio tenor literal del apartado 2 no se deriva tal exigencia. No obstante, la ubicación del apartado 3 indica que una de las utilidades de esos estudios podría ser revisar periódicamente la zonificación para ajustarse a la realidad sociolingüística. Ya hemos señalado la dificultad práctica que, a pesar de las indudables variaciones de la realidad sociolingüística producidas en un cuarto de siglo, tiene esa modificación dadas las circunstancias políticas de Navarra (véase lo dicho en el apartado IV.3.2 de este trabajo). En todo caso, las encuestas sociolingüísticas del Gobierno de Navarra nunca han contemplado recoger datos como el número o porcentaje de vascoparlantes por municipio y su crecimiento o disminución, o los deseos de los vecinos sobre su adscripción a una y otra zona, que serían pertinentes si se quisiera utilizar esas encuestas para revisar la zonificación[560].

Zonas lingüísticas	Habitantes	%
Zona vascófona	59.534	9,28
Zona mixta	360.278	56,11
Zona no vascófona	222.239	34,61
Total	**642.051**	100,00

Cuadro 9. Población por zonas lingüísticas. INE 1/1/2011.

[560] Así, la encuesta del Gobierno de Navarra de 2008 se realiza sobre una muestra de 3.596 personas de toda Navarra y no ofrece resultados a nivel municipal sino a nivel de zona lingüística; según se señala en la misma la configuración muestral ha perseguido el objetivo de minimizar los errores muestrales en cada zona por debajo del ± 4,5%, situando por debajo del ± 1,0 % a nivel del conjunto de la Comunidad Foral de Navarra, pero se considera oportuno situar los niveles de error por debajo del ± 4,5% a nivel municipal en los municipios pertenecientes a dos áreas de interés específicas (1.109 personas entrevistadas): a) Área 1: Noáin (Valle de Elorz), Aranguren, Beriáin, Galar, y b) Área 2: Artazu, Belascoáin, Guirguillano, Mañeru, Cirauqui, Villatuerta. Solo en estos municipios se interroga a los entrevistados sobre su pertenencia a la zona no vascófona y la opinión que les merece la posibilidad de incluirse en la zona mixta.

Zona vascófona		
	Municipios	**Habitantes**
1	Abaurregaina/Abaurrea Alta	137
2	Abaurrepea/Abaurrea Baja	40
3	Altsasu/Alsasua	7.655
4	Anue	410
5	Araitz	567
6	Arakil	956
7	Arano	124
8	Arantza	644
9	Arbizu	1.082
10	Areso	280
11	Aria	58
12	Aribe	48
13	Arruazu	112
14	Auritz/Burguete	290
15	Bakaiku	340
16	Basaburua	888
17	Baztan	8.075
18	Beintza-Labaien	248
19	Bera	3.762
20	Bertizarana	646
21	Betelu	345
22	Donamaria	436
23	Doneztebe/Santesteban	1.679
24	Elgorriaga	232
25	Eratsun	161
26	Ergoiena	422
27	Erro	795
28	Esteribar	2.341
29	Etxalar	826
30	Etxarri-Aranatz	2.485
31	Ezkurra	169
32	Garaioa	105
33	Garralda	189

Zona vascófona		
	Municipios	**Habitantes**
34	Goizueta	771
35	Hiriberri/Villanueva de Aezkoa	120
36	Igantzi	635
37	Imotz	430
38	Irañeta	160
39	Irurtzun	2.279
40	Ituren	523
41	Iturmendi	403
42	Lakuntza	1.237
43	Lantz	130
44	Larraun	1.008
45	Leitza	2.953
46	Lekunberri	1.473
47	Lesaka	2.803
48	Luzaide/Valcarlos	410
49	Oitz	148
50	Olazti/Olazagutía	1.696
51	Orbaizeta	215
52	Orbara	48
53	Orreaga/Roncesvalles	24
54	Saldías	116
55	Sunbilla	663
56	Uharte-Arakil	836
57	Ultzama	1.706
58	Urdazubi/Urdax	388
59	Urdiain	714
60	Urrotz	177
61	Ziordia	399
62	Zubieta	311
63	Zugarramurdi	211
	Total	**59.534**

Cuadro 10. Municipios y población de la zona vascófona. INE 1/1/2011.

Zona mixta		
	Municipios	**Habitantes**
1	Abárzuza/Abartzuza	548
2	Ansoáin/Antsoain	10.776
3	Valle de Aranguren/ Aranguren Ibarra	7.586
4	Arce/Artzi	272
5	Aoiz/Agoitz	2.571
6	Atez	237
7	Barañáin	21.552
8	Belascoáin	127
9	Berrioplano/ Berriobeiti	5.366
10	Berriozar	8.931
11	Bidaurreta	157
12	Burgui/Burgi	236
13	Burlada/Burlata	18.195
14	Cendea de Olza/ Oltza Zendea	1.655
15	Ciriza/Ziritza	111
16	Cizur	3.499
17	Echarri	67
18	Egüés	16.222
19	Esparza de Salazar/ Espartza Zaraitzu	91
20	Estella-Lizarra	14.251
21	Etxauri	591
22	Ezcabarte	1.675
23	Ezcároz/Ezkaroze	340
24	Galar	1.783
25	Garde	170
26	Goñi	192
27	Güesa/Gorza	51
28	Guesálaz/Gesalatz	457

Zona mixta		
	Municipios	**Habitantes**
29	Huarte/Uharte	6.309
30	Isaba/Izaba	500
31	Iza/Itza	1.093
32	Izalzu/Itzaltzu	49
33	Jaurrieta	215
34	Juslapeña	566
35	Lezáun	269
36	Lizoáin-Arriasgoiti	323
37	Ochagavía/Otsagabia	625
38	Odieta	357
39	Oláibar	243
40	Ollo	374
41	Orkoien	3.637
42	Oronz/Orontze	51
43	Oroz-Betelu/Orotz-Betelu	169
44	Pamplona/Iruña	197.932
45	Puente la Reina/ Gares	2.877
46	Roncal/Erronkari	254
47	Salinas de Oro/Jaitz	118
48	Sarriés/Sartze	69
49	Urzainqui/Urzainki	91
50	Uztárroz/Uztarroze	174
51	Valle de Yerri/Deierri	1.546
52	Vidángoz/Bidankoze	100
53	Villava/Atarrabia	10.487
54	Zabalza/Zabaltza	270
55	Zizur Mayor/Zizur Nagusia	13.871
	Total	**360.278**

Cuadro 11. Municipios y población de la zona mixta. INE 1/1/2011.

Zona no vascófona		
	Municipios	**Habitantes**
1	Abáigar	103
2	Aberin	383
3	Ablitas	2.654
4	Adiós	186
5	Aguilar de Codés	104
6	Aibar/Oibar	887
7	Allín/Allin	844
8	Allo	1.075
9	Améscoa Baja	793
10	Ancín/Antzin	381
11	Andosilla	3.031
12	Añorbe	562
13	Aranarache/Aranaratxe	84
14	Aras	187
15	Arcos, Los	1.244
16	Arellano	199
17	Arguedas	2.401
18	Armañanzas	62
19	Arróniz	1.124
20	Artajona	1.736
21	Artazu	121
22	Ayegui/Aiegi	1.932
23	Azagra	3.860
24	Azuelo	41
25	Barásoain	645
26	Barbarin	67
27	Bargota	314
28	Barillas	189
29	Beire	334
30	Berbinzana	714
31	Beriáin	3.800
32	Biurrun-Olcoz	222
33	Buñuel	2.380
34	Busto, El	79
35	Cabanillas	1.493
36	Cabredo	104
37	Cadreita	2.133
38	Caparroso	2.791

Zona no vascófona		
	Municipios	**Habitantes**
39	Cárcar	1.161
40	Carcastillo	2.591
41	Cascante	3.992
42	Cáseda	1.031
43	Castejón	4.316
44	Castillonuevo	17
45	Cintruénigo	7.777
46	Cirauqui/Zirauki	505
47	Corella	8.123
48	Cortes	3.349
49	Desojo	102
50	Dicastillo	687
51	Enériz/Eneritz	351
52	Eslava	128
53	Espronceda	130
54	Etayo	91
55	Eulate	338
56	Ezprogui	51
57	Falces	2.637
58	Fitero	2.268
59	Fontellas	933
60	Funes	2.499
61	Fustiñana	2.592
62	Gallipienzo/Galipentzu	118
63	Gallués/Galoze	106
64	Garínoain	518
65	Genevilla	83
66	Guirguillano	102
67	Ibargoiti	243
68	Igúzquiza	348
69	Izagaondoa	178
70	Javier	116
71	Lana	197
72	Lapoblación	155
73	Larraga	2.161
74	Larraona	113
75	Lazagurría	208
76	Leache	59

Cuadro 12. Municipios y población de la zona no vascófona. INE 1/1/2011.

Zona no vascófona		
	Municipios	**Habitantes**
77	Legarda	119
78	Legaria	114
79	Leoz/Leotz	272
80	Lerga	75
81	Lerín	1.863
82	Liédena	326
83	Lodosa	4.993
84	Lónguida/Longida	316
85	Lumbier	1.412
86	Luquin	138
87	Mañeru	427
88	Marañón	57
89	Marcilla	2.806
90	Mélida	755
91	Mendavia	3.717
92	Mendaza	357
93	Mendigorría	1.066
94	Metauten	284
95	Milagro	3.440
96	Mirafuentes	54
97	Miranda de Arga	929
98	Monreal/Elo	490
99	Monteagudo	1.149
100	Morentin	134
101	Mues	92
102	Murchante	3.732
103	Murieta	349
104	Murillo el Cuende	655
105	Murillo el Fruto	706
106	Muruzábal	288
107	Navascués/Nabaskoze	174
108	Nazar	52
109	Noáin (Valle de Elorz)/ Noain (Elortzibar)	7.415
110	Obanos	926
111	Oco	73
112	Olejua	55
113	Olite/Erriberri	3.750
114	Olóriz/Oloritz	183
115	Orísoain	89

Zona no vascófona		
	Municipios	**Habitantes**
116	Oteiza	956
117	Peralta/Azkoien	6.080
118	Petilla de Aragón	22
119	Piedramillera	52
120	Pitillas	555
121	Pueyo	341
122	Ribaforada	3.669
123	Romanzado	171
124	Sada	195
125	San Adrián	6.263
126	San Martín de Unx	458
127	Sangüesa/Zangoza	5.254
128	Sansol	112
129	Santacara	928
130	Sartaguda	1.428
131	Sesma	1.270
132	Sorlada	66
133	Tafalla	11.390
134	Tiebas-Muruarte de Reta	675
135	Tirapu	53
136	Torralba del Río	134
137	Torres del Río	156
138	Tudela	35.429
139	Tulebras	131
140	Úcar	179
141	Ujué	212
142	Unciti	230
143	Unzué/Untzue	142
144	Urraúl Alto	187
145	Urraúl Bajo	284
146	Urroz-Villa	394
147	Uterga	205
148	Valtierra	2.547
149	Viana	4.018
150	Villafranca	2.973
151	Villamayor de Monjardín	139
152	Villatuerta	1.122
153	Yesa	245
154	Zúñiga	109
	Total	**222.239**

4.3. La aplicación de la Carta Europea de Lenguas Regionales o Minoritarias y las zonas lingüísticas

Un problema no resuelto adecuadamente en Navarra es el de la correcta aplicación de las disposiciones de la Carta Europea de Lenguas Regionales o Minoritarias en sus tres zonas lingüísticas, dados los diferentes criterios a que atienden la redacción de la Carta y la redacción de la LFV.

Como ya hemos señalado, la Carta define como lenguas regionales o minoritarias las habladas tradicionalmente en un territorio de un estado por nacionales del mismo que constituyan un grupo numéricamente inferior al resto de su población y diferentes de la lengua oficial, excluyendo los dialectos de la lengua oficial y las lenguas de los inmigrantes, y como «*territorio en que se habla una lengua regional o minoritaria*» el área geográfica en la cual dicha lengua es el modo de expresión de un número de personas que justifica la adopción de las diferentes medidas de protección y fomento previstas en la Carta. Pero el ámbito de aplicación se extiende también a las lenguas sin territorio a las que se aplican, *mutatis mutandis* y de manera flexible, los principios de la parte II; e incluso se prevé en el art. 8.2 lo siguiente:

> «En materia de enseñanza y por lo que se refiere a territorios distintos de aquéllos en que se hablan tradicionalmente las lenguas regionales o minoritarias, las Partes se comprometen a autorizar, fomentar o establecer, si el número de hablantes de una lengua regional o minoritaria lo justifica, la enseñanza de la lengua regional o minoritaria o en ella, en los niveles que se consideren oportunos».

No hay ninguna referencia a la oficialidad o no de esas lenguas, lo determinante es que existan unos hablantes en situación de minoría cuantitativa respecto de la lengua nacional, oficial o mayoritaria. En la práctica de la aplicación de la Carta se dan muchas situaciones distintas, lenguas regionales que tienen carácter cooficial y otras que no, estados con una única lengua oficial y otros con varias lenguas cooficiales, lenguas habladas solamente en una determinada zona geográfica y otras habladas en territorios dispersos, etc.

En la declaración que acompaña a la ratificación por España de la Carta se afirma:

> «Se entienden por lenguas regionales o minoritarias, en cuanto lenguas reconocidas como oficiales en los Estatutos de Autonomía de las respectivas Comunidades Autónomas, el euskera en el País Vasco, el catalán en Cataluña e Islas Baleares, el gallego en Galicia, el valenciano en la Comunidad Valenciana y el vascuence en Navarra».

A las mismas se aplican las disposiciones de la parte III que se señalan en la propia declaración, pero «*también se entienden por lenguas regionales*

o minoritarias las que los Estatutos de Autonomía protegen y amparan en los territorios donde tradicionalmente se hablan», a las cuales «*se aplicarán todas aquellas disposiciones de la Parte III de la Carta que puedan razonablemente aplicarse en consonancia con los objetivos y principios establecidos en el artículo 7*», es decir, los de la parte II.

Esta declaración deja claro que al vascuence en Navarra le son de aplicación todas las disposiciones de la parte III de la CELRM asumidas por España al menos en la zona vascófona, pero deja en la más completa indeterminación qué sucede con el vascuence en el resto de Navarra donde no está reconocido como oficial. El Instrumento de ratificación parte de la inexacta idea –habitual en las instituciones del Estado– de que solo existen dos situaciones, comunidades autónomas con una lengua cooficial y comunidades autónomas con una o varias lenguas protegidas pero no oficiales en parte de su territorio. Olvidan que Navarra no encaja en ninguno de ambos grupos; cuenta con una lengua cooficial en parte de su territorio y con una lengua protegida (por ley, no por estatuto de autonomía) en otras partes del territorio, con niveles distintos de protección en la zona mixta y en la zona no vascófona.

Parece obligado, aunque el Amejoramiento del Fuero no disponga expresamente nada al respecto ya que se limita a regular la oficialidad del vascuence en la zona vascófona, interpretar que en el resto de Navarra el vascuence tiene carácter de lengua protegida y, por ello, de lengua regional o minoritaria a los efectos de la aplicación cuando menos de los principios de la parte II de la CELRM y, como dice la declaración española, «*de todas aquellas disposiciones de la Parte III de la Carta que puedan razonablemente aplicarse*». Es lo que se deduce de una interpretación armónica del ordenamiento jurídico, comprendiendo desde el art. 3.3 de la Constitución hasta la LFV que contiene preceptos de fomento y protección del vascuence aplicables incluso en la zona no vascófona.

El primer informe del Comité de Expertos sobre España, de 2005, prestó atención a esta situación a la que dedica específicamente su apartado 1.5, «*Cuestión preliminar relativa al Instrumento de Ratificación y en particular a la protección del vascuence en Navarra*», y, entre otros extremos, señalaba lo siguiente:

> «El Instrumento de Ratificación español podría interpretarse en el sentido de que, dado que el vascuence en Navarra sólo es cooficial en la zona vascófona, los compromisos contraídos por España en virtud de lo previsto en la Parte III de la Carta sólo abarcan esta parte de Navarra. Las autoridades españolas parecen seguir esta interpretación. Tomando esta interpretación como punto de partida, el Comité de Expertos considera que existe una cuestión importante en lo que respecta a la categoría de la lengua vasca en consonancia con la Carta en la zona mixta. Según las estadísticas de que dispone el Comité de Expertos, en

> esta zona 17.513 personas son bilingües (es decir, el 5,7 de toda la población de esta zona) y otras 40.555 tienen algunos conocimientos de vascuence (es decir, un 13,2 por ciento más de la población total de la zona). Las cifras relativas exclusivamente a la ciudad de Pamplona/Iruña, el principal centro urbano de toda Navarra, son las siguientes: en esta ciudad, 10.992 personas son bilingües (es decir, el 7 por ciento del número total de habitantes, que asciende a 166.279) y otras 13.890 personas (es decir, un 8 por ciento más de la población de la ciudad) tienen algunos conocimientos de vascuence. Estas cifras indican, al mismo tiempo, que Pamplona/Iruña tiene la concentración de vascoparlantes más elevada en una única ciudad de toda Navarra».

Recuerda que un estado contratante puede considerar preferible no hacer extensiva la parte III de la CELRM a una lengua o a un territorio determinados, pero que tales decisiones «*deben seguir siendo compatibles con el espíritu, los objetivos y los principios generales de la Carta*» y, por ello, alienta a las autoridades españolas, además de a facilitar información más detallada sobre las características de la presencia del vascuence en la zona mixta, «*a reflexionar sobre la posible necesidad de brindar a la zona mixta una protección adecuada, de conformidad con lo establecido en la Parte III, sobre todo habida cuenta de las numerosas medidas que ya se han adoptado, especialmente en el ámbito de la enseñanza*», y recuerda que «*en cualquier caso, la lengua vasca en la zona mixta ya está amparada por la Parte II de la Carta*». En cuanto a la zona no vascófona, el Comité de Expertos señala que necesita más información sobre la estructura y características de la presencia de vascoparlantes «*para poder evaluar si esta zona vasca está protegida por el artículo 7 de la Carta*». Entre las recomendaciones específicas del Comité de Ministros se encontraba la de que las autoridades españolas «*contemplen la posibilidad de aplicar una forma apropiada de la protección que brinda la Parte III a la lengua vasca en la zona mixta, tal como define la legislación de Navarra*».

En suma, con mucha prudencia y con la cautela propia del lenguaje diplomático que suele utilizar, el Comité de Expertos no excluye la protección de la parte III en la zona mixta o la de la parte II a la zona no vascófona. Hay que tener en cuenta que en el mismo informe, tras referirse a otras lenguas muy minoritarias (el portugués en Olivenza, el bereber en Melilla, el árabe en Ceuta), recordaba que toda lengua que cumpla el criterio fundamental establecido en el art. 1.a) de la Carta (ser una lengua hablada tradicionalmente en un territorio de un Estado) está amparada al menos por la parte II aunque no sea mencionada en el Instrumento de ratificación o en los informes periódicos de un Estado. Pero no existe un criterio determinado (número o porcentaje de hablantes, número de alumnos escolarizados en esa lengua, etc.) que permita saber cuándo estamos en un territorio donde se habla tradicionalmente una lengua o ante una cantidad de hablantes que justifiquen la adopción de determinadas medidas.

En su segundo informe, el Comité de Expertos afirma en relación con sus anteriores recomendaciones lo siguente:

> «Se informó al Comité de Expertos que, hasta la fecha, las autoridades han fracasado en repetidas ocasiones en su empeño por modificar la Ley foral sobre la zona lingüística. Entre tanto, las autoridades también han tratado de hallar las soluciones flexibles en beneficio del vascuence en la "zona mixta", en particular en el ámbito de la educación. El Comité de Expertos encomia a las autoridades y les alienta a seguir desplegando esfuerzos».

En realidad, como ya hemos visto, entre los dos informes del Comité de Expertos, de 2005 a 2008, las autoridades que le informan, es decir, el Gobierno de Navarra, no habían tenido ningún empeño en modificar la LFV, al contrario, los grupos que lo sustentaban se habían opuesto a todas las iniciativas de la oposición en tal sentido. Extender la aplicación de la parte III de la Carta a la zona mixta supone, en la práctica, equiparar el régimen de esta a la vascófona, algo a lo que, como ya hemos explicado, se han opuesto tenazmente grupos como UPN y PP desde el debate de aprobación de la LFV, pero algo que no se confiesa al Comité de Expertos.

En el tercer informe se evalúa el cumplimiento de la parte III de la Carta principalmente en la zona vascófona, aunque se señala que dado que las autoridades de Navarra informan tanto respecto de la zona vascófona como de la mixta acerca de varios de los compromisos contraídos, el Comité de Expertos incluye esta información, con lo cual implícitamente se considera que la parte III es de aplicación cuando menos parcial en la zona mixta; no se define expresamente en qué medida, pero se contempla al repasar el cumplimiento de los compromisos en materia de educación, justicia, administraciones públicas y servicios públicos o medios de comunicación. También figura alguna alusión a la enseñanza y a la toponimia en la zona no vascófona; en particular, se considera aplicable tanto a la zona mixta como a la zona no vascófona el compromiso del citado art. 8.2:

> «En materia de enseñanza y por lo que se refiere a territorios distintos de aquéllos en que se hablan tradicionalmente las lenguas regionales o minoritarias, las Partes se comprometen a autorizar, fomentar o establecer, si el número de hablantes de una lengua regional o minoritaria lo justifica, la enseñanza de la lengua regional o minoritaria o en ella, en los niveles que se consideren oportunos»,

y se valoran positivamente la legalización de las ikastolas de dicha zona, las medidas para promover la enseñanza en vascuence y que, aunque Noáin (Valle de Elorz) no se haya integrado en la zona mixta, se imparta en ese municipio enseñanza en modelo D.

En la práctica, pues, la CELRM se considera de aplicación en su parte III en la zona vascófona (aunque, como veremos más adelante, no se cumple en

su totalidad); en la zona mixta es de aplicación la parte II (aunque tampoco se cumple totalmente) y algunos compromisos de la parte III no bien delimitados, sobre todo en materia de enseñanza; y en la zona no vascófona resulta incierto si ha de ser de aplicación solo la parte II (que no se cumple), aunque parece en buena lógica que no ya que, cuando menos, se considera aplicable un parágrafo de la parte III (el citado art. 8.2). La normativa que se ha ido dictando por el Gobierno de Navarra ha eludido la cuestión, no contemplando por lo general a la CELRM como norma vigente y vinculante[561].

4.4. Consecuencias prácticas de la oficialidad limitada

La opción adoptada en cuanto a la zonificación lingüística, la oficialidad solamente en la zona vascófona, plantea un problema de aplicación de los criterios que han sido antes expuestos sobre qué debe entenderse por oficialidad. Recordemos que *«la cooficialidad de las demás lenguas españolas lo es con respecto a todos los poderes públicos radicados en el territorio autonómico, sin exclusión de los órganos dependientes de la Administración Central y de otras instituciones estatales en sentido estricto»* y que conforme a las SSTC 82-1986 y 123/1988:

> «En los territorios dotados de un estatuto de cooficialidad lingüística el uso de los particulares de cualquier lengua oficial tiene efectivamente plena validez jurídica en las relaciones que mantengan con cualquier poder público radicado en dicho territorio, siendo el derecho de las personas al uso de una lengua oficial un derecho fundado en la Constitución y el respectivo Estatuto de Autonomía».

---

[561] El Decreto Foral 70/1994, de 21 de marzo, aludía a la Carta en su exposición de motivos: «*En este mismo sentido merece especial mención la Carta Europea de las Lenguas Regionales o Minoritarias, adoptada el 25 de junio de 1992 con rango de convención por el Comité de Ministros del Consejo de Europa y firmada el 5 de noviembre del mismo año por once estados miembros, entre ellos el español, y de modo particular las recomendaciones contenidas en su artículo 10 sobre autoridades administrativas y servicios públicos*». Esa referencia se mantiene en el Decreto Foral 135/1994 pero se elimina del anulado Decreto Foral 372/2000 y del vigente Decreto Foral 29/2003. Se recupera la alusión en las normas de creación de Euskarabidea/Instituto Navarro del Vascuence, actualmente en el Decreto Foral 133/2011, de 24 de agosto, pero sin sacar ninguna consecuencia en cuanto a su aplicación en Navarra: «*La Carta Europea de las Lenguas Regionales o Minoritarias establece que la protección de las lenguas regionales o minoritarias contribuye al mantenimiento y al desarrollo de las tradiciones y la riqueza culturales de Europa. Dicha Carta fue suscrita por España en Estrasburgo, el 5 de noviembre de 1992, y ratificada, el 2 de febrero de 2001, con la declaración de que, se entienden por lenguas regionales o minoritarias las reconocidas como oficiales en los Estatutos de Autonomía de las Comunidades Autónomas y que es a ellas a quienes se aplicarán las disposiciones de la parte III de la Carta, a las que se compromete España en el Instrumento de ratificación. De la misma manera, España declara que también se entienden por lenguas regionales o minoritarias, las que los Estatutos de Autonomía protegen y amparan en los territorios donde tradicionalmente se hablan*».

En el caso de Navarra se producen dos anomalías:

a) Respecto de los vascoparlantes de la zona vascófona. La mayor parte de los órganos de la Administración del Estado y de la Administración de la Comunidad Foral que tienen competencia sobre esa zona (que suelen tenerla sobre todo el territorio navarro) y con los que han de relacionarse los ciudadanos residentes en ella tienen su sede en Pamplona, que está fuera de la zona vascófona. Los titulares de esos poderes públicos con frecuencia consideran que, al no radicar en territorio con lengua cooficial, solamente están obligados a utilizar el castellano para relacionarse con los ciudadanos. Ya nos hemos referido al caso de la expedición del DNI o del permiso de conducir exclusivamente en castellano, a cuyos efectos y en la práctica toda Navarra carece de lengua cooficial, y lo mismo se produce en muchos otros casos en una permanente situación de inseguridad jurídica. Se suele tomar como criterio determinante la sede del órgano, no su ámbito de competencia ni el domicilio del interesado, pese a que el criterio debiera ser el contrario[562]. Por ello, la cooficialidad del vascuence en la zona vascófona está en la práctica limitada, en cuanto a las relaciones de los ciudadanos con las instituciones públicas, a las entidades locales y solo a una pequeña parte de las relaciones que pueden mantener con las demás administraciones. El uso del vascuence por los particulares solo tiene plena validez jurídica en las relaciones que mantengan, no con la Administración o los poderes públicos en su conjunto, sino con los órganos radicados en la zona vascófona.

b) Respecto de los vascoparlantes de la zona mixta y de la zona no vascófona. No existe cooficialidad para ellos. Se da la paradoja, por tanto, de que la declaración de oficialidad de una lengua deja fuera de ella a la mayor parte de sus hablantes en Navarra. Y, además, al quedar de hecho vinculada oficialidad con aplicación de la CELRM, en la práctica tampoco se garantiza esa aplicación.

5. LAS LENGUAS EN LA TOPONIMIA

5.1. Normas generales

Entre los compromisos adquiridos por España respecto de la Parte III de la CELRM está el del art. 10.2.g): «*El empleo o la adopción y, en el caso de que*

---

[562] Según la ya citada STSJNA 587/2004, de 20 de mayo: «*La lengua es un derecho del ciudadano, al que se han de acomodar las Administraciones públicas, sin que sea el lugar de la sede de los órganos de estas el que determine el régimen jurídico aplicable, sino que, por el contrario, se ha de estar al del destinatario de la actuación administrativa*».

proceda, conjuntamente con la denominación en la(s) lengua(s) oficial(es), de las formas tradicionales y correctas de los toponímicos en las lenguas regionales o minoritarias». La LFV dispone en su art. 8 que los topónimos tendrán su denominación oficial en castellano y vascuence de conformidad con las siguientes normas:

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

Ya hemos aludido a la laguna que se produce en los territorios no adscritos a ningún término municipal y, por tanto, tampoco a ninguna zona lingüística, por lo que carecen de régimen alguno para su toponomia.

Se atribuye al Gobierno de Navarra, previo informe de la Real Academia de la Lengua Vasca-Euskaltzaindia, la determinación de «*los topónimos de la Comunidad Foral, así como los nombres oficiales de los territorios, los núcleos de población y las vías interurbanas*», mientras que el nombre de las vías urbanas será fijado por el ayuntamiento correspondiente. Esta facultad del Gobierno de Navarra no es absolutamente discrecional sino que tiene que atenerse a los criterios señalados en la LFV. Han sido varias las resoluciones judiciales que han anulado actos denegatorios de las solicitudes formuladas por algunos ayuntamientos en relación con su denominación oficial y que han corregido el criterio del Gobierno de Navarra. En particular, la STSJNA de 13 de octubre de 2006 señala que una opción sobre cambio de nombre (en aquel caso, para establecer en denominación única las variantes en castellano y vascuence) adoptada por el ayuntamiento correspondiente cumpliendo con los requisitos legales no puede ser libremente rechazada por el Gobierno de Navarra.

El cambio de denominación de las entidades locales requiere su aprobación por mayoría absoluta por el Pleno de la propia entidad y publicación en el BOE (arts. 14 y 22.2.b de la Ley 7/1985, de 2 de abril, reguladora de las Bases del Régimen Local) y en Navarra, además, un trámite de información pública previo al acuerdo municipal, la aprobación por el Gobierno de Navarra y la publicación en el BON (arts. 22 y 23 de la Ley Foral 6/1990, de 2 de julio, de la Administración Local de Navarra). Una vez aprobado, conforme a la legislación básica estatal a la que ya nos hemos referido, requiere de una doble inscripción: a) En el Registro de Entidades Locales creado y regulado por Real Decreto 382/1986, de 10 de febrero, y que depende actualmente del Ministerio de Hacienda y Administraciones Públicas, que es requisito previo para su publicación

en el BOE que, a su vez, es requisito para que tengan carácter oficial las denominaciones y sus modificaciones; y b) En el Nomenclátor Geográfico Nacional previsto en el Real Decreto 1545/2007, de 23 de noviembre, por el que se regula el Sistema Cartográfico Nacional. El art. 3.2 de la Ley Foral 6/1990 establece que la Administración de la Comunidad Foral creará otro registro donde deberán inscribirse, con todos los datos que reglamentariamente se determinen, todos los entes locales. Por Decreto Foral 288/1990, de 25 de octubre, se crea el Registro de Entidades Locales de Navarra y se dispone que el Gobierno de Navarra dará traslado tanto al Registro de Entidades Locales estatal como al Instituto Geográfico Nacional de las inscripciones y sus modificaciones, lo que supone que la inscripción en el registro foral es previa a las otras dos.

La jurisprudencia ha considerado que no supone cambio de nombre la simple variación de la lengua o de la ortografía producida dentro del proceso de normalización lingüística conforme a la legislación autonómica. Así, por ejemplo, la STS de 21 de febrero de 2000 califica de «*simple adaptación lingüística*» la que va de Vall de Uxó a La Vall d'Uixó, y la STSJ de Galicia 769/2007, de 4 de octubre, afirma en relación a La Coruña y A Coruña que «*cualquier nombre, sea personal o local, traducido a otro idioma sigue siendo el mismo nombre*». En tales casos no es exigible todo el procedimiento de cambio de nombre del municipio (incluyendo acuerdo del ayuntamiento o publicación en el BOE), pero sí en todo caso la inscripción de la modificación en los mencionados registros de entidades locales y de cartografía, los cuales a falta de normas más precisas tramitan como cambio de denominación la adaptación a las lenguas cooficiales. La práctica al respecto es vacilante y variopinta ya que no siempre están claros los límites entre cambio de denominación, simple adaptación ortográfica y adaptación a la doble oficialidad lingüística, por lo cual unas veces la adaptación de los nombres de municipios a la LFV se ha tramitado como cambio de denominación y otras no[563].

Por Decreto Foral 270/1991, de 12 de septiembre, se reguló el uso por los órganos de la Administración de las diferentes denominaciones oficiales de municipios aprobadas por el Gobierno de Navarra al amparo de la LFV sentando las siguientes normas:

---

[563] Así, por ejemplo, el Decreto Foral 213/1992, de 8 de junio, por el que se determina la denominación oficial de Etxauri, antes Echauri, que es una simple adaptación ortográfica, se publica en el BOE nº 26, de 30 de enero de 1993; en cambio, el Decreto Foral 117/1999, de 19 de abril, que aprueba el cambio de Vidaurreta por Bidaurreta, nunca se publica en el BOE; el acuerdo del Gobierno de Navarra de 19 de enero de 2009 que establece la denominación oficial de varias localidades que, en algunos casos, trascienden claramente de la mera adaptación ortográfica para establecer una doble denominación (así, Olite/Erriberri, Peralta/Azkoien, Salinas de Oro/Jaitz), tampoco se publica en el BOE.

a) En las actuaciones administrativas que sean redactadas en castellano, la denominación a utilizar será, de las dos oficiales, la que corresponda a esta lengua.

b) En las actuaciones administrativas que sean redactadas en euskara, la denominación a utilizar será, de las dos oficiales, la que corresponda a esta lengua.

5.2. Toponimia en la zona vascófona

Mediante Decreto Foral 16/1989, de 19 de enero, se estableció la denominación oficial de los topónimos de la zona vascófona, que afecta principalmente a municipios y núcleos de población inframunicipales, así como a algunas comarcas y parajes[564]. En la mayor parte de los casos se establece una denominación única que es la tradicional variando, en su caso, la anterior ortografía castellanizada por la ortografía en euskera según las normas actuales de la Real Academia de la Lengua Vasca-Euskaltzaindia (así, Mezkiritz en lugar de Mezquíriz, Uharte-Arakil en lugar de Huarte-Araquil, Etxarri-Aranatz en lugar de Echarri-Aranaz, etc.), en ciertos casos se establece únicamente la denominación en vascuence con alguna variación respecto de su forma castellana (así, Amaiur en lugar de Maya, Igantzi en lugar de Yanci), y en algunos otros casos se establece una doble denominación en vascuence y castellano (así, por ejemplo, Auritz/Burguete, Urdazubi/Urdax o Doneztebe/Santesteban).

Posteriormente, se han producido cambios en la denominación oficial de dos municipios. Por acuerdo del Gobierno de Navarra de 10 agosto de 2009 se declara oficial la denominación del municipio de Bera, anteriormente Bera/Vera de Bidasoa[565], y mediante acuerdo de 27 de diciembre de 2010, a petición de su

---

[564] Pese a implicar la modificación de la denominación oficial de varios municipios, los que reciben una doble denominación en vascuence y castellano, no se adoptaron previamente acuerdos por los plenos de los ayuntamientos implicados.

[565] El Pleno del Ayuntamiento de Bera/Vera de Bidasoa en acuerdo de 17 de enero de 2008 aprobó el cambio para tener como denominación única la de Bera; por acuerdo de 18 de febrero de 2008 el Gobierno de Navarra negó su aprobación al cambio; el Ayuntamiento recurrió y la STSJNA de 11 de junio de 2009 estimó el recurso y declaró conforme a derecho el acuerdo municipal. Considera la sentencia como «*abrumadora*» la documentación demostrativa de que, históricamente, el municipio contaba con una sola denominación, Vera o Bera, hasta que por Real Decreto de 27 de junio de 1916 se le adjudicó a continuación el hidrónimo «*de Bidasoa*» por razones de utilidad práctica administrativa, para distinguirle del municipio almeriense de Vera, al que se mantuvo el nombre, y del municipio homónimo de la provincia de Zaragoza que pasó a denominarse Vera de Moncayo, y afirma que «*tal cambio de denominación que pudo tener su justificación en 1916, carece de sentido hoy día, dada la diversa configuración en la actualidad de aquella estructura organizativa del Estado, amén del reconocimiento del derecho al uso con pleno Derecho de las lenguas históricas en cooficialidad con la también histórica*

Ayuntamiento, el municipio de Orbaitzeta pasa a denominarse Orbaizeta. La denominación oficial de los municipios en la zona vascófona actualmente vigente es la que figura en el cuadro 10.

En cuanto a la toponimia menor, a lo largo de los años se ha ido fijando la relativa a diversas localidades de todas las zonas lingüísticas mediante distintos decretos forales.

5.3. Toponimia en las zonas mixta y no vascófona

En estas zonas no se ha aprobado, como en la vascófona, una norma general de adaptación de la toponimia a la LFV sino que, a petición de los ayuntamientos interesados (en unos casos siguiendo todo el trámite previsto legalmente para el cambio de nombre, en otros no), se han ido aprobando una serie de decretos forales o acuerdos para establecer la denominación oficial de uno o de varios municipios, concejos o núcleos de población, además de otras disposiciones aprobando la toponimia menor de algunas localidades[566].

Tras la LFV la mayoría de las poblaciones han conservado la misma denominación oficial que ostentaban anteriormente, sea en vascuence o en romance. Algunas simplemente, como en muchos casos de la zona vascófona, han adaptado la ortografía al vascuence: Etxauri[567], Bidaurreta[568], Orkoien[569]. En otros casos

---

castellana en sus zonas parlantes, y como no del también uso, de la histórica denominación toponímica de la localidad, en este caso el navarro municipio de Bera sito en zona vascófona de la Comunidad Foral de Navarra». Teniendo en cuenta lo dispuesto en el art. 8.1.a) de la LFV «*y siendo así que Bera es topónimo eusquérico, que, por ser tal, tiene grafía única, de conformidad con la normativa académica de aplicación en su ámbito, y que transcrito como tal no coincide con ninguna otra denominación municipal ni en la Comunidad Foral de Navarra, ni en todo el Reino de España, es obvio que no se da el caso de la existencia de "denominación distinta en castellano"*».

[566] A partir de la Ley Foral 14/2004, de 3 de diciembre, del Gobierno de Navarra y de su presidente, cuyo art. 12 dispone que «*adoptarán la forma de Decreto Foral las disposiciones generales aprobadas por el Gobierno en uso de su potestad reglamentaria, las concesiones de honores y distinciones que apruebe u otorgue el Gobierno de Navarra y las resoluciones que deban adoptar dicha forma jurídica porque así lo exija alguna disposición legal*», y que «*en los restantes supuestos, las decisiones del Gobierno de Navarra revestirán la forma de Acuerdo*», se ha utilizado la forma de acuerdo.

[567] Decreto Foral 213/1992, de 8 de junio. Anteriormente se escribía Echauri.

[568] Decreto Foral 117/1999, de 19 de abril. Anteriormente se escribía Vidaurreta.

[569] Acuerdo de 24 de octubre de 2005 del Gobierno de Navarra en ejecución de la STSJNA de 30 de junio de 2003. El Pleno del entonces Ayuntamiento de Orcoyen por acuerdo de 27 de junio de 2001 aprobó el cambio de denominación, pero por acuerdo de 13 de agosto de 2001 el Gobierno de Navarra denegó su aprobación. La STSJNA señala que en el debate de la LFV quedó claro el criterio unánime de respeto a las denominaciones en vascuence de las localidades navarras y afirma que «*resulta, con todo ello algo más que extraño que el Gobierno de Navarra se oponga al cambio solicitado, desoyendo los informes de sus propios técnicos en la materia, amén de la opinión o criterio de la Academia de la*

se ha establecido una doble denominación en castellano y vascuence (aunque muchas veces, mostrando una sorprendente ausencia de un criterio normalizado y constante, reducida también a la mera adaptación ortográfica): Pamplona/Iruña[570], Puente la Reina/Gares[571], Villava/Atarrabia[572], Zizur Mayor/Zizur Nagusia[573], Huarte/Uharte[574], Aoiz/Agoitz[575]; Aibar/Oibar, Valle de Aranguren/Aranguren Ibarra, Arce/Artzi, Burlada/Burlata, Isaba/Izaba, Noáin (Valle de Elorz)/Noain (Elortzibar), Sangüesa/Zangoza y Uztárroz/Uztarroze[576]; Burgui/Burgi, Ezcároz/Ezkaroze, Gallués/Galoze, Güesa/Gorza, Izalzu/Itzaltzu, Lónguida/Longida, Roncal/Erronkari, Sarriés/Sartze y Vidángoz/Bidankoze[577]; Esparza de Salazar/Espartza Zaraitzu, Ochagavía/Otsagabia, Oronz/Orontze, Urzainqui/Urzainki y Valle de Yerri/Deierri[578]; Ancín/Antzin, Ansoáin/Antsoain, Aranarache/Aranaratxe, Ayegui/Aiegi, Cirauqui/Zirauki, Enériz/Eneritz, Guesálaz/Gesalatz, Iza/Itza, Leoz/Leotz, Olite/Erriberri, Olóriz/Oloritz, Oroz-Betelu/Orotz-Betelu, Peralta/Azkoien, Salinas de Oro/Jaitz y Zabalza/Zabaltza[579]; Gallipienzo/Galipentzu[580]; Allín/Allin, Berrioplano/Berriobeiti, Ciriza/Ziritza, Monreal/Elo, Navascués/Nabaskoze y Unzué/Untzue[581]; Abárzuza/Abartzuza[582] y, en algún caso, una única denominación oficial compuesta por el nombre en las dos lenguas: Estella-Lizarra[583]. En el caso de Olza, a un tiempo se cambió el nombre del munici-

---

Lengua Vasca. Pero aun se acrecienta mas la extrañeza si tenemos en cuenta que el propio Gobierno de Navarra a través del Departamento de Educación y Cultura (Dirección de Política Lingüística) tiene una publicación (un libro) denominado «Toponimia de Navarra. Criterios de Normalización Lingüística y Nomenclátor de Localidades» y en su página 80 aparezca el nombre oficial de la localidad hoy en litigio, en la columna izquierda (castellano) como «Orcoyen»; y en la columna de la derecha (la de nombres en euskera) se le da la denominación o toponimia de Orkoien».

[570] Decreto Foral 338/1990, de 20 de diciembre.

[571] Decreto Foral 229/1991, de 13 de junio.

[572] Decreto Foral 543/1991, de 2 de diciembre.

[573] Decreto Foral 368/1992, de 9 de noviembre.

[574] Decreto Foral 111/1995, de 22 de mayo.

[575] Decreto Foral 74/1994, de 11 de abril.

[576] Decreto Foral 67/1999, de 1 de marzo.

[577] Decreto Foral 207/2000, de 12 de junio.

[578] Decreto Foral 55/2006, de 16 de agosto.

[579] Acuerdo del Gobierno de Navarra de 19 de enero de 2009.

[580] Acuerdo del Gobierno de Navarra de 18 de octubre de 2010.

[581] Acuerdo del Gobierno de Navarra de 13 de diciembre de 2010.

[582] Acuerdo del Gobierno de Navarra de 28 de febrero de 2011.

[583] Acuerdo del Gobierno de Navarra de 1 de agosto de 2011 en ejecución de la STSJNA de 13 de octubre de 2006, que recurrida en casación fue confirmada por STS de 31 de mayo de 2011. El Pleno del Ayuntamiento de Estella acordó el cambio de denominación el 5 de enero de 2006, pero por acuerdo de 6 de febrero de 2006 el Gobierno de Navarra denegó su aprobación. La STSJNA se refiere al art. 8 de la LFV, «*en las zonas mixta y no vascófona, la denominación oficial será la actualmente existente,*

pio y se adaptó a las dos lenguas: Cendea de Olza/Oltza Zendea[584]; en el caso de Lizoáin se tramitó en paralelo un cambio de nombre y una adaptación a las dos lenguas que hace dudoso su nombre oficial[585]. Las denominaciones oficiales actualmente vigentes de los municipios son las que figuran en los cuadros 11 y 12.

Curiosamente, la ya citada Ley Foral 2/2010, de 23 de febrero, de modificación del artículo 5.1, letras a) y b), de la LFV, que permite la ampliación de la zona mixta y, de paso, actualiza la denominación de los municipios tanto de la zona vascófona como de la mixta, en la primera contempla las denominaciones oficiales, tanto en vascuence como las dobles denominaciones en vascuence y castellano, pero en cambio para la zona mixta obvia las dobles denominaciones y ofrece solo la denominación en castellano. Es decir, el propio Parlamento de Navarra se olvida de aplicar lo que dispone el art. 8 de la LFV[586].

6. LA LENGUA EN EL DERECHO CIVIL FORAL

Habitualmente, el derecho civil no ha prestado apenas atención a la cuestión lingüística, ni para imponer una lengua ni para excluir otras lenguas. Dado el principio de libertad de forma que ha sido tradicional en la regulación de las relaciones jurídicas privadas, difícilmente pueden condicionarse éstas a que se

---

salvo, para las expresadas en castellano, exista una denominación distinta, originaria y tradicional en vascuence, en cuyo caso se utilizarán ambas», y señala que «*ese texto ni permite ni deja de permitir que la denominación de una población en zona mixta se haga con la doble toponimia castellana y vasca*», pero aplicando el principio de autonomía local del art. 140 de la Constitución es una decisión que puede adoptar el Ayuntamiento y que, si se hace observando el procedimiento legal, el Gobierno está obligado a refrendar.

[584] Acuerdo del Gobierno de Navarra de 2 de mayo de 2006.

[585] Por acuerdo del Gobierno de Navarra de 1 de diciembre de 2008, adoptado a propuesta de la consejera de Administración Local, se dispone el cambio de denominación del municipio de Lizoáin que pasa a denominarse de Lizoáin-Arriasgoiti (el municipio de Arriasgoiti fue fusionado al de Lizoáin en 1943). Por acuerdo del Gobierno de Navarra de 19 de enero de 2009, adoptado a propuesta del consejero de Educación, se determinan las denominaciones oficiales de varios municipios en ambas lenguas y, entre ellos, el de Lizoáin/Lizoain. Parece que los dos departamentos no se pusieron de acuerdo para dar una tramitación común a ambos expedientes y que el Gobierno no se dio cuenta de que aprobaba acuerdos contradictorios. Pese al principio de que norma posterior deroga a la anterior, en la práctica se utiliza la denominación de Lizoáin-Arriasgoiti dado que es la que se publicó en el BOE nº 30, de 4 de febrero de 2009, y la que figura en los registros de entidades locales, pero no es raro que se escriba Lizoain-Arriasgoiti (por ejemplo, en la Orden Foral 11/2012, de 31 de enero, del consejero de Economía y Hacienda, por la que se declaran oficiales las cifras de la población de los concejos de Navarra con referencia al 1 de enero de 2011, BON nº 30, de 13 de febrero de 2012).

[586] La ley se publica en el BON nº 30, de 8 de marzo de 2010, que en su versión en castellano contiene la denominación de los municipios de la zona mixta únicamente en castellano y en su versión en vascuence la refleja únicamente en esta lengua, en algún caso, como el de Juslapeña/Txulapain, con una traducción que es usual, incluso en documentos administrativos, pero que no es oficial.

desarrollen en una determinada lengua. Por eso solamente cuando los documentos privados han de elevarse a públicos o han de acceder a un registro, o cuando se trata de hacer valer ante un tribunal los documentos o los pactos privados, incluso los verbales, aparecen las normas que regulan las lenguas que pueden emplearse para dotarles de efectos jurídicos. Así lo recoge expresamente la Ley 1/1998, de 7 de enero, de Política Lingüística de Cataluña en su art. 15.1:

> «La lengua no es requisito de forma de los documentos privados. Por lo tanto, son válidos los redactados en cualquier idioma, sin perjuicio de las traducciones que las leyes civiles, mercantiles o procesales exijan para su ejecución en caso de que el idioma no sea oficial en Cataluña».

Aunque no lo digan expresamente las leyes de otras comunidades o del Estado, el principio aplicable ha de ser el mismo[587]. Únicamente en los últimos años el derecho civil catalán ha comenzado a introducir algunas normas relativas a las lenguas[588].

---

[587] En el mismo sentido, la STS nº 1052/2002, de 15 de noviembre: «*Estima esta Sala que la Audiencia ha interpretado erróneamente el art. 3-1 de la Constitución al entender que el derecho de todos los españoles a usar el castellano, como lengua española oficial del Estado, impide que en las relaciones jurídico-privadas pueda utilizarse una lengua extranjera tanto más cuando así lo aconsejan las circunstancias y la naturaleza del acto. Y éste es el caso de la Junta de Propietarios prevista en la Ley de Propiedad Horizontal, cuya evidente aplicabilidad no se extiende a que aquélla haya de celebrarse necesariamente en el idioma español. Sucede además en el caso que hay una gran mayoría de propietarios extranjeros (148, de ellos 94 de nacionalidad británica), y sólo dos españoles, según consta en la certificación obrante al folio 106 de los autos. Aunque de lo dicho ya se infiere que el motivo debe prosperar, se tiene también que ya en la Junta de Propietarios celebrada el día 17 de septiembre de 1992 se aprobó por unanimidad su celebración en inglés, y en la de 23 de septiembre de 1993, a la que asistió el demandante señor A., también se aprobó celebrarla en aquel idioma, lo que denota indudablemente cuál venía siendo la voluntad mayoritaria de los propietarios*». Por su parte la STSJNA 224/1999, de 1 de marzo, señala que «*en la configuración jurídica del matrimonio civil en el Código Civil, los celebrantes son los contrayentes (art. 44 del CC), pues es el consentimiento entre personas capaces sobre los fines del matrimonio el definitorio de la esencia de la institución matrimonial*», y por ello afirma que «*los contrayentes tienen derecho a celebrar el matrimonio en euskera, sin perjuicio de que los rituales administrativos (lectura de los artículos del Código sobre los fines del matrimonio, el acta y expediente matrimonial, la inscripción registral, etc.) sean válidos y tengan plena eficacia cualquiera que sea la lengua oficial empleada (art. 11 de la LF 18/1996, de 15 de diciembre). Pudiendo en consecuencia en el caso actual el funcionario autorizante, si lo desea, emplear el castellano en el cumplimiento de sus funciones administrativas de autorización de un matrimonio que los contrayentes pueden celebrar en euskera*». Es decir, los contrayentes eligen libremente la lengua del acto jurídico (el matrimonio) pero otra cosa es su formalización, que corresponde al Ayuntamiento y que debe aplicar la normativa del Registro Civil.

[588] Así, el art. 311-4 del Libro Tercero, Persona Jurídica, Asociaciones y Fundaciones del Código Civil de Cataluña (Ley 4/2008, de 24 de abril), tras prohibir la coincidencia o semejanza que lleve a confusión, dispone que «*la denominación de una persona jurídica no puede coincidir con la traducción de la denominación de otra persona jurídica a otra lengua oficial de Cataluña*»; el art. 553-27 del Libro Quinto, Derechos Reales (Ley 5/2006, de 10 de mayo) dispone que el acta de la reunión de la junta de propietarios en régimen de propiedad horizontal «*debe redactarse al menos en catalán*».

Una notoria excepción a la citada tendencia general de obviar las cuestiones lingüísticas en el derecho civil ha sido la del testamento, sin duda por la importancia que tiene que quede adecuadamente expresada la voluntad del otorgante ante la imposibilidad de que la pueda aclarar cuando se ejecute. Ya hemos mencionado que el Código Civil, en su redacción original de 1889, contemplaba en el art. 684 el testamento en lengua extranjera que exigía la presencia de dos intérpretes elegidos por el testador que hicieran la traducción al castellano, debiéndose escribir el testamento en las dos lenguas, mientras que el art. 688 permitía a los extranjeros otorgar testamento ológrafo en su propio idioma. Actualmente, el art. 684 (redacción según Ley 30/1991, de 20 de diciembre) ya no exige en todo caso el castellano, puesto que dispone que cuando el testador exprese su voluntad en lengua que el notario no conozca se requerirá la presencia de un intérprete que traduzca la disposición testamentaria a la lengua oficial en el lugar del otorgamiento que emplee el notario y que el instrumento se escribirá en las dos lenguas.

Navarra es una de las comunidades que cuenta con un derecho civil foral propio respecto del cual el art. 48 del Amejoramiento le atribuye competencia exclusiva. La ley 192 de la Compilación del Derecho Civil Foral de Navarra o Fuero Nuevo (aprobada por Ley 1/1973, de 1 de marzo) dispone lo siguiente: «*Los navarros podrán testar en vascuence. Cuando el testamento se otorgare ante Notario y éste no conociere el vascuence, se precisará la intervención de dos intérpretes elegidos por el testador que traduzcan su disposición al castellano; el testamento se escribirá en las dos lenguas, conforme se establece en el Reglamento Notarial*». Se trata de la única disposición referida a las lenguas en el ámbito del derecho civil foral y no cuenta con precedentes históricos. El origen de ese precepto moderno se halla en el derecho común, en particular en el art. 684 del Código Civil y en el art. 149 del Reglamento Notarial[589]. En cualquier caso, parece que recoge una práctica de la que se ha hecho escaso uso[590].

Las demás compilaciones de derecho civil foral inicialmente no se ocuparon de la lengua; aunque hasta 1991 el Código Civil no acoge en los testamentos el uso de las lenguas españolas distintas del castellano, hay que tener en cuenta

---

[589] Véase Juan GARCÍA-GRANERO FERNÁNDEZ [y otros], *Derecho foral de Navarra. Derecho privado (recopilación privada)*, Institución Príncipe de Viana, Pamplona, 1971, p. 181. La explicación que dan los redactores del texto de lo que luego será la ley 192 del Fuero Nuevo es la siguiente: «*Se extiende al vascuence, por analogía, lo que el art. 684 C.c. dispone para el testamento otorgado en lengua extranjera. (…) En la Montaña navarra se dan algunos testamentos redactados en doble columna, vascuence y castellano; esta práctica tiene su apoyo en lo establecido por el art. 149 del Reglamento Notarial*».

[590] Véase Patxi ZABALETA, «Euskara testamendu eta azken-nahietako idatzietan», *Euskera* 37-1 (1992).

que el art. 149 del Reglamento Notarial de 2 de junio de 1944 (al igual que el anterior de 8 de agosto de 1935 que derogó al de 1862) preveía que «*cuando el documento se otorgue en territorio español en el que se hable lengua o dialecto peculiar del mismo y todos o alguno de los otorgantes sean naturales de aquel territorio sometidos a su derecho foral, el Notario, siempre que entienda suficientemente, declarándolo así, el idioma o dialecto de la región, a solicitud del interesado, redactará el instrumento público en idioma español y en la lengua o dialecto de que se trate, a doble columna*». Quiere decir ello que, al menos desde 1935, era posible no solo testar sino otorgar otros documentos en las lenguas propias de los territorios forales, y lo sigue siendo en la actualidad conforme a la redacción vigente del citado art. 149 (Real Decreto 45/2007, de 19 de enero):

> «Los instrumentos públicos se redactarán en el idioma oficial del lugar del otorgamiento que los otorgantes hayan convenido. En caso de discrepancia entre los otorgantes respecto de la utilización de una sola de las lenguas oficiales el instrumento público deberá redactarse en las lenguas oficiales existentes. Las copias se expedirán en el idioma oficial del lugar pedido por el solicitante».

La previsión del Fuero Nuevo hay que entenderla, pues, como una remisión al régimen vigente en 1973 en virtud del Reglamento Notarial, no solo en Navarra sino también en los demás territorios con derecho civil propio. La compilación de Cataluña aprobada por Ley 40/1960, de 21 de julio, se limitaba a remitirse al Código Civil al mencionar los testamentos, pero la Ley 40/1991, de 30 de diciembre, sobre Código de sucesiones por causa de muerte de Cataluña, dispuso en su art. 109 que el testamento se redacta en la lengua oficial en Cataluña que el otorgante escoja, o en otra lengua no oficial si el notario la conoce o con intérprete, y en cualquiera en el caso de testamento hológrafo. La misma norma se mantiene en el art. 421.12 de la vigente Ley 10/2008, de 10 de julio, del Libro Cuarto-Sucesiones, del Código Civil de Cataluña. Por su parte, la compilación de Vizcaya y Álava aprobada por Ley 42/1959, de 30 de julio, nada disponía al respecto, pero la vigente Ley 3/1992, de 1 de julio, de Derecho Civil del País Vasco, en su art. 15 dispone que «*los actos y contratos regulados en este Fuero Civil podrán formalizarse en euskera*», en su caso con intérprete cuando el notario no conozca esta lengua.

Excepto la catalana ya citada, las leyes autonómicas de normalización o política lingüística no contemplan directamente el ámbito del derecho civil. La LFV sigue la misma senda y las únicas referencias que se relacionan con el mismo son, para la zona vascófona, el art. 12 en cuanto a que los documentos públicos deben redactarse en la lengua oficial que el otorgante elija o los otorgantes acuerden y a que los fedatarios públicos deben expedir las copias o los testimonios en castellano o vascuence según lo solicite el interesado, o en castellano en todo caso si deben tener efecto fuera de la zona vascófona; el art. 13 en

cuanto a los registros públicos cuyos asientos se extienden en la lengua oficial en que esté redactado el documento y, en todo caso, también en castellano; y el art. 14 en cuanto a las relaciones con la Administración de Justicia en las que todo ciudadano puede utilizar la lengua oficial de su elección, de conformidad con lo dispuesto en la legislación vigente.

Para las otras dos zonas lingüísticas no existe ninguna norma en el ámbito del derecho civil, salvo la ya expresada ley 192 del Fuero Nuevo para los testamentos dado que es de aplicación para todos los navarros de condición civil foral (ley 16: «*La condición foral navarra de una persona, somete a ésta al Derecho civil y a las disposiciones administrativas y fiscales de Navarra*»). No obsta a ello el texto vigente del art. 149 del Reglamento Notarial que se refiere a redacción en las lenguas cooficiales en el lugar de otorgamiento, cuando interviene un notario, ya que el Fuero Nuevo ha de interpretarse teniendo en cuenta las circunstancias históricas en que se promulgó y la intención del legislador que no era restringir territorialmente la aplicación de la ley 192. Defender que hoy cabe limitar territorialmente la posibilidad de testar en vascuence supondría un agravio comparativo con el caso de los extranjeros que, en virtud del art. 150 del Reglamento Notarial, pueden testar en su idioma incluso aunque conozcan el castellano y en cualquier lugar del territorio español. Parece que, con arreglo al art. 3 de la Constitución, no cabe otorgar menor protección al uso de una lengua española que al de una lengua extranjera. En todo caso, cuando el testamento no se otorga ante notario (testamento cerrado, testamento ante párroco o ante testigos en peligro de muerte o por epidemia, testamento ológrafo, testamento militar, testamento marítimo), sea cualquiera el lugar donde se otorgue por un navarro, puede redactarse en vascuence con arreglo al tenor literal de la ley 192 del Fuero Nuevo. Y lo mismo debe predicarse de cualesquiera otros documentos privados.

V. LAS LENGUAS EN LAS INSTITUCIONES PÚBLICAS DE NAVARRA

1. COMPETENCIAS ADMINISTRATIVAS EN MATERIA LINGÜÍSTICA

Tanto del contenido de la LFV como de otras normas se deriva la atribución de diversas funciones relacionadas con la política lingüística a las distintas administraciones públicas y, dentro de ellas, a diversos órganos.

1.1. Gobierno de Navarra

El Gobierno de Navarra tiene atribuidas directamente por la LFV varias funciones de desarrollo y ejecución de sus disposiciones aunque, como suele ser frecuente, no se distingue cuándo se le menciona en sentido estricto como órgano superior de la Administración de la Comunidad Foral (art. 28 bis del Amejoramiento) o como sinónimo coloquial de la propia Administración en su conjunto. Esas funciones son:

a) La determinación de los topónimos relativos a territorios, núcleos de población y vías interurbanas, exceptuándose las vías urbanas (art. 8.2).

b) La normalización de la rotulación pública respetando las normas internacionales que el Estado haya asumido (art. 8.3).

c) Regular la incorporación del vascuence a los planes de enseñanza y determinar los modos de aplicación a cada centro (art. 20).

d) El desarrollo reglamentario de la LFV (disposición final primera).

e) La elaboración periódica de estudios de la realidad sociolingüística del vascuence (art. 5.3).

f) Mantener la unidad administrativa de traducción oficial vascuence-castellano (art. 9).

g) Las acciones necesarias para que los planes de estudio de los centros superiores de formación del profesorado garanticen la adecuada capacitación del profesorado necesario para la enseñanza en vascuence (art. 21).

h) Elaborar planes de apoyo económico y material para que los medios de comunicación empleen el vascuence de forma habitual y progresiva y velar por la adecuada presencia del vascuence en los medios de comunicación gestionados por la Comunidad Foral (art. 27).

i) Las actuaciones precisas para un especial respeto y protección de las variedades dialectales del vascuence (art. 1.3 y disposición adicional).

Las cuatro primeras funciones corresponden al Gobierno de Navarra en cuanto órgano colegiado, mediante decretos forales o acuerdos, las restantes al conjunto de la Administración de la Comunidad Foral que se ejercerán por los órganos a quienes corresponda según señalen sus normas orgánicas y que analizaremos en apartados sucesivos.

1.2. Real Academia de la Lengua Vasca-Euskaltzaindia

El art. 3.3 de la LFV dispone:

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

El apartado anterior dispone que «*los poderes públicos respetarán la norma idiomática en todas las actuaciones que se deriven de lo dispuesto en esta Ley Foral y en las disposiciones que la desarrollen*». El art. 8.2 reitera su papel al precisar que el Gobierno de Navarra debe contar con su informe previo para determinar los topónimos.

Hemos de recordar que el proyecto de ley que luego se convertiría en la LFV le atribuía una función más genérica, ser «*la institución oficial en materia de normalización lingüística*». Algunas de las enmiendas formuladas reflejaban la desconfianza de ciertos grupos políticos hacia la Real Academia de la Lengua

Vasca-Euskaltzaindia[591]. Finalmente, se aprobó la citada redacción de compromiso de la que se deduce, de un lado, que sus funciones consultivas se limitan a las normas lingüísticas y no a otras medidas de política lingüística pero, de otro, que queda consagrado el euskera batúa como la lengua estándar o «*norma idiomática*» que, según el art. 3.2, los poderes públicos deben respetar en todas sus actuaciones derivadas de la LFV. Como contrapartida, se añadió en el art. 1.3 la referencia a las variedades dialectales del vascuence en Navarra que «*serán objeto de especial respeto y protección*»[592].

Como ya hemos señalado anteriormente, la Academia de la Lengua Vasca-Euskaltzaindia fue creada en 1919 por las diputaciones forales de Álava, Guipúzcoa, Navarra y Vizcaya. Hasta 1976 su estatus jurídico resulta impreciso; su naturaleza responde más a la de una asociación privada, aunque con apoyo público, que a la de un organismo público; de hecho, sus estatutos de 1920 la definían como «*sociedad*» («*bazkuna*») y a sus miembros como socios. El Decreto 573/1976, de 26 de febrero, le otorga reconocimiento oficial y añade a su nombre el título de «*Real*». Pese a la escueta redacción de dicha norma que la define únicamente como «*Institución*», sin más detalles, y pese a la inexistencia de una legislación general estatal sobre reales academias[593], hemos de considerar que, como todas ellas, es una corporación de derecho público con personalidad jurídica propia y plena capacidad para el cumplimiento de sus fines colocada

---

[591] Así, las enmiendas 1 y 26 del Grupo Popular (BOPN nº 60, de 4 de noviembre de 1986) preveían que el Gobierno de Navarra creara un Instituto de Normalización Lingüística y procurara la pervivencia de los dialectos alto-navarros, sin perjuicio de solicitar informes a la Real Academia de la Lengua Vasca-Euskaltzaindia de la cual se afirmaba, en la motivación de la segunda de ellas, que la unificación que propugnaba ponía en peligro la riqueza lingüística de las zonas vascoparlantes. La enmienda 3 de UPN, de totalidad con texto alternativo, no mencionaba a la Real Academia de la Lengua Vasca-Euskaltzaindia y atribuía al Gobierno de Navarra la facultad de señalar qué organismo o institución debía ser la autoridad en materia de normalización del vascuence.

[592] Para la Comunidad Autónoma del País Vasco, la Ley 10/1982, de 24 de noviembre, básica de normalización del uso del Euskera, en su art. 30 dispone que «*el Gobierno velará por la unificación y normalización del euskera en su condición de lengua escrita oficial común en el ámbito territorial de la Comunidad Autónoma del País Vasco, sin perjuicio del respeto a los diversos dialectos, parte esencial del patrimonio cultural del País Vasco, en las zonas en que son hablados*». Es un precepto más preciso ya que contempla el hecho de que la estandarización se refiere principalmente a la lengua escrita, mientras que es sobre todo en la lengua hablada donde pueden mantenerse y protegerse los dialectos.

[593] A diferencia del Estado, algunas comunidades autónomas sí han legislado sobre las academias de su ámbito: Ley 7/1985, de 6 de diciembre, del Instituto de Academias de Andalucía; Decreto 120/1987, de 9 de abril, sobre academias que tengan su sede central en Cataluña; Ley 15/1999, de 29 de abril, de Academias de la Comunidad de Madrid; Ley 5/1997, de 18 de diciembre, de Academias de Asturias; Ley 2/2005, de 11 de marzo, de Academias de la Región de Murcia, y Ley 5/2012, de 25 de octubre, que regula las academias de Canarias. Las cuatro últimas leyes definen las academias como corporaciones de derecho público con la finalidad principal de la investigación en el campo de las ciencias, las artes o las letras.

bajo el alto patronazgo del rey de España conforme al art. 62.j) de la Constitución[594]. A este respecto, hemos de precisar que existen reales academias de ámbito nacional, la mayoría de las cuales se hallan agrupadas en el ya citado Instituto de España, y otras de ámbito territorial, autonómico, provincial o local[595]. El régimen de la mayor parte de éstas recae bajo la competencia de las respectivas comunidades autónomas dado que han asumido competencias en materia de ciencia, investigación y cultura y, algunas, específicamente sobre las academias[596]. Sin embargo, la Real Academia de la Lengua Vasca-Euskaltzaindia es una de las academias que se mantiene bajo la competencia estatal; sus estatutos aprobados por Decreto 573/1976, de 26 de febrero, han sido modificados en dos ocasiones, por Real Decreto 272/2000, de 25 de febrero, y por Real Decreto 750/2006, de 16 de junio. Aunque en dichos actos no se hace ninguna alusión al título competencial en virtud del cual se dictan, cabe deducir que se halla en el art. 149.1.15 de la Constitución, competencia exclusiva del Estado sobre «*fomento y coordinación general de la investigación científica y técnica*», y también en el art. 149.2, «*sin perjuicio de las competencias que podrán asumir las Comunidades Autónomas, el Estado considerará el servicio de la cultura como deber y atribución esencial y facilitará la comunicación cultural entre las Comunidades Autónomas, de acuerdo con ellas*»[597]. Dado que la lengua vasca es patrimonio de dos comunidades autónomas, las de Navarra y del País Vasco, además de serlo en general de España en virtud del art. 3 de la Constitución, la competencia sobre su academia tiene carácter supraautonómico y sigue residiendo en el Estado[598].

---

[594] En cuanto a la naturaleza jurídica de las reales academias, véase STS de 23 de julio de 1985.

[595] El Instituto de España puede reconocer como asociadas a reales academias y academias de ámbito nacional, autonómico, provincial o local, oficialmente establecidas y reconocidas. Entre ellas no está la Real Academia de la Lengua Vasca-Euskaltzaindia.

[596] Así, por ejemplo, el Estatuto de Cataluña de 2006 en su art. 125 atribuye a la Comunidad competencia exclusiva en materia de academias, entre otras corporaciones de derecho público representativas de intereses económicos y profesionales; el art. 9 del Estatuto de Extremadura de 2011 atribuye competencia exclusiva sobre «*academias científicas y culturales de Extremadura*»; el art. 49 del Estatuto valenciano competencia exclusiva sobre «*investigación, academias cuyo ámbito principal de actuación sea la Comunitat Valenciana*». El art. 44.7 del Amejoramiento del Fuero atribuye a Navarra competencia exclusiva sobre «*investigación científica y técnica, sin perjuicio de las facultades de fomento y coordinación general que corresponden al Estado*», pero no menciona a las academias.

[597] La STC 90/1992, de 11 de junio, en relación al art. 149.1.15 afirma que «*la señalada expresión engloba a todas aquellas medidas encauzadas a la promoción y avance de la investigación, entre las que, sin duda, deben también incluirse las de carácter organizativo y servicial que permitan al titular de la competencia crear y mantener unidades y Centros dedicados al desarrollo y divulgación de las tareas investigadoras*».

[598] En el mismo caso se halla la Real Academia Gallega cuya competencia se extiende no solo a Galicia sino al ámbito lingüístico gallego, incluyendo las variantes del gallego «*habladas en los territo-*

En virtud del art. 1 de sus Estatutos la Real Academia de la Lengua Vasca-Euskaltzaindia tiene como fines:

a) Investigar y formular las bases gramaticales del idioma vasco.

b) Dar orientaciones y normas para el cultivo literario del mismo.

c) Inventariar su léxico.

d) Laborar por la formación de un lenguaje literario unificado en léxico, gramática y grafía.

e) Promover su uso.

f) Velar por los derechos de la lengua.

g) Trabajar en la capacitación de la lengua, a fin de que ésta pueda ser medio de expresión de la comunidad a todos los niveles.

h) Fomentar la celebración de concursos literarios y didácticos.

i) Promover los estudios de filología y lingüística impulsando la creación de cátedras de lengua y literatura vasca.

j) Como institución consultiva oficial en materia de lengua, expedir los oportunos certificados, informes y dictámenes.

Se compone de veinticuatro académicos de número y de académicos eméritos, correspondientes y de honor. Los de número «*serán naturales u oriundos de todo el País Vasco, a fin de que estén representados en la Academia todos los dialectos tradicionales de la lengua*»; por País Vasco no debe entenderse –como se ha hecho habitual desde la aprobación de su Estatuto de autonomía en 1979– solo la Comunidad Autónoma del País Vasco, que no existía en 1976 cuando se aprueban los Estatutos de la Real Academia de la Lengua Vasca-Euskaltzaindia, sino el conjunto de los siete territorios históricamente vascongados; «*Euskalerri*

---

rios exteriores (Asturias, León y Zamora)», según el art. 4 de sus Estatutos (Real Decreto 271/2000, de 25 de febrero). Por el contrario, son de competencia autonómica el Institut d'Estudis Catalans (aunque fue reconocido por Real Decreto 3118/1976, de 26 de noviembre, que señalaba que su «*ámbito de actuación se extenderá a las tierras de lengua y cultura catalanas*», por Resolución de 17 de mayo de 1989 del Departamento de Justicia se inscribieron sus estatutos en el Registro de Academias de la Generalidad de Cataluña; por Ley 8/1991, de 3 de mayo, se le reconoce como autoridad lingüística, y todas las modificaciones posteriores de los estatutos han sido aprobados por los órganos autonómicos), la Academia Valenciana de la Lengua, la Academia de la Llingua Asturiana y la Academia Aragonesa de la Lengua, todas ellas creadas por normas autonómicas. El art. 9 del texto refundido de la Ley del Impuesto sobre Sociedades (Real Decreto Legislativo 4/2004, de 5 de marzo) equipara a los efectos de la exención de dicho impuesto a «*el Instituto de España y las Reales Academias oficiales integradas en aquél y las instituciones de las comunidades autónomas con lengua oficial propia que tengan fines análogos a los de la Real Academia Española*», una fórmula poco correcta ya que no tiene en cuenta que hay instituciones con fines análogos a los de la RAE que no son propias de una comunidad autónoma sino que están bajo la competencia estatal.

guztikoak» es como traduce al euskera «*de todo el País Vasco*» la propia Academia[599]. El nombramiento de los académicos se realiza por el modo tradicional de cooptación, la propuesta debe ser firmada por tres académicos de número y la elección requiere la mayoría de los votos de los académicos numerarios. Los académicos de número pasan a la situación de eméritos por razón de edad o de incapacidad; los correspondientes y los honorarios son elegidos por la mayoría del Pleno, sin que haya un límite en cuanto a su cantidad.

Los académicos de número eligen una Junta de Gobierno compuesta del presidente-director, de un vicepresidente, de un secretario y de un tesorero, así como de los presidentes de la Sección de Investigación y de la Sección Tutelar. También se designa de entre los académicos de número un bibliotecario y se pueden designar un vicesecretario y un gerente retribuidos y no académicos de número.

Los fondos de la Real Academia de la Lengua Vasca-Euskaltzaindia están constituidos por las subvenciones y donativos que reciba del Estado, comunidades autónomas, diputaciones forales y ayuntamientos, o de otras instituciones, asociaciones y particulares; por el producto de sus publicaciones y trabajos o por cualquier otro ingreso que obtenga de la explotación de su patrimonio. La sede de la Real Academia de la Lengua Vasca-Euskaltzaindia está en Bilbao aunque cuenta con delegaciones provinciales en Pamplona, Vitoria-Gasteiz, Donostia-San Sebastián y Bayona.

Hasta 2002 las relaciones de la Real Academia de la Lengua Vasca-Euskaltzaindia con las administraciones competentes se regían por un convenio multilateral en el que participaban los ejecutivos navarro y vasco y las diputaciones forales de Álava, Guipúzcoa y Vizcaya. A partir de entonces el Gobierno de Navarra decidió desvincularse del mismo –alegando que su opinión quedaba diluida entre el conjunto de los integrantes de su comisión de seguimiento– y establecer un convenio bilateral por cuatro años, que se suele revisar o prorrogar anualmente, y en el que se concretan las diversas tareas que va a desarrollar la Real Academia de la Lengua Vasca-Euskaltzaindia en la Comunidad Foral y la subvención correspondiente[600]. En dicho convenio se regula una comisión de seguimiento paritaria.

---

[599] «Euskaltzaindiaren onartze Dekretoa», *Euskera*, 21-2 (1976), p. 18. En el mismo sentido, IRIBARREN, *Vocabulario Navarro*, *op. cit*., p. 226: «***Euskalerría***. *Nombre que dan al País Vasco; es decir, a Vizcaya, Guipúzcoa, Álava y Navarra en España, y Laburdi, Benabarre y Zuberoa en el país vasco-francés. Euskalerría significa en vascuence pueblo de los euskos o vascos*».

[600] En los últimos años ha sido la siguiente: 160.000 euros en 2008, 235.000 euros en 2009, 149.000 euros en 2010 y en 2011, 87.314 euros en 2012, 80.000 euros en 2013.

1.3. Euskarabidea/Instituto Navarro del Vascuence

Desde que por la Ley Foral 3/1988, de 12 de mayo, de Presupuestos Generales de Navarra para 1988, en su disposición adicional décima, se creara la Secretaría de Política Lingüística, ha existido en la Administración de la Comunidad Foral un órgano con vocación de ser el específicamente encargado de la ejecución de las disposiciones de la LFV y que inicialmente se adscribe al Departamento de Presidencia e Interior considerando que sus funciones son transversales y que debe de coordinar las actuaciones de los diversos departamentos. No obstante, como veremos, esa pretensión nunca se ha cumplido por completo y las competencias para el desarrollo y ejecución de la LFV siempre han quedado de hecho repartidas entre diversos órganos administrativos; así, de principio quedó excluida del ámbito de competencias de la citada Secretaría de Política Lingüística la materia de enseñanza del y en euskera que se atribuyó a un Servicio de Euskera (luego Servicio de Vascuence) adscrito al Departamento de Educación y Cultura; y con el paso de tiempo, se han atribuido otras competencias sobre formación o traducción a órganos distintos.

La citada Secretaría pronto pasa a denominarse Dirección General de Política Lingüística (Decreto Foral 110/1989, de 11 de mayo) y se integra por dos servicios, el Servicio de Programación e Investigación y el Servicio de Gestión y Coordinación. Posteriormente se transfiere al Departamento de Educación y Cultura (Decreto Foral 334/1996, de 23 de septiembre) y queda integrada por el Servicio de Programación e Investigación y el Servicio de Normalización y Fomento del Euskera, mientras que el Servicio de Vascuence siguió dependiendo de la Dirección General de Educación. El Decreto Foral 228/2000, de 19 de junio, crea una Dirección General de Universidades y Política Lingüística integrada por dos servicios, el Servicio de Enseñanzas Universitarias y el Servicio de Programación, Investigación y Desarrollo Lingüístico, al tiempo que la Sección de Traducción y el Negociado de Formación se transfieren al Departamento de Presidencia, Justicia e Interior alegando que sus funciones afectan a toda la Administración de la Comunidad Foral de Navarra[601]. Con el Decreto Foral 122/2007, de 3 de septiembre, que dota de nueva estructura al Departamento de Educación, se crea una Dirección General de Formación Profesional y Universidades al que se adscribe el Servicio de Programación, Investigación y Desarrollo Lingüístico, aunque tal situación dura tan poco como una semana ya que por Decreto Foral

[601] Sin embargo, en el Servicio de Vascuence existía también una Unidad de Traducción que por Orden Foral 273/2004, de 5 de octubre, del consejero de Educación, se configura como Negociado de Traducción adscrito a la Secretaría General Técnica, por Orden Foral 9/2009, de 9 de febrero, se adscribe a Euskarabidea/Instituto Navarro del Vascuence, y por Orden Foral 4/2010, de 18 de enero, se suprime junto a otras unidades dentro de un plan de ahorro.

183/2007, de 10 de septiembre, se crea el organismo autónomo Euskararen Nafar Institutua/Instituto Navarro del Vascuence que asume dicho servicio, que pasa a denominarse Servicio de Desarrollo del Vascuence, y sus funciones. Por Decreto Foral 55/2008, de 26 de mayo, cambia su nombre por el de Euskarabidea/Instituto Navarro del Vascuence. Finalmente, el Decreto Foral 133/2011, de 24 de agosto, aprueba los actuales Estatutos del organismo autónomo.

Euskarabidea/Instituto Navarro del Vascuence es un organismo autónomo adscrito al Departamento de Educación aunque sus Estatutos señalan que «*actuará de una manera transversal en las Administraciones Públicas de la Comunidad Foral de Navarra*». Hay que precisar que en el ordenamiento navarro los organismos autónomos suelen poseer escasa autonomía y en su funcionamiento se asemejan mucho a una dirección general. El art. 112 de la Ley Foral 15/2004, de 3 de diciembre, de la Administración de la Comunidad Foral de Navarra, los define como «*los organismos públicos a los que se encomienda, en ejecución de programas específicos de la actividad de un Departamento de la Administración de la Comunidad Foral de Navarra, la realización de actividades de fomento, prestacionales o de gestión de servicios públicos*». Aunque tienen personalidad jurídica, su autonomía presupuestaria, patrimonial o de personal es muy limitada. En particular, las competencias superiores en materia de personal de Euskarabidea/Instituto Navarro del Vascuence corresponden a la Dirección General de Recursos Educativos del Departamento de Educación.

Con carácter general se le atribuye la misión de *«hacer efectivos los derechos reconocidos en la Ley Foral 18/1986, de 15 de diciembre, del Vascuence, así como para aplicar medidas de fomento al uso de esta lengua»* así como *«las competencias de estudio y asesoramiento para el desarrollo de la normativa de uso oficial del vascuence, así como la planificación, el fomento y gestión de recursos de esta lengua»*[602].

---

[602] Como funciones específicas el art. 3 de sus Estatutos señala las siguientes:

«*1. El estudio y elaboración de informes sobre la legislación y las distintas actuaciones en materia de lenguas minoritarias o regionales en la Unión Europea.*

2. El análisis y evaluación de la política lingüística en las distintas administraciones públicas de la Comunidad Foral.

3. La elaboración de los informes que se le soliciten sobre los anteproyectos de Ley Foral y de las demás disposiciones generales y planes de actuación que afecten o impliquen aspectos lingüísticos relacionados con el vascuence, así como elaborar propuestas de reglamentos en este ámbito.

4. El asesoramiento a los distintos Departamentos del Gobierno de Navarra.

5. El asesoramiento a las Administraciones Locales.

6. El asesoramiento a la Administración del Estado radicada en Navarra.

7. La propuesta, coordinación y ejecución de estudios, investigaciones y estadísticas sobre la realidad sociolingüística del vascuence en Navarra.

8. El fomento de la participación de la comunidad científica navarra en programas nacionales e internacionales de investigación relativa al vascuence.

Como órganos de dirección se establecen un director gerente, nombrado libremente por el Gobierno de Navarra, y un Consejo de Gobierno presidido por el consejero del Departamento de Educación, con el director gerente como vicepresidente, como vocales un representante de cada departamento con rango de director general y como secretario el director del ahora denominado Servicio de Formación y Fomento del Vascuence.

---

9. La promoción de estudios, investigaciones y estadísticas relativos al vascuence, así como su publicación.

10. El estudio, coordinación y asesoramiento en materia de uso en los distintos ámbitos de la vida social.

11. La propuesta de planes de actuación relativos a la conservación y desarrollo de las variedades dialectales del vascuence en Navarra.

12. La promoción de manifestaciones culturales y artísticas, la edición de libros, la producción audiovisual y cualesquiera otras actividades que se realicen en vascuence.

13. El fomento, apoyo y organización de programas y actividades de desarrollo del vascuence en colaboración con distintas entidades y administraciones públicas.

14. La colaboración con asociaciones cívicas para la realización de manifestaciones artísticas y culturales en vascuence.

15. La promoción de la progresiva presencia de los medios de comunicación social públicos y privados de Navarra.

16. La propuesta, gestión y control de las convocatorias y convenios que se realicen para el fomento del vascuence en los medios de comunicación públicos y privados de Navarra.

17. La promoción de la presencia del vascuence de Navarra en las tecnologías de la información y comunicación.

18. La actuación en cuanto a los topónimos de la Comunidad Foral de conformidad con la legislación vigente.

19. La propuesta y firma de acuerdos con la Real Academia de la Lengua Vasca-Euskaltzaindia además de las actuaciones derivadas de los dichos acuerdos.

20. La actuación en el campo de la terminológica del vascuence de Navarra [sic].

21. La realización de las tareas propias de traducción al o del vascuence que se le encomienden.

22. La adquisición de fondos bibliográficos y audiovisuales en vascuence para su depósito y presentación.

23. La creación y gestión de una Mediateca del Vascuence de Navarra.

24. La gestión de medios personales, técnicos y materiales para la enseñanza del vascuence, especialmente a adultos.

25. La elaboración, actualización y estudio de los contenidos curriculares de las enseñanzas del vascuence para personas adultas en coordinación con el Departamento de Educación.

26. La elaboración y difusión de materiales didácticos para la enseñanza del vascuence en la educación de personas adultas.

27. El impulso a la presencia del vascuence en las campañas de proyección de la Comunidad Foral en el exterior.

28. La colaboración con entidades de fuera de la Comunidad Foral de Navarra para promover la presencia, el uso y aprendizaje del vascuence de Navarra.

29. El fomento de las relaciones con otros grupos de vasco hablantes de fuera de la Comunidad Foral.

30. Cualesquiera otras que le atribuyan las disposiciones en vigor o se le encomienden, dentro de su ámbito de gestión, para el adecuado cumplimiento de sus fines».

El organismo integra un único servicio, el citado de Formación y Fomento del Vascuence, cuyo director sustituye en su caso al director gerente, y tres secciones: la Sección de Asesoramiento y Comunicación que depende directamente del director gerente, la Sección de Fomento del Vascuence y la Sección de Didáctica del Vascuence.

La Sección de Asesoramiento y Comunicación ejerce funciones en relación con la legislación sobre lenguas, estudios e informes, relaciones y campañas exteriores, comunicación y participación en redes sociales, traducción, acuerdos con la Real Academia de la Lengua Vasca-Euskaltzaindia, etc. La Sección de Fomento del Vascuence ejerce funciones relacionadas con el uso del vascuence en la vida social, cultura y arte, publicaciones, actividades terminológicas y toponimia, medios de comunicación, producción audiovisual, recopilación, conservación y desarrollo de las variedades dialectales del vascuence, mediateca del euskera de Navarra, etc. Y, finalmente, la Sección de Didáctica del Vascuence ejerce funciones relativas a la enseñanza a personas adultas y a la biblioteca especializada del euskera.

Según la plantilla orgánica de la Administración de la Comunidad Foral a 31 de diciembre de 2011[603], el organismo cuenta con 35 funcionarios, además del director gerente. De ellos, 15 son técnicos de grado medio en euskera adscritos a la Sección de Didáctica del Vascuence.

1.4. Consejo Navarro del Euskera/Euskararen Nafar Kontseilua

El Consejo Navarro del Euskera fue creado por Decreto Foral 135/1996, de 11 de marzo, como «*órgano colegiado con funciones de asesoramiento, participación y propuesta al Gobierno de Navarra en materia de normalización lingüística*», adscrito a efectos de funcionamiento al Departamento de Presidencia. Estaba presidido por el presidente del Gobierno con el consejero de Presidencia como vicepresidente y dieciocho vocales entre cargos de la Administración, diversas entidades políticas y culturales y personas de reconocido prestigio en el ámbito del euskera y la cultura vasca nombrados para un período de cuatro años. Por Decreto Foral 689/1996, de 24 de diciembre, quedó adscrito al Departamento de Educación y Cultura y su consejero pasó a ocupar la vicepresidencia.

Actualmente, y en virtud de los Estatutos de Euskarabidea/Instituto Navarro del Vascuence, el Consejo Navarro del Euskera/Euskararen Nafar Kontseilua

---

[603] Orden Foral 163/2012, de 25 de abril, del consejero de Presidencia, Administraciones Públicas e Interior (BON nº 96, de 22 de mayo de 2012).

es el órgano de participación de dicho organismo autónomo y «*el órgano de asesoramiento y propuesta al Gobierno de Navarra en materia de planificación y fomento del vascuence*».

Los vocales son nombrados para un período de cuatro años por el Gobierno de Navarra. La composición del Consejo es la siguiente:

a) El consejero de Educación, que es su presidente.

b) El director gerente de Euskarabidea/Instituto Navarro del Vascuence, que es su vicepresidente.

c) El director del Servicio de Formación y Fomento del Vascuence.

d) El director general de Educación, Formación Profesional y Universidades.

e) El director general de Recursos Educativos.

f) El presidente de la Real Academia de la Lengua Vasca-Euskaltzaindia.

g) Un vocal propuesto por cada una de las siguientes instituciones y entidades: UPNA, Universidad de Navarra, Real Academia de la Lengua Vasca-Euskaltzaindia, Sociedad de Estudios Vascos-Eusko Ikaskuntza, Federación Navarra de Municipios y Concejos, Nafarroako Ikastolen Elkartea, Asociación de la Prensa Navarra.

h) Dos vocales a propuesta de las asociaciones culturales o entidades de iniciativa social que en sus estatutos tengan incluido como finalidad el fomento del vascuence[604].

i) Siete vocales nombrados entre personas de reconocido prestigio en el ámbito del euskera y la cultura vasca.

j) Como secretario actúa el director del Servicio de Formación y Fomento del Vascuence, auxiliado por un funcionario que asiste a las sesiones con voz y sin voto.

Las funciones específicas del Consejo son las siguientes:

---

[604] Por Orden Foral 179/2007, de 6 de noviembre, del consejero de Educación, se estableció el procedimiento de participación de las asociaciones culturales o entidades de iniciativa social en el Consejo Navarro del Euskera, que luego ha sido recogido en los Estatutos. Uno de sus representantes es designado entre las asociaciones culturales o entidades de iniciativa social cuya actividad se desarrolle en toda la Comunidad Foral y el otro entre las de ámbito local o comarcal. Las asociaciones y entidades interesadas deben solicitarlo con la propuesta de un candidato a vocal y otro como suplente, y entre todos los candidatos de cada ámbito se realiza un sorteo, salvo que solamente haya un candidato. El nombramiento, que corresponde al Gobierno de Navarra, tiene una vigencia máxima de dos años, tras los cuales se designa a los representantes de las entidades que ocupen el siguiente lugar en la lista resultante del sorteo. Cada cuatro años se reinicia el proceso.

a) Informar los planes generales y los proyectos normativos relativos a la normalización lingüística, antes de su aprobación.

b) Emitir su parecer acerca de las cuestiones que le sean sometidas por el Gobierno sobre planificación y normalización lingüística.

c) Realizar propuestas al Gobierno en relación con el uso y fomento del euskera.

d) Cualquier otra función que le atribuyan específicamente las disposiciones vigentes.

El Consejo funciona en Pleno, que se reúne como mínimo una vez al semestre, y en comisiones específicas creadas por el mismo. Según su Reglamento de Funcionamiento, aprobado por acuerdo de 14 de mayo de 2008, cada vocal del Consejo pertenecerá como máximo a tres comisiones, que estarán integradas por un mínimo de tres y un máximo de seis personas de los cuales al menos dos serán miembros del Consejo, pudiéndose designar personas especialistas en los temas a tratar. Cada comisión elige un portavoz.

1.5. Departamento de Educación

Además del organismo autónomo Euskarabidea-Instituto Navarro del Vascuence, al que ya nos hemos referido, tradicionalmente en el Departamento de Educación ha existido un órgano encargado de la incorporación del vascuence al sistema educativo. Inicialmente es una unidad específica que se denomina Negociado de Euskara entre 1984 y 1987, Servicio de Euskera entre 1987 y 1991 y Servicio de Vascuence entre 1991 y 2007. Con la estructura orgánica aprobada por Decreto Foral 122/2007, de 3 de septiembre, pasa a denominarse Servicio de Planificación Lingüística Escolar y experimenta una ampliación de funciones fruto de la decisión de impulsar la enseñanza de idiomas extranjeros (inglés, francés y alemán) y en idiomas extranjeros (en inglés fundamentalmente). En un principio se estructuraba en tres unidades: Sección de Vascuence, Sección de Lenguas Extranjeras y Sección de Programas Europeos e Internacionales; en la actualidad, a partir de la estructura aprobada por Decreto Foral 132/2011, de 24 de agosto (modificado por Decreto Foral 107/2012, de 10 de octubre) amplía de nuevo sus funciones y se convierte en el Servicio de Idiomas y Enseñanzas Artísticas estructurado en: a) Sección de Lengua Castellana y Cooperación Territorial; b) Sección de Lengua Vasca; c) Sección de Inglés y Otras Lenguas Extranjeras; y d) Sección de Enseñanzas Artísticas y de Gestión de la Ciudad de la Música.

La Sección de Lengua Castellana y Cooperación Territorial tiene atribuidas funciones relativas al desarrollo curricular de la enseñanza del castellano, la

elaboración y adquisición de materiales didácticos, planificación de actividades formativas, organización de los programas de cooperación territorial promovidos por el Ministerio de Educación, etc. La Sección de Inglés y Otras Lenguas Extranjeras funciones similares en cuanto a la enseñanza y el aprendizaje de lenguas extranjeras en las diferentes etapas de las enseñanzas escolares, y particularmente la planificación, el fomento y seguimiento de experiencias innovadoras de los idiomas de mayor uso en la Unión Europea, la coordinación, planificación y gestión de las escuelas oficiales de idiomas, la implantación de los niveles de conocimiento de lenguas del MCER, la promoción de programas bilingües, la formación del profesorado en lenguas extranjeras, etc.

La Sección de Lengua Vasca realiza tareas similares en su ámbito: elaboración de informes, estudios y propuestas sobre el desarrollo curricular de la enseñanza del vascuence, elaboración y adquisición de materiales didácticos, planificación de actividades formativas en vascuence dirigidas al profesorado, propuesta de aprobación del plan anual de trabajo, la organización del centro de recursos para la enseñanza del vascuence, propuesta de la planificación de las actividades educativas complementarias y extraescolares de apoyo lingüístico, así como las estrategias para su integración en los planes educativos de los centros escolares, la propuesta de la firma de convenios con entidades de iniciativa social que realicen actividades de uso del vascuence en el ámbito escolar, la elaboración y propuesta de criterios de elaboración y ejecución, así como su validación, de las pruebas conducentes a la obtención del EGA, la propuesta de currículo y modalidades de enseñanza del vascuence a personas adultas, etc. Conforme a la Orden Foral 64/2012, de 18 de junio, del consejero de Educación, esta sección se organiza en dos negociados, Negociado de Promoción y Didáctica de la Lengua Vasca y Negociado de EGA[605].

La formación del personal docente en materia de lenguas corresponde fundamentalmente a este servicio pero también se ocupa de la formación dirigi-

---

[605] La LFV, más allá de facultar al Gobierno de Navarra para dictar las disposiciones precisas para su desarrollo y aplicación, no hace ninguna referencia a la regulación de títulos o certificados de conocimiento de la lengua. Como ya se ha explicado anteriormente, el EGA (Certificado de Aptitud de Conocimiento del Euskera-Euskararen Gaitasun Agiria) se crea por Orden de 22 de abril de 1982 del Departamento de Educación del Gobierno Vasco y posteriormente para Navarra por Orden Foral 1535/1985, de 30 de octubre, del consejero de Educación y Cultura. Mediante Orden Foral 430/1986, de 16 de abril, se homologan los certificados de ambas comunidades y mediante Orden Foral 102/2009, de 22 de junio, se establece la equivalencia del EGA del Gobierno de Navarra con el nivel C1 del MCER. No existe una normativa sobre el procedimiento y requisitos para la obtención del EGA; cada año se suelen aprobar dos convocatorias de exámenes para su obtención que se acompañan de las bases que definen las pruebas que han de superarse; así, por ejemplo, las aprobadas por Resolución 715/2012, de 27 de noviembre, del director general de Educación, Formación Profesional y Universidades, por la que se aprueban las convocatorias de 2013 (BON nº 244, de 17 de diciembre de 2012).

da al público en general a través del Centro Público de Enseñanzas de Vascuence a Personas Adultas o Euskaltegi Zubiarte, aunque en teoría la enseñanza a personas adultas sea competencia de Euskarabidea/Instituto Navarro del Vascuence.

Conforme a la plantilla orgánica vigente a 31 de diciembre de 2011, el Servicio de Idiomas y Enseñanzas Artísticas contaba con 66 funcionarios, de los cuales 30 estaban adscritos a la Sección de Lengua Vasca y de ellos 24 en el Euskaltegi Zubiarte, 7 a la Sección de Lengua Castellana y Cooperación Territorial y 4 a la Sección de Inglés y Otras Lenguas Extranjeras[606].

Por otro lado, al Departamento de Educación está adscrito el Centro Navarro de Autoaprendizaje de Idiomas, sociedad pública que ofrece enseñanzas de inglés, euskera, francés, alemán, italiano y español para extranjeros mediante cursos tutorizados, clases de conversación, cursos intensivos y aprendizaje a distancia. Comparte edificio con la Escuela Oficial de Idiomas de Pamplona y ofrece sus servicios al público en general pero también colabora en la formación de los empleados públicos.

Finalmente, hay que señalar el papel del Consejo Escolar de Navarra o Junta Superior de Educación regulado por Ley Foral 12/1997, de 4 de noviembre, y que es el órgano superior de consulta, de participación y asesoramiento en la programación de la enseñanza no universitaria en la Comunidad Foral y al que, aunque no haya adscripción formal, el Departamento de Educación dota de los medios materiales y personales para el cumplimiento adecuado de sus funciones. Estas son fundamentalmente la de ser consultado preceptivamente en una larga serie de asuntos (anteproyectos de ley foral, proyectos de reglamentos, planificación de centros docentes, plantillas y equipamientos, criterios generales de financiación, etc.) y la de remitir al Departamento de Educación propuestas e informes sobre evaluación del sistema educativo y política educativa en general. Cada curso escolar elabora un informe sobre el estado y situación del sistema educativo en Navarra. Su presidente es nombrado por el Gobierno de Navarra y, además, está integrado por treinta miembros en representación de diversas instituciones y de todos los sectores relacionados con la educación (Parlamento, entidades locales, profesorado, asociaciones de padres y madres de alumnos, asociaciones de alumnos, entidades titulares de centros privados, universidades, empresarios, sindicatos, etc.). Conforme al art. 3 de su Reglamento (Decreto Foral 356/1998, de 21 de diciembre) todas sus actuaciones escritas (convocatorias, actas, normas, circulares, boletines y publicaciones) se presentarán en castellano y euskera; en las sesiones del Pleno será facultativo el uso de ambas lenguas.

---

[606] Orden Foral 163/2012, de 25 de abril, del consejero de Presidencia, Administraciones Públicas e Interior (BON nº 96, de 22 de mayo de 2012).

En su tercer informe el Comité de Expertos del Consejo de Europa sobre el cumplimiento de la CELRM no considera tener información suficiente como para poder concluir si se cumple el compromiso de contar con un órgano de control sobre las medidas adoptadas y los progresos realizados en el establecimiento o desarrollo de la enseñanza de las lenguas regionales o minoritarias y redactar al respecto informes periódicos que deben ser hechos públicos. Considera que, sin necesidad de crear un órgano nuevo, esta podría ser una tarea del Consejo Escolar de Navarra. Aunque en sus informes anuales contempla las cifras de alumnado en los diversos modelos lingüísticos, no hace una evaluación específica sobre el desarrollo de la enseñanza del vascuence.

1.6. La unidad de traducción

Como ya se ha señalado anteriormente, la LFV en su art. 9 dispone que «*el Gobierno de Navarra establecerá en Pamplona una unidad administrativa de traducción oficial vascuence-castellano*». El Decreto Foral 265/1987, de 17 de diciembre, que establecía la estructura orgánica del Departamento de Presidencia e Interior, atribuyó al Servicio de Régimen Interior, entre otras funciones, la edición del BON y la «*traducción oficial de textos vascuence-castellano, tanto para la publicación del «Boletín Oficial de Navarra» en vascuence como para otras finalidades*». Con el Decreto Foral 110/1989, de 11 de mayo, que dotó de nueva estructura al Departamento, esa función pasa al Servicio de Gestión y Coordinación integrado en la Dirección General de Política Lingüística, el cual se organiza en dos secciones: Sección de Traducción del Boletín Oficial de Navarra y Sección de la Unidad de Traducción, siendo esta segunda la encargada de realizar las traducciones oficiales vascuence-castellano necesarias con arreglo a la LFV. Mediante Decreto Foral 171/1990, de 5 de julio, ambas son unificadas en la Sección de Traducción, que se mantiene tras el Decreto Foral 349/1995, de 18 de septiembre, pero adscrita al Servicio de Normalización y Fomento del Euskera.

Como ya se ha señalado, el Decreto Foral 334/1996, de 23 de septiembre, transfirió la Dirección General de Política Lingüística al Departamento de Educación y Cultura. No obstante, el Decreto Foral 228/2000, de 19 de junio, transfirió de vuelta al Departamento de Presidencia, Justicia e Interior la Sección de Traducción; por Decreto Foral 248/2000, de 3 de julio, se crea el Servicio del Boletín Oficial de Navarra al que se adscribe, entre otras, la Sección de Traducción, que sigue manteniendo las mismas funciones, esto es, no solo las traducciones de los textos del BON sino todas las traducciones oficiales que requieran los órganos de la propia Administración de la Comunidad Foral, las entidades locales y otras instituciones o personas. Esta situación se mantiene sin variación

con las sucesivas estructuras orgánicas y también con la vigente establecida por Decreto Foral 69/2012, de 25 de julio.

La Sección de Traducción no se divide en otras unidades y, conforme a la plantilla orgánica vigente a 31 de diciembre de 2011, cuenta con 19 funcionarios, todos ellos traductores con titulación superior encuadrados en el nivel A[607].

1.7. Instituto Navarro de Administración Pública

El Instituto Navarro de Administración Pública (INAP) fue creado como organismo autónomo por Decreto Foral 323/1991, de 30 de septiembre, que establecía la estructura orgánica del Departamento de Presidencia y aprobaba sus Estatutos, asumiendo las funciones y recursos de tres unidades existentes con anterioridad, el Instituto de Psicología Aplicada de Navarra (creado en 1961), la Escuela Navarra de Administración Pública (creada en 1985) y la Sección de Formación y Estudios de Seguridad (creada en 1987), con la intención de reunir en un único organismo descentralizado todo lo referente a la selección y formación de los empleados públicos, salvo para docentes y sanitarios que siempre han contado con órganos específicos. Como es usual en los organismos autónomos, se ponía a su frente a dos órganos directivos, un director gerente y un Consejo de Gobierno con representantes de diversos departamentos. Internamente se estructuraba en dos servicios, el Servicio de la Escuela Navarra de Administración Pública y el Servicio de Psicología Aplicada, y una sección dependiente directamente del director gerente, la Unidad Jurídico Administrativa que posteriormente se convirtió en el Servicio Jurídico Administrativo (Decreto Foral 30/1992, de 13 de enero) y luego en la Sección de Planificación y Gestión (Decreto Foral 349/1995, de 18 de septiembre). En los Estatutos aprobados por Decreto Foral 344/1999, de 13 de septiembre, se establecía una estructura en tres servicios, el Servicio de Formación, el Servicio de Psicología y el Servicio de Escuela de Seguridad, más la Sección de Régimen Jurídico y Administrativo.

Por Decreto Foral 228/2000, de 19 de junio, se adscribe al INAP el Negociado de Formación antes integrado en la Dirección General de Política Lingüística dependiente del Departamento de Educación y Cultura. En consecuencia, por Decreto Foral 249/2000, de 3 de julio, se modifican sus Estatutos y se crea el Servicio de Vascuence e Idiomas Comunitarios, integrado por la Sección de Desarrollo y Perfeccionamiento Lingüístico que cuenta con dos negociados: el Ne-

---

[607] Orden Foral 163/2012, de 25 de abril, del consejero de Presidencia, Administraciones Públicas e Interior (BON nº 96, de 22 de mayo de 2012).

gociado de Formación de Idiomas Comunitarios y el Negociado de Formación de Vascuence; ambos, cada uno en su ámbito, reciben la atribución sobre cursos extensivos e intensivos, de reciclaje y de preparación técnica especializada, las pruebas de nivel y acreditaciones y otras actividades dirigidas a los empleados públicos. De este modo, a partir de esa fecha el INAP pasa a tener un papel no solo en la aplicación de la LFV sino también en la promoción de la enseñanza de otros idiomas entre los empleados públicos. Posteriormente, los Estatutos del INAP (Decreto Foral 117/2007, de 3 de septiembre, modificados por Decreto Foral 71/2009, de 5 de octubre, y por Decreto Foral 129/2011, de 24 de agosto) lo estructuran en cinco servicios: Servicio de Selección para el Ingreso, Servicio de Formación y Desarrollo, Servicio de Vascuence e Idiomas Comunitarios, Escuela de Seguridad de Navarra y Servicio de Evaluación y Calidad, creado este último con el objetivo de ejecutar las disposiciones de la Ley Foral 21/2005, de 29 de diciembre, de Evaluación de las Políticas Públicas y de la Calidad de los Servicios Públicos.

El INAP se extingue como organismo autónomo mediante Decreto Foral 68/2012, de 25 de julio, aduciendo razones de necesidad de contención del gasto por la crisis económica. El Decreto Foral 69/2012, de 25 de julio, que establece la nueva estructura orgánica del Departamento de Presidencia, Justicia e Interior, crea un servicio que mantiene la denominación de Instituto Navarro de Administración Pública y que se adscribe a la Dirección General de Función Pública. Sus funciones son «*la formación, reciclaje y perfeccionamiento de los empleados de las Administraciones Públicas de Navarra*», «*la selección de personal para las entidades locales de Navarra, cuando así se lo encomienden*» y «*la realización de jornadas, premios, publicaciones y cualquier otra actividad relacionada con el sector público de Navarra*». El nuevo INAP pierde parte de sus funciones; la Escuela de Seguridad que mantiene el rango de servicio se adscribe a la Dirección General de Interior y el anterior Servicio de Evaluación y Calidad queda convertido en una sección adscrita al Servicio de Organización y Modernización de la Dirección General de Gobierno Abierto y Nuevas Tecnologías del mismo departamento.

Actualmente el INAP queda estructurado en tres secciones: Sección de Formación y Desarrollo, Sección de Vascuence e Idiomas Comunitarios y Sección de Psicología Aplicada. En lo que aquí interesa, la Sección de Vascuence e Idiomas Comunitarios tiene atribuidas funciones «*en relación con el aprendizaje y perfeccionamiento del personal de las Administraciones Públicas de Navarra en el vascuence y en los idiomas de trabajo de la Unión Europea*». La sección se estructura en dos negociados, el Negociado de Formación de Idiomas Comunitarios y el Negociado de Formación de Vascuence. Conforme a la plan-

tilla orgánica vigente a 31 de diciembre de 2011 el entonces servicio y ahora sección contaba con 7 funcionarios[608].

1.8. Entidades locales

Según el sistema establecido por la Ley 7/1985, de 2 de abril, reguladora de las Bases del Régimen Local, las entidades locales tienen derecho a intervenir en cuantos asuntos afecten directamente al círculo de sus intereses y las leyes sectoriales, tanto estatales como autonómicas, deben atribuirles las competencias que procedan «*en atención a las características de la actividad pública de que se trate y a la capacidad de gestión de la entidad local, de conformidad con los principios de descentralización y de máxima proximidad de la gestión administrativa a los ciudadanos*». Entre las materias en las cuales, según su art. 25, el municipio ejercerá en todo caso competencias se encuentran, en lo que aquí más interesa, patrimonio histórico-artístico, actividades o instalaciones culturales, participar en la programación de la enseñanza y cooperar con la Administración educativa, y además se les atribuye la capacidad de realizar actividades complementarias de las propias de otras administraciones públicas relativas a educación y cultura, así como la potestad de autoorganización que comprende la gestión de sus empleados.

La LFV apenas menciona de forma específica a las entidades locales. Según el art. 16, las de la zona vascófona «*utilizarán el castellano y el vascuence en todas sus disposiciones, publicaciones, rotulaciones de vías urbanas y nombres propios de sus lugares, respetando, en todo caso, las tradicionales*»; el art. 8.2 dispone que «*el nombre de las vías urbanas será fijado por el Ayuntamiento correspondiente*». No obstante, les afectan diversos preceptos en cuanto que atribuyen potestades u obligaciones, en general, a las administraciones públicas:

a) En la zona vascófona deben adoptar las medidas oportunas y los medios necesarios para garantizar el derecho de los ciudadanos a usar tanto el vascuence como el castellano «*en sus relaciones con las Administraciones Públicas*» y a ser atendidos en la lengua oficial que elijan (art. 10), y deben promover la progresiva capacitación en el uso del vascuence de su personal, especificando en su plantilla las plazas para las que sea preceptivo el conocimiento del vascuence, siendo mérito su conocimiento en las restantes (art. 15).

b) En la zona mixta, para garantizar el derecho de los ciudadanos a usar tanto el vascuence como el castellano «*para dirigirse a las Administraciones*

---

[608] Orden Foral 163/2012, de 25 de abril, del consejero de Presidencia, Administraciones Públicas e Interior (BON nº 96, de 22 de mayo de 2012).

Públicas», podrán especificar las plazas para acceder a las cuales sea preceptivo el conocimiento del vascuence o valorarlo como mérito (art. 17).

La Ley Foral 6/1990, de 2 de julio, de la Administración Local de Navarra, reitera en su art. 235:

> «Las entidades locales incluirán en la correspondiente plantilla orgánica las características de las plazas y puestos de trabajo, incluidas las relativas a la aplicación de la Ley Foral 18/1986, de 15 de diciembre del Vascuence y su normativa de desarrollo, y a ellas deberán ajustarse los procedimientos de provisión de dicho personal».

c) En la zona no vascófona, y en relación al derecho de los ciudadanos a dirigirse en vascuence a las administraciones públicas, pueden requerir a los interesados la traducción al castellano o utilizar la unidad de traducción del Gobierno de Navarra (art. 18).

Y sin referencia a las zonas, con carácter general, se establece que las administraciones públicas protegerán las manifestaciones culturales y artísticas, la edición de libros, la producción audiovisual y cualesquiera otras actividades que se realicen en vascuence (art. 28).

Por su parte, el art. 5 del Decreto Foral 29/2003, de 10 de febrero, por el que se regula el uso del vascuence en las administraciones públicas de Navarra, dispone que las entidades locales pueden elaborar planes tendentes a la progresiva consecución de los objetivos previstos por el propio Decreto Foral, esto es, en la zona vascófona posibilitar el empleo indistinto de cualquiera de las dos lenguas oficiales como lenguas de trabajo y servicio al ciudadano y en la zona mixta organizar y capacitar al personal necesario para posibilitar el ejercicio de los derechos lingüísticos de los ciudadanos en la zona.

En la práctica, la actuación más intensa de las entidades locales en cuanto a la aplicación de la LFV es la adecuación de su personal y sus servicios para poder atender a los ciudadanos en vascuence. En segundo lugar, y dependiendo de las zonas (más en la zona vascófona que en la mixta, escasamente en la no vascófona), la acción cultural en vascuence y la de fomento del vascuence. En la zona vascófona se han creado varias mancomunidades para la prestación de esos servicios, sea como finalidad única o como una actividad más entre otras[609].

---

[609] Así, por ejemplo, la Mancomunidad del Euskara Bortziriak/Cinco Villas, que reúne a los municipios de Arantza, Bera, Etxalar, Igantzi y Lesaka, tiene entre sus fines, según el art. 4 de sus Estatutos (BON nº 47, de 18 de abril de 1990), «*promover e incentivar todas aquellas iniciativas que tengan como fin la recuperación, desarrollo y regulación del uso normal y oficial del euskara en todos los ámbitos de convivencia social, así como en la enseñanza*» o «*amparar el derecho de los ciudadanos a conocer y usar el euskara y definir los instrumentos para hacerlo efectivo*».

En todo caso, y como ya ha sido señalado, las entidades locales pueden utilizar su potestad para la elaboración de ordenanzas en el ámbito de sus competencias en la materia y es muy usual entre los ayuntamientos de las zonas vascófona y mixta contar con una ordenanza sobre uso y fomento del vascuence.

El Gobierno de Navarra viene prestando apoyo económico y técnico para la protección y fomento del uso del vascuence en el ámbito municipal. Mediante Decreto Foral 297/1998, de 13 de octubre, se reguló esa cooperación contemplando la suscripción de convenios de cooperación cuyo contenido se dirigía hacia:

a) fomento del uso del vascuence en el ámbito municipal;

b) contratación de técnicos de vascuence;

c) planificación y desarrollo de la política de personal en cuanto se refiere a la normativa y procesos de formación en vascuence;

d) adecuación de la actuación administrativa a la normativa lingüística vigente;

e) financiación y cooperación en el desarrollo de los medios de comunicación en vascuence de titularidad municipal;

f) realización de estudios sociolingüísticos sobre el uso del vascuence en el ámbito territorial municipal correspondiente y otros estudios de investigación.

Son 18 las entidades locales que han mantenido ese convenio que establecía unas ayudas económicas con un máximo del 70 % del coste de las actividades y que se determinaba conforme al número de habitantes, personal y dispersión geográfica y poblacional[610]. El convenio ha durado hasta la derogación de la citada norma por el Decreto Foral 25/2012, de 23 de mayo, que regula las ayudas al uso y promoción del euskera en el ámbito municipal y que, en cuanto al apoyo económico, establece un sistema de convocatoria pública y anual para el otorgamiento de las subvenciones con cargo a la partida que anualmente han de contener los presupuestos a tal fin, nuevo sistema que se justifica por el principio de transparencia y la aplicación de la legislación de subvenciones. Su art. 1 dispone que quedan incluidas dentro de esas ayudas las siguientes actividades:

a) fomento del uso del vascuence en el ámbito municipal;

b) formación del personal al servicio de la entidad local y de sus corporativos;

---

[610] Resolución 66/1999, de 4 de marzo, del director general de Política Lingüística, por la que se ordena la publicación en el BON del Convenio de Cooperación entre el Gobierno de Navarra y algunas entidades locales para la normalización del uso del euskera en el ámbito municipal (BON nº 31, de 12 de marzo de 1999).

c) asesoramiento a las administraciones locales, cuando éstas lo soliciten, para la adecuación de la actuación administrativa a la normativa lingüística vigente;

d) otras relacionadas con el uso y promoción del vascuence en el ámbito municipal que puedan acordarse entre las administraciones foral y local.

Como novedad más destacable, se elimina la subvención para la contratación de técnicos de euskera. El art. 2 encomienda a Euskarabidea/Instituto Navarro del Vascuence la adopción de los acuerdos procedentes con las entidades locales para la prestación mutua de los apoyos de carácter técnico, que no se concretan dada la brevedad de la norma que cuenta solo con cuatro artículos y la disposición derogatoria del decreto foral anterior[611].

2. ADMINISTRACIONES PÚBLICAS, SERVICIOS PÚBLICOS Y PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO

2.1. Disposiciones generales

Como ya se ha mencionado en un apartado anterior, el art. 35 de la LRJAP-PAC recoge entre los derechos de los ciudadanos en sus relaciones con las administraciones públicas el de «*utilizar las lenguas oficiales en el territorio de su Comunidad Autónoma, de acuerdo con lo previsto en esta Ley y en el resto del Ordenamiento Jurídico*». Su art. 36 regula específicamente la lengua de los procedimientos, señalando que para la Administración General del Estado es el castellano, pero que los interesados que se dirijan a órganos «*con sede en el territorio de una Comunidad Autónoma podrán utilizar también la lengua que sea cooficial en ella*»; en este caso el procedimiento se tramitará en la lengua elegida por el interesado, salvo que haya varios interesados y discrepen en cuanto a la lengua, en cuyo caso se tramitará en castellano, pero los interesados podrán elegir la lengua en que se expidan los documentos o testimonios que requieran. En cuanto a los procedimientos tramitados por las administraciones autonómicas y

[611] Este nuevo sistema se pone en marcha con la Resolución 5E/2012, de 28 de agosto, del director gerente de Euskarabidea-Instituto Navarro del Vascuence, que aprueba la convocatoria de las subvenciones para 2012 (BON nº 177, de 7 de septiembre de 2012). Pueden concurrir las entidades locales que presenten un Programa Anual de Actuación para fomentar el uso del euskera y que cuenten con personal técnico de euskera, que contraten asesoría externa o que desarrollen sus programas con el asesoramiento y supervisión de Euskarabidea-Instituto Navarro del Vascuence. Cuenta con un monto económico máximo de 109.171,41 euros, cantidad que se divide entre las entidades solicitantes en proporción a la puntuación obtenida en aplicación de los criterios de valoración contenidos en la convocatoria.

locales se hace una remisión a la legislación autonómica correspondiente, aunque se precisa que en todo caso han de traducirse al castellano los documentos o expedientes que deban surtir efecto fuera del territorio de la comunidad autónoma (salvo que sea en otra comunidad con la misma lengua cooficial) y los documentos dirigidos a los interesados que así lo soliciten expresamente.

La aplicación de estos preceptos tiene la dificultad ya comentada de que el legislador estatal parte del presupuesto de que las lenguas cooficiales lo son en todo el territorio de la comunidad respectiva y no contempla la cooficialidad solo en una parte del territorio, una circunstancia que solo se produce en Navarra. Veremos cuáles son los criterios de aplicación para cada una de las zonas lingüísticas a tenor de las disposiciones de la LFV.

Por su parte, la Ley 11/2007, de 22 de junio, de Acceso Electrónico de los Ciudadanos a los Servicios Públicos, en su disposición adicional sexta, garantiza el uso de las lenguas oficiales del Estado en las relaciones por medios electrónicos de los ciudadanos con las administraciones públicas y señala que las sedes electrónicas «*cuyo titular tenga competencia sobre territorios con régimen de cooficialidad lingüística*» posibilitarán el acceso a sus contenidos y servicios en las lenguas correspondientes. Aquí el criterio es otro, no dónde tenga la sede el órgano correspondiente, sino sobre qué territorios ejerce competencias. Quiere ello decir, por ejemplo, que los órganos de la Administración General del Estado cuya competencia abarca la totalidad del territorio nacional han de utilizar en sus sedes electrónicas todas las lenguas cooficiales; algo que aunque los períodos de aplicación transitoria de la ley finalizaron en 2009 se viene cumpliendo de forma muy irregular ya que algunas sedes electrónicas van incorporando la opción de elegir la lengua entre castellano, catalán/valenciano, gallego y euskera (algunas también en inglés y francés, ninguna, que sepamos, en aranés), la mayor parte de las veces solamente en una pequeña parte de sus contenidos, y otras, la mayoría, siguen siendo monolingües o bilingües castellano/inglés.

Dado que esa disposición adicional no tiene carácter básico, a diferencia de la mayor parte de las disposiciones de dicha ley que se dictan al amparo de la competencia exclusiva del Estado sobre bases del régimen jurídico de las administraciones públicas y sobre el procedimiento administrativo común, no tiene aplicación directa en Navarra para las demás administraciones públicas que habrán de regirse al respecto por la legislación foral que, a estos efectos, es la Ley Foral 11/2007, de 4 de abril, para la Implantación de la Administración Electrónica en la Administración de la Comunidad Foral de Navarra; no existe normativa aplicable para la Administración Local, salvo las propias ordenanzas que aprueben las entidades locales. Esta ley obvia el criterio de zonificación territorial que en este ámbito resulta materialmente inaplicable. Su art. 24 prevé, a efectos del inicio de procedimientos a través del Registro General Electrónico,

que se promoverán sistemas normalizados de solicitudes electrónicas en las dos lenguas propias de Navarra (que, obviamente, podrán utilizarse desde cualquier lugar del mundo, como es propio de las redes electrónicas), mientras que el art. 42.3 dispone que el portal de servicios web del Gobierno de Navarra (http://www.navarra.es) estará disponible en castellano y vascuence en ediciones separadas con el fin de que cada ciudadano utilice la que considere más apropiada y, para informaciones de interés general, en otras lenguas (que en la realidad son inglés y francés). En la práctica, solo una parte de los contenidos del portal están disponibles en vascuence[612].

---

[612] DEFENSOR DEL PUEBLO DE LA COMUNIDAD FORAL DE NAVARRA, *La situación efectiva de los derechos lingüísticos de los ciudadanos en relación con la administración electrónica de la Comunidad Foral de Navarra*, Pamplona, 2011, pp. 63-67, en su apartado de conclusiones, recordatorios y sugerencias señala lo siguiente:

«Tras la elaboración de este informe, se ha podido concluir que, en la actualidad (fecha de cierre de este informe), en el Portal de servicios web del Gobierno de Navarra:

a) Existen dos ediciones separadas, una en castellano, y otra en euskera.

b) Que la información facilitada en euskera no se corresponde en extensión y profundidad con la facilitada en castellano, siendo menor la del euskera.

c) Que no obstante, en determinadas informaciones generales, se observa la publicación de la misma información y al mismo tiempo en castellano que en euskera.

d) Que los procedimientos administrativos electrónicos o trámites on line que oferta la Administración de la Comunidad Foral (el día 3 de octubre de 2011, se ofertaban 967 trámites on line, que se podían realizar desde casa) aparecen, prácticamente en su totalidad, solo en castellano.

e) Que los ciudadanos que deseen relacionarse en euskera con la Administración foral en estos procedimientos administrativos electrónicos o servicios on line, no pueden hacerlo en igualdad de condiciones que los ciudadanos que deseen relacionarse en castellano.

Por lo expuesto, esta institución considera oportuno formular a la Administración de la Comunidad Foral de Navarra y a sus organismos públicos, los siguientes recordatorios de deberes legales y sugerencias, algunos de los cuales siguen la línea de las recomendaciones y sugerencias ya formuladas por esta institución con anterioridad:

A) Recordatorios:

Primero: Recordar el deber de la Administración de la Comunidad Foral de Navarra de hacer efectivo el derecho que legalmente tienen reconocido los ciudadanos a dirigirse en euskera en sus relaciones con esta, en procedimientos administrativos electrónicos, en igualdad de condiciones que en castellano.

Segundo: Recordar el deber de la Administración de la Comunidad Foral de Navarra de hacer efectivo el derecho que legalmente tienen reconocido los ciudadanos de la zona vascófona de Navarra a ser atendidos en euskera en sus relaciones con esta, en los procedimientos administrativos electrónicos, cuando así elijan esta lengua para relacionarse.

Tercero: Recordar el deber legal de que los contenidos del Portal web de servicios del Gobierno de Navarra estén disponibles en euskera, en edición separada, con el fin de que los ciudadanos que quieran utilizar esta lengua puedan hacerlo, sin perjuicio de que la adaptación de esta edición se haga progresivamente. Dicha progresividad no puede ser utilizada como razón general para impedir, dificultar o condicionar indebidamente el ejercicio del derecho de relación de los ciudadanos en euskera en igualdad de condiciones que los ciudadanos en castellano.

En el ámbito de las ordenanzas locales es también cada vez más habitual contemplar la regulación de las lenguas a utilizar en las páginas web. Así, por ejemplo, la Ordenanza reguladora del uso y fomento del euskera de Lekunberri aprobada el 29 de diciembre de 2010 contiene un capítulo dedicado específicamente a Internet[613]. Su art. 48 dispone que «*el acceso inicial a los contenidos Web del Ayuntamiento de Lekunberri deberá ser a la página en euskera, en la cual constará el enlace correspondiente a la página en castellano y otras lenguas, si procede*» y el precepto siguiente que «*los contenidos de responsabilidad del Ayuntamiento de Lekunberri accesibles desde Internet deberán poder ser consultados, como norma general, en euskera y en castellano*». Asimismo se dispone en el art. 50 que «*en los casos en que se posibilite la realización de trámites a través de Internet, deberá existir la opción tanto en euskera como en castellano*».

Hemos de señalar que, en la práctica, el uso del vascuence en las administraciones públicas resulta muy irregular. Es más frecuente entre las entidades locales de la zona vascófona, irregular en la Administración de la Comunidad

---

B) Sugerencias:

Primera: Que, con carácter general, se complete la información disponible en euskera en el portal web del Gobierno de Navarra, de modo que las versiones de la página web en castellano y en euskera sean, progresivamente, coincidentes.

Segunda: En particular, que, como mínimo, la publicación de las informaciones y noticias más relevantes o de mayor interés social para los ciudadanos de la zona vascófona, que se generen en la actividad de la Administración de la Comunidad Foral de Navarra, así como la información que expresamente se refiera a los municipios de dicha zona vascófona, se publiquen en la edición en euskera del portal web con la misma extensión y profundidad que en la edición en castellano, y coetáneamente con este, con el fin de materializar el principio de cooficialidad de las dos lenguas en esta zona de Navarra.

Tercera: Que la Administración de la Comunidad Foral de Navarra establezca una planificación, con identificación de objetivos y una programación temporal para su cumplimiento, dirigida a que el contenido del portal web del Gobierno de Navarra esté disponible en euskera.

Cuarta: Que se adopten las medidas oportunas más eficaces para que los ciudadanos que quieran dirigirse en euskera a la Administración de la Comunidad Foral de Navarra o a sus organismos públicos por procedimientos administrativos electrónicos, puedan hacerlo de forma efectiva y, en el caso de los ciudadanos de la zona vascófona, estos puedan ser, además, atendidos en esta lengua en el seno de dichos procedimientos administrativos electrónicos.

Quinta: En particular, que los trámites on line que la Administración de la Comunidad Foral de Navarra y sus organismos públicos ofrecen en la sección de Servicios del portal web a todos los ciudadanos en castellano, estén disponible también y de igual modo en euskera. Concretamente, se sugiere que se comience por la adaptación al euskera de los servicios o trámites on line de mayor demanda o uso por la población, o de los servicios o trámites que menor dificultad técnica ofrecen, o incluso por editar en euskera aquellas informaciones o partes de cada trámite que puedan serlo sin grandes inconvenientes (como en es el caso de las páginas de presentación, documentación y tramitación, contacto, etcétera)».

[613] BON nº 139, de 13 de julio de 2011.

Foral y muy infrecuente en la Administración del Estado en cualquier zona. Los informes del Comité de Expertos del Consejo de Europa señalan que los compromisos de la CELRM al respecto no se cumplen, o se cumplen solo parcialmente, a causa de una insuficiente dotación de medios, sobre todo de medios personales. En particular, el tercer informe considera que no se cumple el compromiso relativo a la atención en su lengua a personas atendidas en instalaciones sanitarias y de atención social (art. 13.2.c) y echa de menos una política de recursos humanos que lo garantice.

A. Zona vascófona

En esta zona, como consecuencia de la cooficialidad de las dos lenguas de Navarra, el régimen viene a ser prácticamente el mismo que el previsto por la LRJAP-PAC. Todos los ciudadanos tienen derecho a usar tanto el vascuence como el castellano en sus relaciones con las administraciones públicas, así como a ser atendidos –se entiende que tanto oralmente como por escrito– en la lengua oficial que elijan y si hay varios interesados se utiliza la lengua que establezcan de mutuo acuerdo (art. 10 de la LFV). Tienen plena eficacia jurídica y son válidas todas las actuaciones administrativas cualquiera que sea la lengua oficial empleada, pero si no hay acuerdo de las partes para elegir una sola lengua todos los actos en que intervengan órganos de las administraciones públicas deberán ser redactados en ambas lenguas (art. 11), lo cual no deja de ser una norma parcialmente contradictoria ya que, en realidad, en muchos casos no se producirá esa validez y eficacia sea cual sea la lengua empleada ya que se exige que se empleen las dos. La aplicación del art. 36.3 de la LRJAP-PAC impone para los documentos o expedientes tramitados en vascuence la traducción al castellano si deben surtir efecto fuera del territorio de Navarra, salvo si han de surtir efectos en la comunidad del País Vasco dado que tiene la misma lengua cooficial.

En cuanto al caso de los documentos que deben surtir efectos en Navarra, pero fuera de la zona vascófona, que no son contemplados expresamente ni por la LRJAP-PAC ni por la LFV, pueden producirse dos situaciones:

a) Que sea alguno de los interesados quien ha solicitado copia o testimonio de los documentos y pretenda presentarlos para que surtan efectos ante una institución fuera de la zona vascófona. En tal caso podrá solicitar la copia en la lengua que prefiera, sin que se le pueda imponer una determinada. Dado que los ciudadanos en la zona mixta pueden dirigirse a las administraciones públicas en vascuence, esto es, tienen el derecho de presentar el documento originado en la zona vascófona en vascuence, las administraciones públicas de la zona mixta no pueden exigirle traducción, sin perjuicio de que lo hagan de oficio durante su tramitación. También podrá presentarlo en vascuence ante las administraciones

de la zona no vascófona, pero en ese caso le puede ser requerida la traducción, salvo que el órgano competente decida solicitarla de oficio a la unidad oficial de traducción. Y en todo caso podrá presentarse en vascuence en el registro general electrónico de la Administración de la Comunidad Foral.

b) Que sea la administración actuante en la zona vascófona la que debe remitir los documentos o el testimonio del expediente a otra institución con sede en la zona mixta o no vascófona. Será de aplicación lo que dispone el art. 9 del ya citado Decreto Foral 29/2003 para las relaciones interadministrativas: a') Los funcionarios públicos que tienen atribuida la fe pública administrativa y la función de certificación administrativa deben, en todo caso, expedir en castellano las copias de los documentos públicos que deban surtir efectos fuera de la zona vascófona; b') Las relaciones de las administraciones públicas de la zona vascófona con órganos de la Administración del Estado se realizan en castellano pero pueden utilizar también el vascuence; c') Si en las relaciones interadministrativas las administraciones de fuera de la zona vascófona tienen la condición de interesadas en el procedimiento administrativo, deberá traducirse al castellano para realizar la tramitación en ambas lenguas, salvo que todos los interesados acuerden que la tramitación se realice solo en vascuence.

El Decreto Foral 29/2003 precisa también el régimen de las notificaciones y comunicaciones: a) Si se dirigen a personas físicas o jurídicas (incluidas otras administraciones) dentro de la misma zona vascófona, deben redactarse en ambas lenguas, salvo que todos los interesados hayan elegido expresamente la utilización de una sola; b) Si se dirigen a órganos de la Administración del Estado se realizan en castellano, salvo si tienen su sede en Navarra en cuyo caso se puede utilizar también el vascuence; c) En comunicaciones orales los funcionarios pueden atender a los ciudadanos en cualquiera de las dos lenguas oficiales elegida por éstos. Nada se dice sobre las comunicaciones a órganos de la Administración de la Comunidad Foral con sede fuera de la zona vascófona; parece razonable aplicar el mismo régimen que a los órganos estatales.

El art. 15.1 del Decreto Foral 29/2003 disponía que:

> «Las comunicaciones y notificaciones dirigidas desde los servicios de la Administración de la Comunidad Foral de Navarra con sede en la zona mixta a personas físicas y jurídicas de la zona vascófona se realizarán en castellano, salvo que los interesados soliciten expresamente la utilización del vascuence, en cuyo caso podrán realizarse en forma bilingüe».

Entre otras resoluciones dictadas en los numerosos recursos que se interpusieron contra el Decreto Foral, la STSJNA 587/2004, de 20 de mayo, anuló este precepto dado que infringía el derecho de los residentes en la zona vascófona a recibir las notificaciones en forma bilingüe reconocido en el art. 11 de la

LFV[614]. Es decir, ese derecho abarca también las comunicaciones que se reciban desde órganos de la Administración de la Comunidad Foral que se encuentren fuera de la zona vascófona.

Para dar cumplimiento a estas disposiciones se prevé, en el art. 9 del Decreto Foral citado, que los órganos competentes de las administraciones públicas pueden establecer la utilización de impresos, modelos o formularios redactados en castellano, en vascuence o en forma bilingüe.

En lo que respecta a las entidades locales, el art. 86 del ROF dispone que las convocatorias de las sesiones, los órdenes del día, mociones, votos particulares, propuestas de acuerdo y dictámenes de las comisiones informativas (y, conforme al art. 110, también las actas de las sesiones) *«se redactarán en lengua castellana o en la lengua cooficial en la Comunidad Autónoma a la que pertenezca la entidad»*, y especifica que ello se hará *«conforme a la legislación aplicable y a los acuerdos adoptados al respecto por la correspondiente Corporación»* y que en los debates de los órganos colegiados «*podrán utilizarse, indistintamente, la lengua castellana o la cooficial de la Comunidad Autónoma*

---

[614] Esta sentencia hacía las siguientes consideraciones:

«*Es claro que la Ley respecto a los ciudadanos residentes en la zona vascófona exige que las comunicaciones y notificaciones se realicen en ambas lenguas, en tanto que el Decreto establece que las comunicaciones o notificaciones desde órganos administrativos de la zona mixta a residentes en zona vascófona se efectúen castellano. Pues bien, se ha de estar para la determinación de la lengua de las notificaciones o comunicaciones no al régimen imperante en el lugar donde se ubica la sede del órgano administrativo, sino al del lugar de residencia del destinatario, ya que la lengua es un derecho del ciudadano y el órgano administrativo ha de acomodarse a tal derecho, no a la inversa. Por ello el artículo 11 de la Ley se refiere a la lengua de las notificaciones y comunicaciones, no del acto administrativo en sí mismo considerado, por lo que se está contemplando desde la perspectiva del destinatario de tal notificación, y la eficacia del acto respecto al mismo. La interpretación contraria hará inefectivo el derecho del ciudadano a obtener tales notificaciones o comunicaciones en ambas lenguas y estaría trasladando a los ciudadanos de la zona vascófona el régimen establecido para los de la zona mixta, en atención al lugar de ubicación del órgano administrativo, cuando el régimen, según se ha dicho, es el de residencia del destinatario y estaría exonerando a todos los servicios centrales de la Administración Foral –todos ellos en Pamplona, zona mixta– de su obligación de dirigir a los ciudadanos de zona vascófona las notificaciones y comunicaciones tanto en castellano como en vasco, con ello se estaría produciendo una importante restricción en los derechos lingüísticos reconocidos a los ciudadanos de tal zona.*

El hecho de que el artículo analizado del Decreto Foral se encuentre ubicado sistemáticamente entre los preceptos de la zona mixta no produce alteración alguna a lo que se ha razonado con anterioridad, pues el régimen ha de ser el propio de la zona vascófona, ya que, como se ha razonado la lengua es un derecho del ciudadano, al que se han de acomodar las Administraciones públicas, sin que sea el lugar de la sede de los órganos de estas el que determine el régimen jurídico aplicable, sino que, por el contrario, se ha de estar al del destinatario de la actuación administrativa. Se ha de analizar, por lo tanto, la naturaleza de las instituciones enjuiciadas con independencia de la mera ubicación sistemática de los preceptos, pues en este caso quedaría al albur de la Administración en ejercicio de su potestad reglamentaria en función de la mera colocación de un precepto en uno u otro capítulo el alterar el carácter de los institutos jurídicos objeto de regulación».

respectiva» [615]. Quiere ello decir que las entidades locales de la zona vascófona pueden optar por utilizar en sus sesiones solo el castellano, solo el vascuence o ambas lenguas. Ni la LFV ni el Decreto Foral 29/2003 disponen específicamente nada al respecto, pero aplicando sus disposiciones generales habrá que entender que el uso de una sola de las dos lenguas es posible únicamente si todos los interesados, esto es, todos los miembros de la entidad local, están de acuerdo en ello y que, en caso contrario, deberán utilizarse ambas[616]. En su caso, las entidades locales deberán proveer los adecuados medios de traducción o de interpretación simultánea para atender el derecho de sus miembros a utilizar cualquiera de las lenguas cooficiales y a recibir toda la información en una lengua que comprendan (en la práctica, ya que casi la totalidad de la población domina el castellano, esos medios atienden, en su caso, a quienes desconocen el vascuence).

B. Zona mixta

Dado que en la zona mixta la única lengua oficial es el castellano, no son de aplicación las disposiciones de la LRJAP-PAC sobre lenguas cooficiales. El art. 17 de la LFV dispone que *«todos los ciudadanos tienen derecho a usar tanto el vascuence como el castellano para dirigirse a las Administraciones Públicas de Navarra»*. No se reconoce el derecho a recibir respuesta en vascuence, como en la zona vascófona, ni a que los procedimientos administrativos se tramiten en vascuence, por lo cual la regla general es que la tramitación es siempre en castellano.

De forma poco coherente con ese derecho de los ciudadanos, el art. 13 del Decreto Foral 29/2003 dispone para los impresos de uso público *«la utilización de formularios distintos en castellano y en forma bilingüe, para la elección del interesado*», y el art. 15.2 reitera innecesariamente lo siguiente:

> «En los impresos y formularios para uso de las personas físicas o jurídicas de la zona mixta, se podrá utilizar el documento redactado sólo en castellano o en la forma bilingüe castellano-vascuence, aunque en unidades separadas para elección por el usuario de la que corresponda a su interés».

---

[615] Recordemos que entre los compromisos asumidos por España del art. 10 de la CELRM se encuentra el de permitirse el empleo de lenguas regionales o minoritarias en los debates de las asambleas de entidades regionales y locales, sin excluir el uso de la lengua oficial del Estado.

[616] Sin embargo, la STSJNA de 13 de junio de 1997 anula el acuerdo del Ayuntamiento de Urrotz de redactar las actas únicamente en euskera interpretando la LFV en el sentido de que de los arts. 11 («*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*») y 16 («*las entidades locales de la zona vascófona utilizarán el castellano y el vascuence en todas sus disposiciones*») se deriva la obligación de utilizar en todo caso el castellano.

Parece que el ciudadano que quiera ejercer el derecho que le reconoce el art. 17 de la LFV lo tendrá que hacer al margen de los impresos y formularios que le va a proporcionar la Administración, que no contempla un formato solo en vascuence. La disposición adicional cuarta del Decreto Foral añade un elemento de confusión al afirmar:

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

Mientras que el art. 15.2 parece que cuando habla de «*forma bilingüe castellano-vascuence*» se refiere a un único soporte material con un contenido en ambas lenguas, la disposición adicional citada parece que por «*forma bilingüe*» entiende también que existan soportes separados cada uno en una sola lengua, esto es, dos soportes monolingües. Cabe la duda, por tanto, de si el órgano competente puede decidir establecer impresos solo en vascuence junto con los impresos solo en castellano[617].

El art. 12 del Decreto Foral 29/2003 dispone lo que sigue:

> «En los servicios centrales de la Administración de la Comunidad Foral de Navarra con sede en Pamplona, cuya actividad va dirigida al conjunto de la población, se establecerá una unidad administrativa de traducción oficial vascuence-castellano»,

Se reitera lo previsto en el art. 9 de la LFV y solo garantiza la presentación de escritos en vascuence, pero va un paso más allá y añade que «*se adoptarán las medidas complementarias tendentes a posibilitar la prestación de sus servicios administrativos básicos en vascuence cuando el usuario así lo requiera*», que permite que los ciudadanos puedan ser atendidos, oralmente o por escrito, en vascuence, pero queda a la discreción de la Administración de la Comunidad Foral establecer cuáles van a ser esos servicios, su ámbito y su alcance. También

---

[617] La STSJNA 590/2004, de 20 de mayo, que, entre otras, analiza la legalidad del Decreto Foral, al referirse al art. 15 se limita a señalar: «*El derecho de uso de la lengua, al menos en la concepción de la Ley, no exige en zona mixta el derecho de respuesta en lengua vasca, aparte de que en este caso no se está regulando un derecho de respuesta individual, sino genérico dirigido de forma general a todos los ciudadanos a través de impresos y formularios. Por otro lado, este precepto ha de relacionarse con el artículo 13 del propio Decreto Foral que establece la redacción bilingüe de los distintos impresos para uso público. Se está estableciendo, por lo tanto, una obligación de redacción de impresos en ambas lenguas que posibilita el derecho de opción del ciudadano a acogerse a la de su elección*». En voto particular del magistrado Sr. Fernández Fernández se considera que el art. 15.2 se opone al art. 17 de la LFV.

se añade que «*la creación por otras Administraciones Públicas de Navarra de la zona mixta de una unidad administrativa de traducción en sus servicios centrales será potestativa de cada una de ellas*», lo cual en realidad no genera ni nuevos derechos ni nuevas obligaciones para nadie. Esas otras administraciones deben ser las entidades locales, que pueden optar por crear sus unidades de traducción o solicitar el apoyo de la del Gobierno de Navarra.

En cuanto a la aplicación de los arts. 86 y 110 del ROF, dado que en la zona mixta el vascuence carece de oficialidad, no es obligatorio para las entidades locales que las convocatorias, órdenes del día, mociones, votos particulares, propuestas de acuerdo, dictámenes y actas de las sesiones se redacten en vascuence. No obstante, los miembros de las entidades locales tienen igual derecho que cualquier ciudadano a dirigirse a ellas en vascuence, por lo que deberán admitirse las mociones, votos particulares y propuestas que formulen en esa lengua, y así mismo deberá respetarse su derecho a utilizar el vascuence en los debates, proveyendo como ya se ha dicho los medios de traducción o de interpretación simultánea necesarios para garantizar los derechos tanto de quienes utilicen el vascuence como de los que no lo dominen (en su caso, utilizando los del Gobierno de Navarra). Por otro lado, las entidades locales dentro de su potestad de autoorganización pueden disponer, si lo consideran oportuno, el uso del vascuence, junto al castellano, en determinados documentos como las convocatorias o las actas. A falta de prohibición expresa, no cabe considerar que la LFV, entre cuyos objetivos se halla proteger la recuperación y el desarrollo del vascuence en Navarra señalando las medidas para el fomento de su uso (art. 1.2), impida esa opción.

El Decreto Foral 29/2003 establece un complejo –y contradictorio– régimen de notificaciones y comunicaciones entre las administraciones con sede en la zona mixta y otras administraciones:

a) Si es entre las administraciones de la zona mixta entre sí o con otras de la zona vascófona «*podrán ser bilingües en un único soporte, debiendo realizarse en castellano en caso de utilizarse una sola lengua*» (art. 14.1).

b) Las que la Administración de la Comunidad Foral de Navarra dirija a otras administraciones sitas en la zona vascófona y mixta «*deberán redactarse en castellano, salvo las que correspondan a procedimientos administrativos iniciados en la zona vascófona y en vascuence, en cuyo caso se podrán continuar en la forma bilingüe*» (art. 14.2).

c) Las demás comunicaciones administrativas «*se redactarán en castellano, siendo también válida la forma bilingüe cuando correspondan a procedimientos administrativos iniciados en la zona vascófona y en vascuence*» (art. 14.3).

Por lo tanto, parece que a la Administración de la Comunidad Foral no se le da la opción de utilizar la forma bilingüe, salvo para continuar un procedimiento iniciado en vascuence y en la zona vascófona según establece el apartado 2, mientras que a las demás administraciones, las entidades locales, sí se les permite utilizar la forma bilingüe con carácter general según se desprende del apartado 1. No obstante, el apartado 3 siembra la confusión al establecer con carácter general el mismo régimen que para la Administración de la Comunidad Foral restringiendo la forma bilingüe al supuesto de continuar un procedimiento iniciado en vascuence y en la zona vascófona.

Una interpretación sistemática del art. 14 nos lleva a deducir que el apartado 3, ya que se refiere a comunicaciones «*no incluidas en los apartados anteriores*», no puede referirse a las comunicaciones dirigidas a administraciones con sede en la zona vascófona ni en la zona mixta, sino a otras administraciones situadas en la zona no vascófona o fuera de la Comunidad Foral. Por ello la referencia a procedimientos iniciados en la zona vascófona resulta incoherente[618].

Como ya se ha señalado, el art. 15.1 del Decreto Foral 29/2003, el único que regulaba las comunicaciones con los ciudadanos (aunque se limitaba a los residentes en la zona vascófona) fue anulado por sentencia judicial, con lo cual nada hay regulado al respecto para la zona mixta. De la LFV se desprende que no existe un derecho a recibir comunicaciones o notificaciones ni en vascuence ni en forma bilingüe; no obstante, tampoco se puede considerar prohibido y, en particular, las entidades locales pueden hacerlo e incluso introducir esa previsión en sus ordenanzas[619].

---

[618] La incoherencia probablemente proviene de la técnica de redacción seguida, consistente en tomar la redacción del anterior Decreto Foral 135/1994, de 4 de julio, y restringir precepto a precepto las posibilidades de uso del vascuence fuera de la zona vascófona. El art. 14.3 de aquél disponía que «*los documentos, notificaciones y comunicaciones administrativas destinados a Administraciones Públicas y entidades de derecho público vinculadas a ellas no incluidas en los apartados anteriores se redactarán en castellano, siendo también válida la forma bilingüe cuando correspondan a procesos administrativos iniciados en vascuence*». Esa redacción tenía sentido porque cabían procesos administrativos iniciados en vascuence en la Comunidad Autónoma del País Vasco; al añadir irreflexivamente «*en la zona vascófona*» para limitar todavía más la posibilidad de uso de la forma bilingüe se incurre en contradicción.

[619] La ya citada Ordenanza reguladora de la utilización y del fomento del Vascuence en el ámbito del Ayuntamiento de Pamplona (BON nº 110, de 10 de octubre de 1997, modificada en BON nº 114, de 23 de septiembre de 2005) dispone lo siguiente:

«*Art. 6.º A los ciudadanos que elijan dirigirse por escrito a la Administración en vascuence, se les responderá en esta lengua. Se utilizará para ello los servicios del traductor de vascuence que dará las versiones oficiales en castellano de la solicitud realizada por el ciudadano y del acuerdo o respuesta municipal que se ha de comunicar al mismo.*

Art. 7.º A los ciudadanos que se dirijan oralmente a la Administración en vascuence, se les atenderá en esta lengua. El Ayuntamiento adoptará las medidas oportunas para alcanzar dicho objetivo».

El art. 15.2, indemne tras la declaración de nulidad del apartado anterior, dispone:

> «En los impresos y formularios para uso de las personas físicas o jurídicas de la zona mixta, se podrá utilizar el documento redactado sólo en castellano o en la forma bilingüe castellano-vascuence, aunque en unidades separadas para elección por el usuario de la que corresponda a su interés».

Una rebuscada redacción que no deja claro si lo de unidades separadas se refiere a que debe haber, por un lado, formularios solo en castellano y, por otro, formularios bilingües castellano-vascuence, o se refiere a que debe haber formularios en castellano y formularios en vascuence.

C. Zona no vascófona

El art. 18 de la LFV, en relación con la zona no vascófona, *«reconoce a los ciudadanos el derecho a dirigirse en vascuence a las Administraciones Públicas de Navarra. Estas podrán requerir a los interesados la traducción al castellano o utilizar los servicios de traducción previstos en el artículo 9»*.

Parece desprenderse de este precepto que el único modo de dirigirse a las administraciones públicas en vascuence ha de ser de forma escrita, no otra puede ser la consecuencia de referirse a la *«traducción al castellano»* o a la utilización de unos servicios de traducción situados en Pamplona. En suma, aparte de no existir el derecho a una atención oral en vascuence, no se reconoce ningún derecho sobre el uso del vascuence dado que no se garantiza la respuesta en la misma lengua y que, en realidad, se aplica exactamente el mismo régimen que si un ciudadano se dirigiera a la Administración en cualquier otra lengua (inglés, francés, catalán, árabe, chino), en cuyo caso aunque la ley no lo diga expresamente es obvio que se le solicitará la traducción al castellano o que el órgano competente obtendrá de oficio una traducción antes de tramitar el escrito, salvo que el funcionario encargado entienda la lengua en cuestión y decida prescindir de tales trámites.

Por su parte, la Ordenanza reguladora de la Administración electrónica del Ayuntamiento de Pamplona aprobada por acuerdo de 17 de septiembre de 2010 (BON nº 153, de 17 de diciembre de 2010) en su disposición adicional segunda establece lo que sigue:

«*Uso de las lenguas oficiales de la Comunidad Foral de Navarra y de otras lenguas*.

En el plazo máximo de un año desde la entrada en vigor de la presente ordenanza, se garantizará que tanto la web municipal como la sede electrónica del Ayuntamiento de Pamplona, contengan el acceso a las informaciones, modelos y servicios que el Ayuntamiento pone a disposición de los ciudadanos en las dos lenguas oficiales de la Comunidad Foral de Navarra. Asimismo, se podrán incluir informaciones en otras lenguas, cuando se considere de interés general.

La edición de las lenguas será separada, con el fin de que cada ciudadano utilice la que considere más apropiada, y en el caso de las que sean distintas del castellano, se irá haciendo la adaptación progresivamente».

El Decreto Foral 29/2003 poco o nada añade a esa disposición legal, ya que a la zona no vascófona únicamente dedica el art. 17 que en su apartado 1 se limita a disponer:

> «Las Administraciones Públicas de la zona no vascófona requerirán a los interesados la presentación simultánea de la traducción al castellano de los documentos que se dirijan a ellas en vascuence o podrán utilizar los servicios de traducción oficial para atender a los ciudadanos cuando éstos, en el ejercicio de sus derechos, puedan dirigirse a las mismas sólo en vascuence».

No obstante, al igual que sucede en la zona mixta, a la ausencia del derecho a recibir una respuesta en vascuence no se une una prohibición de que, si una administración pública lo considera oportuno y cuenta con medios adecuados para ello, sea proporcionada esa respuesta, bien solamente en vascuence o en forma bilingüe[620]. En cualquier caso, a diferencia de lo que sucede en las zonas vascófona y mixta, la problemática y la conflictividad a este respecto es reducida.

2.2. Administraciones y procedimientos especiales

A. Universidad Pública de Navarra

Como ya se ha señalado anteriormente, la STSJNA de 9 de diciembre de 1998, que desestimaba un recurso contra la creación de una plaza de profesor titular bilingüe, y la STSJNA de 4 de enero de 1999, sobre los Estatutos de la UPNA, establecen que es aplicable la LFV también en cuanto a la incorporación del vascuence a la enseñanza universitaria, de forma supletoria a lo que disponga su normativa específica. En virtud del principio de autonomía universitaria, las universidades se rigen principalmente por sus propios Estatutos y las normas

---

[620] Así, por ejemplo, la citada Ordenanza reguladora de la utilización del vascuence en el ámbito de la Mancomunidad de la Comarca de Pamplona (BON nº 18, de 11 de febrero de 1998), que abarca municipios de las tres zonas lingüísticas, aunque mayoritariamente de la mixta, regula lo siguiente:

«Artículo 4. Relaciones con los administrados. 1. La Mancomunidad adoptará las medidas necesarias para que todos los ciudadanos puedan ejercitar el derecho a elegir libremente la lengua oficial en la que deseen ser atendidos. Para ello, se determinarán los medios y recursos que fuesen necesarios.

2. Las notificaciones que la Mancomunidad dirija a personas físicas y jurídicas se redactarán en forma bilingüe, salvo que los interesados elijan expresamente la utilización de una cualquiera de las dos lenguas o el procedimiento se hubiera iniciado a instancia de parte en una lengua determinada.

3. Se asegurará la edición en ambas lenguas o en forma bilingüe de los siguientes documentos o materiales:

- Documentos contractuales que deban ser formalizados para la prestación de servicios.

- Los recibos que recojan las cuantías que los ciudadanos han de abonar por la prestación de los servicios cuya titularidad ostente la Mancomunidad.

- Guía de servicios».

que dicten en su desarrollo. Los Estatutos de la UPNA aprobados por Decreto Foral 110/2003, de 12 de mayo, dedican el capítulo V de su título IV («*Comunidad universitaria*») específicamente al euskera en la universidad. El art. 118 establece que «*el castellano y el euskera son lenguas propias de Navarra y, en consecuencia, todos los miembros de la Universidad Pública de Navarra tienen el derecho a conocer y utilizar ambas lenguas*».

Como consecuencia de dicha declaración, se reconoce a todos los miembros de la comunidad universitaria el derecho a dirigirse a los órganos de gobierno y a los servicios administrativos universitarios en cualquiera de las dos lenguas, así como a expresarse en ellas en las reuniones universitarias y a recibir y ofrecer enseñanzas, realizar trabajos, exámenes o pruebas en euskera en aquellas asignaturas que se ofrezcan en esa lengua. Los órganos de gobierno se obligan a establecer los medios adecuados para garantizar esos derechos, entre ellos una política de formación y contratación de profesorado y de personal de administración y servicios determinando las plazas en las que sea preceptivo el conocimiento del euskera y valorándolo en aquellas que sea adecuado en atención a sus características. Se prevé una Comisión de Planificación Lingüística con la función de elaborar las propuestas de planificación del uso del euskera y el seguimiento de la política lingüística, con una unidad técnica de euskera como instrumento de apoyo con las funciones de traducir, velar por el uso correcto del euskera en la documentación administrativa y asesorar a los órganos de gobierno en materia de euskera.

El art. 122 de los Estatutos prevé la utilización del castellano y el euskera en la documentación administrativa de uso interno y externo y garantiza el uso de ambas lenguas en los impresos, membretes de papelería, actuaciones relativas a imagen y rotulación interior y exterior, así como en la publicidad y promoción en el ámbito lingüístico del euskera, y en las relaciones institucionales con las administraciones públicas ubicadas en la Comunidad Foral.

B. Procedimientos notarial y registral

El art. 12 de la LFV dispone, para la zona vascófona:

> «Los documentos públicos deberán redactarse en la lengua oficial que el otorgante elija o, si hubiese más de un otorgante, en la que estos acuerden. Los fedatarios públicos deberán expedir en castellano o vascuence, según lo solicite el interesado, las copias o los testimonios y traducir cuando sea necesario matrices y documentos bajo su responsabilidad. En todo caso, deberán expedir en castellano las copias que deban tener efecto fuera de la zona vascófona».

Se trata de una adaptación de lo que dispone el ya citado art. 149 del Reglamento Notarial (en la redacción dada por Real Decreto 45/2007, de 19 de enero):

> «Los instrumentos públicos se redactarán en el idioma oficial del lugar del otorgamiento que los otorgantes hayan convenido. En caso de discrepancia entre los otorgantes respecto de la utilización de una sola de las lenguas oficiales el instrumento público deberá redactarse en las lenguas oficiales existentes. Las copias se expedirán en el idioma oficial del lugar pedido por el solicitante».

La aplicación de estos preceptos suscita varias cuestiones. La primera, que hay ciertas contradicciones entre lo que dispone la LFV y lo que dispone el Reglamento Notarial. Cualquier interpretación que hagamos ha de tener en cuenta que nos encontramos, con arreglo a lo que dispone el art. 149.1.8ª de la Constitución, en una materia de competencia exclusiva del Estado, la *«ordenación de los registros e instrumentos públicos»*. Conforme a lo que ya hemos explicado en un apartado anterior, el titular de la competencia sustantiva posee también la competencia para regular el uso de la lengua en este ámbito material (STC 87/1997). No quiere decir ello que la legislación autonómica no pueda colaborar también en la regulación, pero únicamente en orden a adoptar medidas normalizadoras y a regular el régimen de cooficialidad, esto es, puede entrar únicamente en el «*contenido inherente al concepto de cooficialidad*»[621]. En este caso, parece que el ámbito propio de la LFV se ha de circunscribir a señalar que en la zona vascófona los instrumentos públicos deben contemplar la existencia de las dos lenguas cooficiales, castellano y vascuence, mientras que en la zona mixta y en la zona no vascófona no existe régimen de cooficialidad.

En particular, la LFV prevé que la lengua ha de ser siempre la elegida por los otorgantes o, si estos son varios, la que acuerden. No prevé nada para el caso de que no haya acuerdo, pero será de aplicación en todo caso la previsión del Reglamento Notarial en el sentido de que en tal supuesto el instrumento público debe redactarse en las dos lenguas oficiales, esto es, castellano y vascuence. La LFV exige que, en todo caso, deben expedirse en castellano las copias que deban

---

[621] Explica la citada STC 87/1997: «*Determinar cuáles sean las consecuencias genéricas o el alcance del contenido inherente de la oficialidad es cosa que aquí no es necesario analizar con pretensiones de exhaustividad. A los efectos de este proceso constitucional basta señalar que el Tribunal siempre ha considerado como tales, entre otras, el establecimiento de los derechos y deberes lingüísticos de los ciudadanos frente a todas las Administraciones Públicas –por ejemplo, el derecho a poder dirigirse a ellas en cualquiera de las lenguas oficiales en la Comunidad– y la proclamación de la plenitud e igualdad de efectos jurídicos de los documentos redactados en cualquiera de esas lenguas (por todas, SSTC 123/1988, fundamento jurídico 5 y 56/1990, fundamento jurídico 40). Más concretamente, el Tribunal Constitucional ha precisado que las denominadas Leyes de normalización y en concreto los preceptos que proclaman los referidos derechos y la igualdad de efectos jurídicos son fruto del ejercicio de estas competencias o mandatos contenidos en los preceptos constitucionales y estatutarios que atribuyen a las respectivas Comunidades Autónomas la regulación del carácter oficial de las lenguas y el fomento de las mismas (SSTC 82/1986, fundamentos jurídicos 4, 7 y 8; 56/1990, fundamento jurídico 40; 74/1989, fundamento jurídico, 3 y 337/1994, fundamento jurídico 7)».

tener efecto fuera de la zona vascófona. Esta exigencia choca con lo previsto en el Reglamento Notarial en cuya virtud las copias se expiden en el idioma oficial que elija el solicitante. No hay ningún motivo lógico, con arreglo al «*contenido inherente del concepto de cooficialidad*», para la exigencia de la LFV; las copias de un instrumento pueden solicitarse sin tener conocimiento exacto sobre si en el futuro deberán surtir efectos dentro o fuera de la zona vascófona, o para que tengan efecto en la Comunidad Autónoma del País Vasco, donde serán admitidas en vascuence dado su carácter de lengua cooficial; o para que tenga efecto en la zona mixta ante un órgano administrativo que ha de admitir los escritos en vascuence; o, en fin, puede tratarse de un testamento en vascuence que, como ya hemos explicado, conforme al Fuero Nuevo puede otorgarse por cualquier navarro. ¿Qué consecuencias jurídicas puede tener que una copia emitida en vascuence salga de la zona vascófona? Parece dudoso que la legislación foral pueda entrar a regular la validez de las copias de los instrumentos públicos, algo que corresponde a la legislación estatal, y determinar que fuera de la zona vascófona carecen de efectos si no están expedidas en castellano[622]. Otra cosa es que, en virtud de la normativa aplicable en el lugar donde se pretenda que surta efectos, en su momento se exija la traducción al castellano o a otra lengua.

---

[622] La ya citada STC 74/1989, de 24 de abril, hace las siguientes consideraciones al respecto:

«*La reserva al Estado de la ordenación de los instrumentos públicos tiende al aseguramiento de un tratamiento normativo unitario y común de los documentos públicos notarialmente autorizados, y, por tanto, de las escrituras públicas, uniformando a tal fin el régimen de su naturaleza y contenido, de sus requisitos internos y formales, de su validez y eficacia y, en general, de todos aquellos aspectos que comprometan la unidad de su disciplina jurídica, de modo que una nota definitoria de las reglas ordenadoras de los instrumentos públicos, y, por tanto, de las escrituras públicas, ha de ser la de servir, en relación de necesidad, al establecimiento y preservación de la uniformidad de su régimen jurídico.*

En una situación de cooficialidad lingüística, como la derivada del art. 3 de la Constitución, y el art. 3 del EAC, el ejercicio de la competencia autonómica de normalización lingüística tiene por fuerza que incidir en materias también acotadas por otros títulos competenciales reservados al Estado. Ello no nos impidió en las SSTC 82/1986 y 83/1986 reconocer que las Comunidades vasca y catalana habían ejercido correctamente aquella competencia al regular el uso de sus específicas lenguas oficiales en los campos de la relación de los ciudadanos con las Administraciones públicas o con la Administración de Justicia. De modo semejante tampoco podemos considerar excesivo el ejercicio de la misma competencia cuando ésta se refiera como aquí acontece a uno de los puntos, la lengua de las escrituras públicas, que en la legislación preconstitucional pudo considerarse como aspecto de la ordenación de los instrumentos públicos, porque de lo contrario, si tal criterio se generalizara, la competencia autonómica quedaría vacía de contenido. Hay, pues, que considerar, dentro de la búsqueda del equilibrio entre las competencias en juego al que apuntábamos en términos generales en el fundamento jurídico segundo, que el ejercicio de la competencia de normalización lingüística en los términos del art. 3 del Decreto 125/1984 respeta la competencia estatal sobre ordenación de los instrumentos públicos.

En conclusión se trata de reglas a cuya operatividad no se anuda consecuencia alguna que sea relevante para el régimen de la naturaleza y contenido de las escrituras públicas, ni para la disciplina de los requisitos y condiciones de validez y eficacia de las mismas, que no resulta en modo alguno afectada».

A diferencia de lo que sucede para la zona vascófona, no existe ninguna disposición relativa a los documentos notariales para las zonas mixta y no vascófona en la LFV. Quiere decir ello que deberán otorgarse, en todo caso, en castellano por ser la única lengua oficial, con la salvedad de los testamentos en vascuence a los que ya nos hemos referido anteriormente.

El art. 13 de la LFV, también refiriéndose a la zona vascófona, dispone que «*en los registros públicos, los asientos se extenderán en la lengua oficial en que esté redactado el documento y, en todo caso, también en castellano*», y que «*la expedición de copias y certificaciones se realizará en cualquiera de las lenguas oficiales*». La inscripción en el registro se configura, pues, como un procedimiento administrativo en el cual no se ofrece la opción a los interesados de emplear solamente el vascuence, sino que se tramita en todo caso en castellano y, además, en vascuence si la solicitud de inscripción corresponde a un documento redactado en esta lengua[623]. El régimen de expedición de copias no sufre alteración respecto del procedimiento general. No se aclara si para la aplicación de este precepto ha de tenerse en cuenta si el registro está en zona vascófona (la Administración foral normalmente los sitúa en Pamplona) o si el interesado en hacer la inscripción en el registro tiene su domicilio en esa zona. Si aplicamos el criterio contenido en la ya citada STSJNA 587/2004, de 20 de mayo («*la lengua es un derecho del ciudadano, al que se han de acomodar las Administraciones públicas, sin que sea el lugar de la sede de los órganos de estas el que determine el régimen jurídico aplicable, sino que, por el contrario, se ha de estar al del destinatario de la actuación administrativa*») lo determinante será el domicilio de la persona física o jurídica que pretende la inscripción.

Hemos de tener en cuenta que el alcance de este precepto se refiere únicamente a los registros públicos que caigan bajo la competencia de la Comunidad Foral de Navarra, no a los registros que son competencia del Estado y a los que será de aplicación la legislación estatal a la que ya se ha hecho referencia anteriormente. Entre estos se hallan el Registro de la Propiedad, el Registro Mercantil y el Registro Civil; la LFV solo puede incidir en la legislación específica de estos en cuanto a la declaración de cooficialidad del vascuence en la zona vascófona[624].

---

[623] El documento a inscribir puede proceder de un sujeto privado, como la declaración responsable del titular de la empresa o establecimiento turístico previsto en el Registro de Turismo de Navarra regulado en el art. 14 de la Ley Foral 7/2003, de 14 de febrero, del Turismo, de una entidad de carácter público, como en el Registro de Entidades Locales previsto en el art. 3 de la Ley Foral 6/1990, de 2 de julio, de la Administración Local de Navarra, o de ambos, como en el Registro de la Riqueza Territorial y de los Catastros de Navarra regulado por la Ley Foral 12/2006, de 21 de noviembre.

[624] La citada STC 87/1997, tras reiterar la competencia estatal en materia de registros, señala lo siguiente:

Como ya se ha señalado, aunque el Reglamento Hipotecario, en la redacción todavía vigente aprobada por Decreto de 14 de febrero de 1947, exige para la inscripción en el Registro de la Propiedad la traducción de todos los documentos no redactados en idioma español, actualmente la Dirección General de los Registros y del Notariado interpreta que la traducción puede ser a cualquiera de las lenguas cooficiales en el lugar donde se solicita la inscripción (suponiendo que el registrador las conozca). En cualquier caso, la aplicación de esas normas tiene escaso alcance en Navarra dado que ningún Registro de la Propiedad tiene su sede en la zona vascófona y no suelen estar preparados para atender en vascuence a los residentes en esa zona. Lo mismo sucede con el Registro Mercantil; además de estar ubicados todos en Pamplona, como ya hemos señalado y con arreglo a su reglamento deben redactar sus asientos en todo caso en lengua castellana. Únicamente cabe, a partir de la Ley 16/2007, de 4 de julio, que las cuentas consolidadas de las sociedades mercantiles, así como los informes de gestión y de los auditores, se depositen traducidos a alguna de las lenguas oficiales de la comunidad donde tenga su domicilio la sociedad, por lo cual las sociedades domiciliadas en la zona vascófona de Navarra pueden hacerlo en vascuence. Ya nos hemos referido anteriormente a las vigentes disposiciones de la Ley y del Reglamento del Registro Civil que permiten la inscripción de los asientos en castellano o en la lengua cooficial propia del lugar en que radique el registro en cuestión, dependiendo de la lengua en que esté redactado el documento o en que se realice la manifestación o de la opción del interesado. El art. 23 de la Ley (redacción dada por Ley 12/2005, de 22 de junio) condiciona esa posibilidad a que

---

«*De lo que antecede se desprenden, pues, dos conclusiones. En primer lugar, como ya hemos avanzado, la competencia del Estado para determinar la lengua en la que deben practicase los asientos en el Registro Mercantil y, más concretamente, la competencia estatal para dictar el art. 36.1 RRM objeto del presente conflicto. Así parece reconocerlo la propia Ley 7/1983, del Parlamento de Cataluña, de normalización lingüística, que, después de regular en el art. 11 la lengua oficial en la que deben redactarse los asientos en los Registros públicos dependientes de la Generalidad, se limita a prever en su disposición adicional, que la misma promoverá, de acuerdo con los órganos competentes, la normalización del catalán en los registros no dependientes de la misma.*

La segunda conclusión es la de que el Estado al regular el uso de la lengua en los Registros Mercantiles territoriales radicados en la Comunidad Autónoma debe respetar las cláusulas generales relativas a la oficialidad y normalización de las lenguas, que se concretan, en lo que aquí afecta y como ya hemos avanzado, en el art. 2.2 de la referida Ley 7/1983 que establece que «las manifestaciones de pensamiento o de voluntad y los actos orales o escritos, públicos o privados, no pueden dar lugar en Cataluña a ningún tipo de discriminación si se expresan total o parcialmente en lengua catalana y producen todos los efectos jurídicos igual que si se expresaran en lengua castellana, y, por consiguiente, en lo que respecta a su eficacia, no pueden ser objeto de ningún tipo de dificultad, retraso, requerimiento de traducción ni de ninguna otra exigencia» y en el art. 8.2 y 3, referido en general a la Administración Civil del Estado, prevé que ésta debe expedir los documentos o testimonios contenidos en los expedientes por ella tramitados en el idioma oficial requerido por los ciudadanos que los soliciten».

«*la legislación lingüística de la Comunidad Autónoma prevea la posibilidad de redacción de los asientos de los registros públicos en idioma cooficial distinto del castellano*». Conforme a la LFV, pues, cabe la inscripción en vascuence en la zona vascófona. Nada está previsto para la zona mixta y la zona no vascófona, donde solo es oficial el castellano. En la práctica, los registros civiles de la zona mixta también vienen admitiendo el uso del vascuence.

Procede hacer aquí referencia a la reforma que va a suponer la Ley 20/2011, de 21 de julio, del Registro Civil, que, en principio, entra en vigor el 22 de julio de 2014 tras una *vacatio legis* de tres años (aunque el Ministerio de Justicia maneja actualmente un polémico anteproyecto de Ley de Reforma Integral de los Registros que podría suponer su modificación antes de haberse llegado a aplicarse) y que puede tener una incidencia particular en Navarra. A partir de la entrada en vigor de dicha ley y conforme a su art. 3 el sistema tradicional de registros municipales a cargo de los jueces de paz o de primera instancia va a ser sustituido por un sistema de Registro Civil único para toda España y de funcionamiento electrónico con una base de datos unificada. El art. 22 dispone que en cada comunidad autónoma se ubicará al menos una Oficina General, aunque el Ministerio de Justicia y las comunidades autónomas con competencias ejecutivas en la materia pueden crear, además, otras por cada 500.000 habitantes o excepcionalmente por razón de la singular distribución de la población o por las características del territorio. Además, existe una Oficina Central y oficinas consulares. El art. 11 reconoce el derecho a utilizar ante el Registro Civil cualquiera de las lenguas oficiales en el lugar donde radique la Oficina, pero el art. 37 concreta que los ciudadanos que insten una inscripción podrán solicitar que la misma se practique «*en cualquiera de las lenguas oficiales del lugar donde radique la Oficina General del Registro Civil*». Es previsible que en Navarra exista una única Oficina General situada en Pamplona, esto es, en la zona mixta donde el vascuence no es lengua oficial. Quiere ello decir que de la aplicación literal de los citados preceptos –que, como es usual en toda la legislación estatal, dan por sentado que las lenguas cooficiales tienen como ámbito toda la comunidad autónoma correspondiente– podría resultar la desaparición práctica del derecho de instar las inscripciones en vascuence que hoy se puede ejercitar en los registros civiles existentes en las zonas vascófona y mixta. La cuestión, como tantas otras veces, quedaría al albur de la interpretación que se quiera hacer sobre la aplicación territorial de la oficialidad (precisemos que el citado anteproyecto modifica el art. 37 para señalar que la inscripción se practique o expida a petición de los interesados, conjuntamente, «*en todas las lenguas que tengan carácter oficial en el territorio de que se trate*», lo que implica el uso del castellano en todo caso y que en Navarra tendría el efecto de que también podría solicitarse en vascuence en todo el territorio).

En cuanto a los registros propios de la Comunidad Foral a los que resulta de aplicación directa el art. 13 de la LFV, destacaremos los Registros de Parejas Estables que la disposición adicional única de la Ley Foral 6/2000, de 3 de julio, para la Igualdad Jurídica de las Parejas Estables, permite crear al Gobierno de Navarra y a los ayuntamientos para facilitar a través de su inscripción voluntaria la prueba de su constitución. Conforme al art. 3 de dicha ley la existencia de pareja estable podrá acreditarse a través de cualquier medio de prueba admitido en Derecho, por lo cual en esos registros en principio pueden inscribirse cualesquiera documentos públicos o privados o simples manifestaciones de voluntad que acrediten la constitución o existencia de una pareja estable. En la zona vascófona será posible esa inscripción tanto en castellano como vascuence. El Gobierno de Navarra no ha regulado ese registro, pero son numerosos los ayuntamientos que han aprobado sus ordenanzas al respecto las cuales no suelen ocuparse de la lengua en que se realiza la inscripción[625].

Al igual que lo que señalábamos para los instrumentos públicos, dado que la LFV no contiene ninguna regulación en relación con las zonas mixta y no vascófona en relación con los registros públicos, hay que entender que todas las inscripciones y certificaciones se realizan en castellano.

C. Administración y procedimiento electoral

Nada dispone la LFV al respecto; como hemos señalado anteriormente, el procedimiento electoral se rige principalmente por la Ley Orgánica 5/1985, de 19 de junio, del Régimen Electoral General, sus normas de desarrollo y, supletoriamente, por la LRJAP-PAC. Ya hemos dicho que, en virtud de las disposiciones del Real Decreto 605/1999, de 16 de abril, de regulación complementaria de los procesos electorales, en las comunidades autónomas con lengua cooficial *«y en el caso concreto de Navarra en sus zonas vascoparlantes establecidas por la Ley Foral 18/1986, de 15 de diciembre»* las papeletas y sobres para todo tipo de elecciones se confeccionan con carácter bilingüe. El empleo de las papeletas bilingües en las comunidades con lengua cooficial fue introducido por Real De-

[625] Así, por ejemplo, la Ordenanza reguladora de la organización y funcionamiento del Registro Municipal de parejas estables no casadas del Ayuntamiento de Barañáin aprobada el 31 de marzo de 2005 (BON nº 81, de 8 de julio de 2005), regula un registro municipal cuya primera inscripción de cada pareja se produce mediante comparecencia personal y conjunta de los interesados ante el funcionario encargado para declarar la existencia de una unión de convivencia no matrimonial. En ese primer asiento pueden hacerse constar cuantas circunstancias relativas a su unión manifiesten los comparecientes y también, en la misma o por comparecencia posterior, pueden anotarse mediante transcripción literal los convenios reguladores de las relaciones personales y patrimoniales entre los miembros de la unión. La anotación que se refiere a la terminación o extinción de la unión, en cambio, puede practicarse a instancia de solo uno de los miembros.

creto 2224/1986, de 24 de octubre, mientras que el Real Decreto 507/1987, de 13 de abril, una vez aprobada la LFV, lo modificó para precisar que se limitaba a las zonas vascoparlantes en Navarra[626].

Los procesos electorales que se celebran en Navarra son cinco: las elecciones generales para conformar el Congreso de los Diputados y el Senado, las elecciones municipales para constituir los ayuntamientos, las elecciones al Parlamento Europeo, las elecciones para el Parlamento de Navarra y las elecciones concejiles para conformar los concejos de Navarra. Las tres primeras se rigen en su totalidad por la legislación estatal; las dos últimas, además de por las normas de carácter básico que rigen todos los procesos electorales, se celebran de conformidad con la legislación específica de Navarra, en particular la Ley Foral 16/1986, de 17 de noviembre, reguladora de las Elecciones al Parlamento de Navarra, y la Ley Foral 2/1991, de 16 de marzo, que regula el Proceso Electoral en los Concejos de Navarra. Ninguna de ambas leyes, al igual que la LFV, hace referencia al uso de las lenguas en el proceso electoral.

De forma progresiva se ha ido consolidando la práctica, sobre todo en la zona vascófona y en la mixta, del uso de papeletas y sobres en castellano o bilingües a elección de los votantes (proporcionados por la Administración o los partidos o coaliciones) y en las elecciones del Parlamento de Navarra y de los concejos, además, del resto de la documentación en castellano o bilingüe a elección de los interesados, con la misma validez[627]. Tal práctica, sin duda, resulta más coherente con lo dispuesto en el art. 17 de la LFV que reconoce en la zona mixta a los interesados el derecho a dirigirse a la Administración en vascuence y, aunque sea menos frecuente, también se ajusta a lo que prevé el art. 18 de la

---

[626] Hasta 1986 las papeletas fueron monolingües en castellano al no disponer nada la normativa. Para las elecciones generales de ese año la Junta Electoral Central, mediante acuerdo de 12 de mayo de 1986, reconoció «*el derecho a imprimir papeletas y sobres en las distintas lenguas oficiales en cada una de las Comunidades Autónomas que tengan reconocida una lengua oficial además del castellano, pero sin que en ningún caso puedan imprimirse papeletas bilingües, puesto que el Real Decreto 1732/1985, de 24 de septiembre, dispone expresamente en su Anexo 3 que tanto las papeletas para el Congreso como las del Senado contendrán la impresión en una sola cara*». Ante el recurso interpuesto por HB contra un acuerdo de la Junta Electoral Provincial de Navarra sobre impresión de papeletas, por Resolución de 26 de mayo de 1986 «*acuerda desestimar el recurso, por cuanto el Art. 9° del Amejoramiento del Fuero de Navarra establece en su apartado 2 que se determinarán por Ley Foral las zonas vascoparlantes de Navarra en las que el vascuence tendrá también, además del castellano, carácter de lengua oficial, sin que tal determinación haya sido llevada aún a cabo, careciendo la Junta de competencia para acordarla*».

[627] Los modelos regulados por el citado Real Decreto 605/1999, de 16 de abril, han sido sustituidos por los de la Orden INT/662/2011, de 23 de marzo, por la que se modifican sus anexos. Conforme al art. 70 de la LOREG, para cada proceso electoral las Juntas Electorales (Provincial y de Zona) aprueban el modelo oficial de las papeletas correspondientes a su circunscripción.

LFV para la zona no vascófona, la posibilidad de dirigirse en vascuence a la Administración, aunque esta puede requerir la traducción (requerimiento que no es necesario en el caso de papeletas y sobres bilingües, dado que ya está incorporada). Como hemos señalado anteriormente, el uso de papeletas y sobres es la forma en que ordinariamente los electores se dirigen a la Administración electoral, y a través de otros documentos como la creación de coaliciones o la presentación de candidaturas los interesados (en este caso, los partidos políticos) se dirigen también a dicha Administración. Es por ello que resulta admisible el uso de documentos bilingües en toda Navarra.

Inicialmente, sin embargo, el uso de papeletas y sobres bilingües se restringía estrictamente a la zona vascófona conforme al tenor literal del Real Decreto 507/1987. El Decreto Foral 82/1987, de 14 de abril, sobre características y condiciones de locales, urnas, cabinas, papeletas, sobres y demás impresos oficiales a utilizar en las elecciones al Parlamento de Navarra del 10 de junio de 1987, dispuso que en las mesas electorales de los municipios de la zona vascófona *«el derecho de voto se ejercerá mediante papeletas y sobres bilingües que deberán reunir las características y condiciones que se determinan en los anexos números 3 y 4 de este Decreto Foral»*, y en tales anexos se incluían, efectivamente, los modelos bilingües, mientras en los anexos 1 y 2 figuraban en castellano y el resto de la documentación también solo en castellano[628]. La extensión de las papeletas y sobres bilingües fuera de la zona vascófona fue expresamente rechazada por las juntas electorales[629]. Exactamente las mismas disposiciones se contenían en el Decreto Foral 124/1991, de 2 de abril, que regulaba la misma materia para las elecciones del 26 de mayo de 1991[630]. El art. 8 del Decreto Foral 81/1995, de 3 de abril, que regulaba las mismas cuestiones para las elecciones del 28 de mayo de 1995, también dispuso que en las mesas electorales de los municipios de la zona vascófona *«el derecho de voto se ejercerá mediante papeletas y sobres bilingües que deberán reunir las características y condiciones que se determinan en los anexos números 3 y 4 de este Decreto Foral»* pero, sin embargo, en los mencionados anexos se regulaban,

---

[628] BON nº 46, de 15 de abril de 1987. En el mismo ejemplar se publicaba el Real Decreto 507/1987, de 13 de abril.

[629] Acuerdo de la Junta Electoral Central de 5 de mayo de 1987: «*La Junta acuerda que debe desestimarse el recurso de Herri Batasuna puesto que, con arreglo al art. 9.2 de Amejoramiento del Fuero, el vascuence sólo es lengua oficial en las zonas vasco-parlantes de Navarra, las cuales son definidas por la Ley Foral 18/1986, de 15 de noviembre, mediante la concreta designación de los municipios que integran la zona vascófona, en consonancia con lo cual, el Real Decreto 507/1987 y el Decreto Foral 82/1987 limitan el uso de papeletas y sobres bilingües a las Mesas Electorales de los términos municipales citados en el art. 5.1.a) de la repetida Ley Foral 18/1986, de 15 de noviembre*».

[630] BON nº 42, de 3 de abril de 1991.

respectivamente, una *«papeleta de votación en las zonas vascófona y mixta»* y un *«sobre para votación en las zonas vascófona y mixta»*, en ambos casos bilingües[631]. Es decir, que en contra de lo dispuesto expresamente por el articulado y sin ofrecer explicación sobre el cambio de criterio se ampliaba el uso de papelería bilingüe también a la zona mixta de Navarra. El art. 8 del Decreto Foral 111/1999, de 19 de abril, que reguló la misma materia para las elecciones a celebrar el día 13 de junio de 1999, estableció ya expresamente papeletas y sobres bilingües tanto para la zona vascófona como para la mixta. En cambio, el Decreto Foral 61/2003, de 31 de marzo, dictado para las elecciones del 25 de mayo de 2003, se limitó a aprobar una serie de modelos de documentos tanto en castellano como bilingües, sin indicación de las zonas en que debían emplearse unos y otros, y no solamente papeletas y sobres sino todos los documentos del proceso electoral (constitución de coalición electoral, presentación de candidatos, voto por correo, credenciales de interventor, etc.). Los respectivos acuerdos que han aprobado los modelos para las sucesivas elecciones de 2007 y 2011 han hecho lo mismo[632].

En cuanto a la Ley Foral 12/1991, de 16 de marzo, por la que se regula el Proceso Electoral en los Concejos de Navarra, su art. 12.1 dispone que *«será de aplicación a las elecciones concejiles lo establecido para las municipales respecto a papeletas y sobres electorales»*. La práctica seguida ha sido paralela a la de las elecciones al Parlamento de Navarra, esto es, con cada convocatoria (que coincide en fecha con las elecciones municipales y forales) se aprueba por el Gobierno de Navarra un decreto foral o acuerdo que establece las características o modelos de los elementos materiales a utilizar. En el caso de los concejos se restringió el uso de papeletas o sobres bilingües a la zona vascófona hasta las elecciones de 1999[633], mientras que el Decreto Foral 63/2003, de 31 de marzo, se limita a aprobar en su artículo único los modelos de papeletas, sobres e impresos, incluyéndolos en castellano y en bilingüe sin determinar en qué zonas han de utilizarse[634]; lo mismo hacen los acuerdos del Gobierno de Navarra de 2 de abril de 2007 y de 28 de marzo de 2011[635].

---

631 BON nº 44, de 5 de abril de 1995.

632 Acuerdo del Gobierno de Navarra de 2 de abril de 2007 (BON nº 41, de 3 de abril de 2007) y acuerdo de 28 de marzo de 2011 (BON nº 61, de 29 de marzo de 2011).

633 Así, en el Decreto Foral 125/1991, de 2 de abril, por el que se regulan las características de los elementos materiales que han de utilizarse en las elecciones concejiles de Navarra (BON nº 42, de 3 de abril de 1991), en el Decreto Foral 78/1995, de 27 de marzo (BON nº 44, de 5 de abril de 1995) y en el Decreto Foral 112/1999, de 19 de abril (BON nº 49, de 21 de abril de 1999, corrección de errores BON nº 64, de 21 de mayo de 1999), que modificaban sus anexos.

634 BON nº 41, de 2 de abril de 2003.

635 BON nº 41, de 3 de abril de 2007 y BON nº 61, de 29 de marzo de 2011.

La misma práctica sigue la Junta Electoral Central que, conforme al art. 19.1.g) de la LOREG, tiene atribuida la siguiente función:

> «Aprobar a propuesta de la Administración del Estado o de las Administraciones de las Comunidades Autónomas los modelos de actas de constitución de Mesas electorales, de escrutinio, de sesión, de escrutinio general y de proclamación de electos».

Viene aprobando para los citados procesos electorales unos modelos de actas tanto en castellano como en bilingüe sin señalar en qué zonas de Navarra han de utilizarse unas y otras[636]. Por el contrario, para las elecciones generales, municipales o del Parlamento Europeo los modelos de actas son únicos en castellano[637]. En este caso no nos encontramos en presencia del derecho de los interesados a dirigirse a la Administración en vascuence, sino en presencia de la actuación de la propia Administración electoral que, como ya hemos señalado, con carácter general ha de producirse en castellano.

2.3. Administración corporativa

La denominada Administración corporativa tradicionalmente está constituida por unas entidades, las corporaciones de derecho público o corporaciones sectoriales de base privada, situadas en tierra de nadie y cuyo carácter de administraciones públicas, o la aplicación del ordenamiento administrativo a su organización y actividad, resulta una cuestión enormemente imprecisa. Como señala GARCÍA DE ENTERRÍA[638]:

> «¿Son entonces o no las Corporaciones que estamos estudiando verdaderas Administraciones Públicas? La cuestión así formulada es demasiado elemental y no admite una respuesta absoluta. Lo son *secundum quid*, no lo son por esencia

---

[636] Así, por ejemplo, acuerdo de 12 de marzo de 2003, de la Junta Electoral Central, por el que se aprueban modelos de actas a utilizar por las Juntas Electorales Provinciales y las Mesas Electorales en las elecciones al Parlamento de Navarra y a los Concejos de Navarra de 25 de mayo de 2003 (BOE nº 111, de 9 de mayo de 2003), o acuerdo de 12 de abril de 2007, de la Junta Electoral Central, por el que se aprueban los modelos de actas a utilizar por las Juntas Electorales Provinciales y las Mesas Electorales en las elecciones al Parlamento de Navarra y a los Concejos de Navarra de 2007 (BOE nº 112, de 10 de mayo de 2007).

[637] Así, por ejemplo, acuerdo de 4 de diciembre de 2008, de la Junta Electoral Central, de aprobación de los modelos de actas a utilizar por las Juntas y las Mesas electorales en las elecciones al Parlamento Europeo de 7 de junio de 2009 (BOE nº 12, de 8 de mayo de 2009) o acuerdo de 15 de septiembre de 2011, de la Junta Electoral Central, por el que se aprueban los modelos de actas a utilizar por las Juntas y las Mesas Electorales en las elecciones generales de 20 de noviembre de 2011 (BOE nº 261, de 29 de octubre de 2011).

[638] GARCÍA DE ENTERRÍA, *op. cit.*, p. 393.

> y en su totalidad. Lo son en la medida en que son titulares de funciones públicas atribuidas por la Ley o delegadas por actos concretos de la Administración, pero ya sabemos que estas funciones no agotan su naturaleza, más bien orientada sustancialmente hacia la atención de intereses propiamente privados».

El art. 2.2 de la LRJAP-PAC establece:

> «Las Entidades de Derecho Público con personalidad jurídica propia vinculadas o dependientes de cualquiera de las Administraciones Públicas tendrán asimismo la consideración de Administración Pública. Estas Entidades sujetarán su actividad a la presente Ley cuando ejerzan potestades administrativas, sometiéndose en el resto de su actividad a lo que dispongan sus normas de creación»,

La disposición transitoria primera de la misma ley dispone:

> «Las Corporaciones de Derecho Público representativas de intereses económicos y profesionales ajustarán su actuación a su legislación específica. En tanto no se complete esta legislación les serán de aplicación las prescripciones de esta Ley en lo que proceda».

GARCÍA DE ENTERRÍA concluye que solo *«en los limitados aspectos en que actúan funciones administrativas atribuidas por la Ley o delegadas, la actuación de las Corporaciones de base privada puede calificarse de administrativa a efectos de su régimen jurídico y de su eventual enjuiciamiento jurisdiccional»*, y más que considerarlas como administraciones públicas «*podría hablarse, más técnicamente, de que aquéllas vienen a actuar como verdaderos agentes descentralizados de la Administración»*[639].

En suma, parece que a la hora de aplicar preceptos como el art. 36 de la LRJAP-PAC sobre lengua de los procedimientos administrativos hay que manejar un criterio restrictivo y hacerlo solo en los casos en que esas corporaciones estén ejerciendo potestades públicas[640]. No obstante, dada la competencia autonómica para regular el alcance de la cooficialidad, la legislación autonómica

---

[639] GARCÍA DE ENTERRÍA, *op. cit.*, p. 394.

[640] Así, por ejemplo, al ejercer la potestad disciplinaria en el ámbito de las profesiones tituladas. El Reglamento de Procedimiento Disciplinario aprobado por el Pleno del Consejo General de la Abogacía Española el 25 de junio de 2004 en su art. 1 se remite, para lo no dispuesto en el mismo, a lo regulado en la LRJAP-PAC y al Reglamento del Procedimiento para el Ejercicio de la Potestad Sancionadora (Real Decreto 1398/1993, de 4 de agosto). Pero no siempre es fácil determinar cuándo se ejercen funciones públicas; recordemos que entre las corporaciones públicas se hallan las reales academias, como la Real Academia Española y la Real Academia de la Lengua Vasca-Euskaltzaindia; ¿cuáles de sus funciones pueden considerarse que tienen el carácter de potestades públicas? ¿La aprobación de normas gramaticales y ortográficas, que deben respetar los poderes públicos, se sujeta al ordenamiento administrativo y pueden ser objeto de un recurso ante la jurisdicción contencioso-administrativa?

puede extender sus efectos a la Administración corporativa como sucede, por ejemplo, en Cataluña[641]. En tal sentido, la STS de 26 de marzo de 1996 exponía lo siguiente:

> «Según ha declarado el Tribunal Constitucional en su Sentencia 82/1986 (fundamento jurídico segundo) una lengua es oficial cuando es reconocida por los poderes públicos como medio normal de comunicación en y entre ellos y en su relación con los sujetos privados, con plena validez y efectos jurídicos. El artículo 5.1 de la Ley Territorial 7/1983, de Normalización Lingüística en Cataluña, que debemos aplicar en cuanto constituye el desarrollo de los artículos 3 de la Constitución y 3 del Estatuto de Autonomía de Cataluña, establece que el catalán, como lengua propia de Cataluña, lo es también de la Generalidad y de la Administración Territorial catalana, de la Administración Local y de las demás Corporaciones públicas dependientes de la Generalidad (entre las que se encuentra, aunque más bien sujeta en un vínculo de tutela que de estricta dependencia jerárquica, el ilustre Colegio de Abogados de Barcelona, en virtud de la competencia exclusiva que a la Generalidad de Cataluña atribuye el artículo 9 número 23 de su Estatuto de Autonomía). Por tanto, el ilustre Colegio de Abogados de Barcelona debe utilizar el catalán, como ordena el artículo 5 de sus Estatutos, como medio normal de comunicación en su relación con los colegiados, sin que el bilingüismo suponga la obligación de toda Administración pública o Corporación de esta clase de producir en las dos lenguas oficiales la totalidad de los documentos que publique o suscriba».

En el mismo sentido se pronuncia la STS de 22 de mayo de 2007, entre otras.

En el caso de Navarra, la LFV habla genéricamente de «*poderes públicos*» y de «*administraciones públicas*» en la mayoría de sus preceptos, no menciona a las corporaciones públicas y no aclara si deben entenderse comprendidas dentro del ámbito de aplicación de sus disposiciones. Tampoco el Decreto Foral 29/2003 las menciona, y sus referencias a las entidades de derecho público vinculadas a la Administración de la Comunidad Foral o a la Administración local es más que dudoso que puedan referirse a ellas, parece razonable interpretar que

---

[641] Véase Juan Antonio XIOL RÍOS, «El catalán como lengua propia de las Corporaciones públicas de base sectorial», *Estudios sobre la Ley de Política Lingüística*, Generalitat de Catalunya-Marcial Pons, Barcelona-Madrid, 1999. El art. 9.1 de la Ley 1/1998, de 7 de enero, de Política Lingüística, dispone: «*La Generalidad, las Administraciones locales y las demás Corporaciones públicas de Cataluña, las instituciones y empresas que dependen de las mismas y los concesionarios de sus servicios deben utilizar el catalán en sus actuaciones internas y en la relación entre ellos*»; el art. 39 de la Ley 7/2006, de 31 de mayo, de Colegios Profesionales de Cataluña, les atribuye entre otras funciones públicas «*fomentar el uso de la lengua catalana entre las personas colegiadas y en los ámbitos institucionales y sociales en los que se ejerce la profesión*».

son las aludidas en el título VIII de la Ley Foral 15/2004, de 3 de diciembre, de la Administración de la Comunidad Foral de Navarra, esto es, organismos públicos (organismos autónomos y entidades públicas empresariales), y los homólogos del art. 192 de la Ley Foral 6/1990, de 2 de julio, de la Administración Local de Navarra.

La legislación sectorial de Navarra tampoco contempla la aplicación de la LFV, o del resto de la normativa lingüística, a estas corporaciones. No lo hace la Ley Foral 3/1998, de 6 de abril, de Colegios Profesionales de Navarra, ni la Ley Foral 17/1998, de 19 de noviembre, de la Cámara Oficial de Comercio e Industria de Navarra. Hemos de considerar, por tanto, que esa normativa lingüística solo les es de aplicación en aquellos casos en que estas entidades estén ejerciendo funciones administrativas por atribución legal, por delegación o por encomienda de las administraciones públicas de Navarra. El art. 3 de la Ley Foral 3/1998 atribuye a los colegios funciones que pueden entenderse como públicas, las disciplinarias en relación con las normas deontológicas de la profesión o el intrusismo, el visado de proyectos o la aprobación de presupuestos y aportaciones obligatorias de los colegiados; el art. 4 prevé que el Gobierno de Navarra, mediante Decreto Foral, delegue en los colegios profesionales, con su aceptación, el ejercicio de funciones administrativas determinando su alcance, contenido, duración y condiciones. La Ley Foral 17/1998 atribuye a la Cámara Oficial de Comercio e Industria de Navarra alguna función que puede entenderse que es de carácter administrativo, como la de «*tramitar los programas públicos de ayudas a las empresas, en colaboración con la Administración de la Comunidad Foral de Navarra*» y de acuerdo con la normativa aplicable en cada caso; su art. 4 prevé la delegación de funciones por parte del Gobierno de Navarra previa tramitación del oportuno expediente administrativo y aceptación expresa por aquella con delimitación de las facultades concretas que se delegan y las condiciones específicas para su ejercicio; el art. 5 regula de forma similar la encomienda de gestión de actividades de carácter material, técnico o de servicios de su competencia, manteniendo la Administración la titularidad de la competencia y la potestad de dictar actos; el art. 6 señala que a la Cámara le es de aplicación, con carácter supletorio, la legislación sobre funcionamiento de las administraciones públicas «*en cuanto sea conforme con su naturaleza y finalidades*».

No es habitual la delegación de funciones, por lo cual la aplicación de la LFV tiene un campo de aplicación muy limitado a los escasos supuestos de ejercicio de potestades administrativas por las corporaciones y, en la práctica, el uso del vascuence depende de su propia voluntad o de sus normas de régimen interno. Los estatutos de algunos colegios profesionales se refieren a esta materia aunque lo suelen hacer con genéricas remisiones a la legislación lingüística

que, con frecuencia, dada la indeterminación de esta, resultan de difícil aplicación[642].

Por otro lado, existen otras entidades que también se califican de corporaciones públicas de base sectorial privada que son ignoradas por prácticamente todo el ordenamiento jurídico en cuanto a la aplicación de normas de funcionamiento y de procedimiento administrativo y a las que resulta enormemente complicado, en particular, encajar en la regulación sobre lenguas oficiales. Me refiero a las juntas de compensación, entidades de naturaleza administrativa (art. 127 de la Ley del Suelo y Ordenación Urbana, texto refundido de 1976, art. 164 de la Ley Foral 35/2002, de 20 de diciembre, de Ordenación del Territorio y Urbanismo), o a las comunidades de usuarios del art. 82 de la Ley de Aguas (texto refundido aprobado por Real Decreto Legislativo 1/2001, de 20 de julio) que «*tienen el carácter de corporaciones de derecho público, adscritas al Organismo de cuenca*». Es también el caso de las academias aunque, como ya hemos señalado anteriormente, ni la Comunidad Foral ha asumido explícitamente competencias al respecto ni existen en el ordenamiento jurídico navarro.

2.4. Empresas públicas

La LFV en su art. 6 reconoce a todos los ciudadanos el derecho a usar tanto el vascuence como el castellano en sus relaciones con las administraciones públicas. A las administraciones públicas se refieren también en general los arts. 10, 17 y 18 para desarrollar ese principio en cada una de las tres zonas lingüísticas, vascófona, mixta y no vascófona. Estos preceptos no precisan si al referirse a las administraciones públicas debe entenderse también a las empresas públicas o si estas quedan excluidas al tener carácter mercantil y no administrativo. El art. 15, referido a la zona vascófona, dispone que «*las administraciones públicas y las empresas de carácter público promoverán la progresiva capacitación en el uso del vascuence del personal que preste servicio en la zona vascófona*». Este precepto, de un lado, parece que considera como conceptos distintos a las administraciones públicas y a las empresas públicas, pero de otro da por supuesto que

---

642 Así, por ejemplo, el art. 11 de los Estatutos del Colegio Oficial de Ingenieros Técnicos Industriales de Navarra (BON nº 65, de 31 de mayo de 2004) reconoce a los colegiados el derecho «*a utilizar las lenguas cooficiales de la Comunidad Autónoma*». El art. 4 de los Estatutos del Colegio Oficial de Graduados Sociales de Navarra (BON nº 136, de 31 de octubre de 2007) dispone que «*el Colegio de Graduados Sociales de Navarra hará uso de las lenguas propias según lo establecido en la legislación de la Comunidad Foral de Navarra*». El art. 6 de los Estatutos del Colegio de Abogados de Pamplona dispone: «*El castellano es la lengua oficial del Colegio de Abogados de Pamplona. El vascuence también lo es en los términos previstos en el art. 9 de la Ley Orgánica de Reintegración y Amejoramiento del Régimen Foral de Navarra y Ley Foral 18/1986, de 15 de diciembre, del Vascuence*».

también las empresas públicas deben someterse a la norma general de que deben atender a los ciudadanos en vascuence. Es por ello que la vinculación de las empresas públicas a las disposiciones de la LFV resulta una materia poco definida.

Hemos de precisar el propio concepto de «*empresas de carácter público*» o «*empresas públicas*» que, en ocasiones, resulta difuso. El ordenamiento jurídico navarro no regula nada bajo esa exacta denominación. La Ley Foral 17/1985, de 27 de septiembre, de Patrimonio de Navarra, vigente cuando se aprobó la LFV, utilizaba como sinónimos las expresiones sociedades y empresas mercantiles (así, en su art. 68). El art. 103 de la vigente Ley Foral 14/2007, de 4 de abril, del Patrimonio de Navarra, se refiere al «*patrimonio empresarial público*» constituido por las «*entidades públicas empresariales*» y las «*sociedades públicas*». Las primeras tienen carácter administrativo (en realidad, no se ha llegado a crear ninguna) y las segundas carácter mercantil y, aunque ambos tipos de entidades pueden denominarse como empresas públicas, suele emplearse la expresión más habitualmente como sinónimo de sociedades públicas[643]. La Ley Foral 6/1990, de 2 de julio, de la Administración Local de Navarra, ha acogido una regulación similar en su art. 192 (redacción según Ley Foral 11/2004, de 29 de octubre) que distingue como formas de gestión directa de los servicios públicos, además de por la propia entidad local, el organismo autónomo local, la entidad pública empresarial local y la sociedad pública local (sociedad mercantil cuyo capital social pertenezca íntegramente a una o varias entidades locales o a una o varias entidades públicas dependientes de aquélla o aquéllas).

Hemos de tener en cuenta que, conforme al art. 2 de la LRJAP-PAC, «*las Entidades de Derecho Público con personalidad jurídica propia vinculadas o dependientes de cualquiera de las Administraciones Públicas tendrán asimismo la consideración de Administración Pública*», lo cual significa que en todo caso debemos considerar a las entidades públicas empresariales como comprendidas dentro del concepto de administraciones públicas a los efectos de la aplicación de la LFV y como aludidas en la expresión de empresas públicas de su art. 15 solo a las sociedades públicas de carácter mercantil[644]. En una situación mucho

---

[643] Así lo hace, por ejemplo, la disposición adicional quinta de la Ley Foral 8/2009, de 18 de junio, de creación de la sociedad Corporación Pública Empresarial de Navarra, S.L.U.

[644] El art. 117 de la Ley Foral 15/2004, de 3 de diciembre, de la Administración de la Comunidad Foral de Navarra, no define a las entidades públicas empresariales como entidades de derecho público, pero sí –junto a los organismos autónomos– como organismos públicos a los que se encomienda la realización de actividades prestacionales, la gestión de servicios o la producción de bienes de interés público susceptibles de contraprestación que «*se rigen por el Derecho privado salvo en la formación de la voluntad de sus órganos, en el ejercicio de las potestades administrativas que tengan atribuidas y en los aspectos específicamente regulados para las mismas en la presente Ley Foral, en la legislación presupuestaria, y en sus normas reguladoras en cuanto no se opongan a lo dispuesto en esta Ley Foral*».

más indefinida quedan las fundaciones públicas reguladas en el art. 125 de la Ley Foral 15/2004, de 3 de diciembre, de la Administración de la Comunidad Foral de Navarra, que no forman parte del patrimonio empresarial público, así como las fundaciones públicas locales[645].

El Decreto Foral 70/1994, de 21 de marzo, el primero de los que regularon el uso del vascuence en las administraciones públicas, en su art. 1 definía como ámbito de aplicación «*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*». En el Decreto Foral 135/1994, de 4 de julio, dictado tras el conflicto suscitado dentro de UPN, partido gobernante, al que ya nos hemos referido, se suprimió el inciso «*y las empresas de carácter público*», con lo cual quedaron fuera de su ámbito de aplicación. La misma situación se mantiene con el vigente Decreto Foral 29/2003, de 10 de febrero.

La exclusión de las empresas públicas de los citados decretos forales no implica que queden fuera del ámbito de aplicación de la LFV[646]. Como mínimo,

---

En suma, tienen un régimen mixto de derecho público y de derecho privado análogo al de la legislación estatal en la que se inspiran directamente; la Ley 6/1997, de 14 de abril de Organización y Funcionamiento de la Administración General del Estado en su art. 1 califica expresamente a los organismos públicos (organismos autónomos, entidades públicas empresariales y agencias estatales) como entidades de derecho público. No hay razón para adoptar otra solución en el caso del ordenamiento navarro.

[645] La Cámara de Comptos en su informe «*Las Fundaciones Públicas Locales de Navarra (ejercicio 2009)*» (BOPN nº 6, de 17 de enero de 2012) señala que «*no existe una regulación específica foral sobre fundaciones públicas locales*» y considera como tales aquéllas en las que concurran alguna de las siguientes circunstancias: a) Que se constituyan con una aportación mayoritaria, directa o indirecta, de la Administración Local, sus organismos públicos o demás entidades del sector público local; b) Que su patrimonio fundacional, con un carácter de permanencia, esté formado en más de un 50 por ciento por bienes o derechos aportados o cedidos por las referidas entidades; o c) Que los miembros de su Patronato, mayoritariamente sean representantes de las entidades locales. Indica que su régimen jurídico debe ser el régimen privado foral, las normas forales generales sobre fundaciones, la Ley Foral de Contratos Públicos, la Ley General de Subvenciones y, en cuanto a su régimen presupuestario, de contabilidad y control interno, la Ley Foral de Hacienda Pública de Navarra en relación con las fundaciones del sector público foral con la debida adaptación al ámbito local. Entre las recomendaciones que realiza la Cámara de Comptos se halla precisamente la de que «*los poderes públicos de la Comunidad Foral completen la regulación sobre el régimen jurídico, requisitos, funcionamiento y mecanismos de control de las fundaciones públicas locales*».

[646] La STSJNA 1218/2004, de 16 de diciembre, que resuelve un recurso contra dicho Decreto Foral 29/2003, señala: «*La referencia del artículo 1 por omitir a las empresas de carácter público, mención a que hace referencia la Ley, debe rechazarse pues tal alegada omisión no constituye nulidad alguna. La inclusión o no de las citadas empresas devendrá, conforme a Derecho, entonces ex lege no pudiendo esta Sala realizar un pronunciamiento al respecto meramente interpretativo por lo que su ámbito y alcance lo realizará la Sala, en su caso, al socaire de la concreta aplicación administrativa que de los preceptos legales y reglamentarios se haga por la Administración*». Parece deducirse que el tribunal considera de aplicación la LFV a las empresas públicas aunque su reglamento de desarrollo guarde silencio.

en la zona vascófona las empresas públicas están expresamente obligadas por su art. 15 a capacitar en el uso del vascuence a su personal; ello no puede tener otra interpretación que la de que están obligadas, también, a atender en vascuence a los ciudadanos. Fuera de la zona vascófona no tienen esa obligación de capacitar al personal en el uso del vascuence, como no la tienen tampoco las administraciones públicas, que únicamente deben garantizar el derecho de los ciudadanos a dirigirse a ellas en vascuence. Parece razonable interpretar que el mismo derecho existe respecto de las empresas públicas, las cuales pueden optar por disponer de personal capacitado para comunicarse en vascuence, por hacer uso de los servicios de traducción oficial del Gobierno de Navarra o por proveerse de otros servicios de traducción o interpretación. El mandato del art. 27 de la LFV en cuanto a promover la progresiva presencia del vascuence en los medios de comunicación social públicos debe abarcar también a los que adopten como forma de prestación del servicio la de sociedad pública.

Por otro lado, hemos de tener en cuenta que las ordenanzas sobre uso del vascuence de algunas entidades locales prevén específicamente su aplicación a las empresas públicas de ámbito local, lo cual entra dentro de sus potestades[647].

2.5. Servicios públicos de gestión indirecta

Como ya se ha señalado, en general la legislación lingüística no se ocupa de las relaciones de derecho privado, primando el principio de libertad en el uso de las lenguas, con las excepciones ya comentadas en cuanto a escrituras públicas y registros, en el ámbito mercantil para la protección de consumidores y usuarios (contratos, etiquetado, publicidad, etc.) y en el derecho civil en cuanto a testamentos. Como consecuencia de ello otro ámbito donde, al igual que en las empresas públicas y las administraciones corporativas, se produce una gran indeterminación sobre el régimen lingüístico a aplicar es en el de los servicios públicos gestionados indirectamente, esto es, no por las propias administraciones públicas sino por empresas privadas mediante un contrato de concesión de servicios o de asistencia. Únicamente existe regulación en el campo de los me-

---

[647] Así, por ejemplo, la ya citada Ordenanza reguladora de la utilización del vascuence en el ámbito de la Mancomunidad de la Comarca de Pamplona (BON nº 18, de 11 de febrero de 1998) en su art. 1 dispone que su aplicación abarca tanto las actividades propias de la Mancomunidad como de su sociedad gestora Servicios de la Comarca de Pamplona, SA. La Ordenanza municipal reguladora del uso y fomento del euskera en el ámbito municipal de Baztan (BON nº 82, de 2 de mayo de 2011) se aplica, según su art. 1, «*en todos los servicios, instalaciones y oficinas dependientes del Ayuntamiento de Baztan, tanto si son gestionados directamente por él, como si ha sido adjudicada la gestión a un tercero*»; la Ordenanza para el uso del euskera del Ayuntamiento de Olazti/Olazagutía (BON nº 99, de 18 de agosto de 2004) se aplica, según su art. 1, a su administración municipal «*y entidades paramunicipales*».

dios de comunicación, que trataremos específicamente luego. La ausencia de regulación expresa en relación con las empresas privadas puede conducir a que un cambio en la forma de gestión de un servicio público, pasando de la gestión directa a la indirecta, haga desaparecer el derecho de los ciudadanos a utilizar una lengua al relacionarse con la entidad responsable de prestar el servicio[648].

Ni la legislación estatal ni la autonómica regulan de forma general esta cuestión, con la excepción de la legislación de Cataluña. No lo hacía la anterior Ley 7/1983, de 18 de abril, de Normalización Lingüística, pero sí se ocupa de ello la vigente Ley 1/1998, de 7 de enero, de Política Lingüística. Su art. 9 dispone:

> «La Generalidad, las Administraciones locales y las demás Corporaciones públicas de Cataluña, las instituciones y empresas que dependen de las mismas y los concesionarios de sus servicios deben utilizar el catalán en sus actuaciones internas y en la relación entre ellos. También deben utilizarlo normalmente en las comunicaciones y notificaciones dirigidas a personas físicas o jurídicas residentes en el ámbito lingüístico catalán, sin perjuicio del derecho de los ciudadanos y ciudadanas a recibirlas en castellano, si lo solicitan».

El art. 31 establece que las empresas de servicio público, tanto las públicas como las privadas, que ofrecen servicios de transporte, suministros, comunicaciones, etc., han de utilizar «*al menos el catalán*» en la rotulación, comunicaciones megafónicas y notificaciones escritas dirigidas a personas residentes en Cataluña. El art. 33 añade que las empresas concertadas o subvencionadas por la Generalidad o las corporaciones locales de Cataluña «*deben utilizar, al menos, el catalán en la rotulación, en los avisos y en la documentación dirigidos al público, como mínimo, cuando estén vinculados al objeto de la ayuda o Convenio*». Posteriormente, el Estatuto de Autonomía de 2006 ha recogido los mismos principios y su art. 50.5 contiene prácticamente la misma redacción del citado art. 9 de la Ley 1/1998. La STC 31/2010, de 28 de junio, que resolvió los recursos de inconstitucionalidad interpuestos contra el Estatuto, analiza la constitucionalidad de este precepto y señala que no es contrario a la Constitución siempre que se interprete en los términos que se contienen en el texto de la sentencia, en particular, que su ámbito de aplicación es el ejercicio de funciones públicas y que no afecta a la actividad privada de las empresas, y que pueden utilizar la lengua catalana con normalidad sin perjuicio de poder utilizar también con normalidad el castellano[649].

---

[648] La cuestión es contemplada por MILIAN I MASSANA, *Público y privado… op. cit.*, en relación con la legislación catalana y, principalmente, para hacer propuestas que fueron recogidas en la Ley 1/1998, de 7 de enero, de Política Lingüística.

[649] El FJ 23 señala literalmente lo que sigue:

Aparte de la regulación catalana, existen también preceptos puntuales en la legislación vasca, balear y valenciana que pueden afectar a determinadas empresas concesionarias. El art. 11 de la Ley 10/1982, de 24 de noviembre, del Euskera, dispone que «*en todos los servicios de transporte público con origen en el País Vasco, los impresos, los avisos y las comunicaciones al público se harán en euskera y en castellano*», mientras que el art. 15.3 de la Ley 3/1986, de 29 de abril, de Normalización Lingüística de las Islas Baleares establece que «*en todos los servicios de transporte público, los impresos, los avisos, las comunicaciones, al servicio público, han de hacerse en lengua catalana y en lengua castellana*»[650].

«Hay que precisar que al referirse el precepto a las instituciones y las empresas que dependen de la Generalitat, la Administración local y las demás corporaciones públicas de Cataluña, ha de entenderse que su ámbito de aplicación queda acotado a los supuestos en que las mismas ejercen funciones públicas en concordancia con el art. 33.1 EAC, último inciso, lo que es coherente con la inclusión en el art. 50.5 EAC de los concesionarios de servicios públicos. El ejercicio de funciones públicas es el elemento que configura el supuesto de hecho de esta norma, que, en consecuencia, no afecta a la actividad privada que pueda ejercer cualquier entidad o empresa, por lo que no se producen las vulneraciones que aducen los recurrentes de los arts. 10.1, 38 y 139.2 CE.

En relación con todo ello hemos de recordar que al pronunciarnos en el fundamento jurídico 14 sobre la constitucionalidad del art. 6.1 EAC afirmamos que la consideración de una de las dos lenguas oficiales en Cataluña como lengua de uso preferente del poder público, siquiera sea sólo del poder público autonómico, contradice una de las características constitucionalmente definidoras de la oficialidad lingüística, cual es, en palabras de la repetida STC 82/1986, que las lenguas oficiales constituyen medio normal de comunicación en y entre [los poderes públicos] y en su relación con los sujetos privados, con plena validez y efectos jurídicos. Toda lengua oficial es, por tanto -también allí donde comparte esa cualidad con otra lengua española-, lengua de uso normal por y ante el poder público. También, en consecuencia, lo es el castellano por y ante las Administraciones públicas catalanas, que, como el poder público estatal en Cataluña, no pueden tener preferencia por ninguna de las dos lenguas oficiales.

Sólo los particulares, en tanto que titulares del derecho de opción lingüística garantizado por el propio art. 33.1 EAC, pueden preferir una u otra de ambas lenguas en sus relaciones con el poder público radicado en Cataluña. Y hacerlo, además, en perfecta igualdad de condiciones por cuanto hace a las formalidades y requisitos de su ejercicio, lo que excluye que, como pudiera resultar de una interpretación literal del apartado 5 del art. 50 EAC, quienes prefieran que su lengua de comunicación con las Administraciones sea el castellano hayan de pedirlo expresamente. El precepto, sin embargo, es conforme con la Constitución ya que puede interpretarse en el sentido de que, en el marco de la política de fomento y difusión del catalán, las entidades públicas, instituciones y empresas a que el precepto se refiere, pueden utilizar la lengua catalana con normalidad, sin perjuicio de poder utilizar también con normalidad el castellano, en sus relaciones internas, en las relaciones entre ellas y en sus comunicaciones con los particulares, siempre que se arbitren los mecanismos pertinentes para que el derecho de los ciudadanos a recibir tales comunicaciones en castellano pueda hacerse efectivo sin formalidades ni condiciones que redunden para ellos en una carga u obligación que les constituya en la posición de sujeto activo en sus relaciones con la Administración pública».

[650] El art. 2.2 del Estatuto reconoce el derecho a «*dirigirse en catalán, oralmente o por escrito, a la Administración, a los organismos públicos y a las empresas públicas y privadas*». No obstante, no se establece la obligación de las empresas privadas de responder en catalán ni de utilizar esa lengua en su actividad, por lo cual en realidad poco añade este precepto al derecho a la libertad de expresión.

Por su parte, la Ley 4/1983, de 23 de noviembre, de Uso y Enseñanza de la Lengua Valenciana en su art. 16 ordena:

> «Las empresas de carácter público, así como los servicios públicos o directamente dependientes de la Administración, han de garantizar que los empleados de los mismos con relación directa al público poseen el conocimiento suficiente de valenciano para atender con normalidad el servicio que tienen encomendado».

En el caso de Navarra, ni la LFV ni sus reglamentos de desarrollo contienen la menor referencia a las empresas concesionarias de servicios públicos, regulando exclusivamente, como ya se ha dicho, el régimen de las administraciones públicas. Hemos de considerar, por tanto, que con carácter general esas empresas no tienen obligación de utilizar el vascuence para relacionarse con los usuarios de los servicios, sin perjuicio de que lo hagan voluntariamente y sin perjuicio, también, de que los reglamentos de los servicios o los pliegos de condiciones que rigen la adjudicación del contrato contemplen obligaciones en tal sentido, obligaciones que pueden imponerse por las administraciones concesionarias dado que se refieren al ejercicio de funciones públicas tal como se deduce de la doctrina del Tribunal Constitucional expuesta, y obligaciones que, en ocasiones, pueden venir exigidas por normativa sectorial. Existen diversos precedentes al respecto en el ámbito tanto de las entidades locales como, mucho más escasos, de la Administración de la Comunidad Foral[651].

---

[651] Así, por ejemplo, la citada Ordenanza municipal reguladora del uso y fomento del euskera en el ámbito municipal de Baztan (BON nº 82, de 2 de mayo de 2011) se aplica, según su art. 1, «*en todos los servicios, instalaciones y oficinas dependientes del Ayuntamiento de Baztan, tanto si son gestionados directamente por él, como si ha sido adjudicada la gestión a un tercero*»; la Ordenanza para el uso del euskera del Ayuntamiento de Olazti/Olazagutía (BON nº 99, de 18 de agosto de 2004) se aplica, según su art. 1, a su administración municipal «*y entidades paramunicipales*», entre las que se puede interpretar que se hallan las empresas concesionarias de servicios municipales. En el mismo sentido la ordenanza de uso y fomento del euskera del Valle de Egüés (BON nº 20, de 30 de enero de 2013) en su art. 4: «*En aquellos servicios de competencia municipal, prestados por terceros en utilización de cualquier fórmula de gestión, será de aplicación los Capítulos III, IV, VI y VII de la presente Ordenanza*». La Ordenanza Técnica del Servicio de Taxi aprobada por la Mancomunidad de la Comarca de Pamplona (BON nº 26, de 26 de febrero de 2010) establece, mediante remisión al Manual de Identidad Corporativa del Servicio del Taxi de la Comarca de Pamplona 2009, diversas obligaciones a los titulares de las licencias en cuanto a rotulación bilingüe, en castellano y vascuence, de los vehículos y a la documentación bilingüe que deben tener a disposición de los usuarios; por otro lado, el art. 38.4 del pliego de condiciones para la contratación de la concesión del servicio de transporte urbano de viajeros de la Mancomunidad de la Comarca de Pamplona, publicado en febrero de 2009, extiende a la información del servicio que el concesionario ha de realizar lo establecido en la citada Ordenanza reguladora de la utilización del vascuence de la Mancomunidad. Los pliegos de cláusulas administrativas y técnicas para la contratación del servicio de visitas guiadas en el Museo del Carlismo durante 2012, aprobados por el Departamento de Cultura, Turismo y Relaciones Institucionales en noviembre de 2011, establecen que las visitas se han de ofrecer tanto en castellano como en euskera.

El art. 10.3.a de la CELRM establece el compromiso, en relación con «*los servicios públicos garantizados por las autoridades administrativas o por otras personas que actúen por cuenta de aquéllas*», de «*velar porque las lenguas regionales o minoritarias se empleen al prestarse un servicio*». El Comité de Expertos, tanto en su segundo como en su tercer informe y refiriéndose a Navarra, considera que este compromiso no se cumple y, sobre todo, en los servicios públicos gestionados por empresas privadas.

3. OTRAS INSTITUCIONES PÚBLICAS

3.1. Parlamento de Navarra

El Reglamento del Parlamento de Navarra ha guardado siempre silencio sobre el tema de las lenguas oficiales, lo cual le diferencia de lo que es habitual en las comunidades con más de una lengua oficial, ya que sus reglamentos parlamentarios no solo lo contemplan sino que le suelen dedicar el primero de sus artículos[652].

El silencio de los sucesivos reglamentos parlamentarios de Navarra sobre lenguas oficiales probablemente se relaciona con dos factores, de un lado con el de constituir materia políticamente muy problemática y, por otro, con la dificultad de aplicar el criterio territorial de cooficialidad del art. 9 del Amejoramiento del Fuero. La sede del Parlamento se ubica en Pamplona, zona mixta, pero los parlamentarios forales proceden de toda la geografía navarra, representan a todos sus ciudadanos y sus funciones afectan por igual a toda la Comunidad Foral. El hecho de que la sede se ubique fuera de la zona vascoparlante resulta poco relevante y su funcionamiento probablemente sería el mismo también en caso contrario[653].

Como ya hemos visto, la LFV (al igual que sus reglamentos de desarrollo) dirige sus disposiciones únicamente a las administraciones públicas y también guarda silencio sobre el Parlamento con la única excepción de su art. 7: «*El Boletín Oficial de Navarra y el Boletín Oficial del Parlamento de Navarra se pu-*

---

[652] Véase Miguel José IZU BELLOSO, *Derecho Parlamentario de Navarra*, Servicio de Publicaciones del Parlamento de Navarra, Pamplona, 2009, pp. 249 y ss.

[653] IZU BELLOSO, *Derecho… op. cit.*, p. 250, nota 346: «*Que el emplazamiento de la sede parlamentaria tenga poca relevancia a estos efectos, pues las lenguas utilizadas en las cámaras legislativas dependen de en cuáles se expresan sus miembros y no los habitantes de la ciudad sede, se comprueba con los ejemplos del Senado (admite todas las lenguas españolas, aunque es obvio que no son oficiales en Madrid), del Parlamento Europeo (utiliza las veintitrés lenguas oficiales de los países miembros de la Unión Europea, pese a que evidentemente todas no son oficiales ni en Bruselas ni en Estrasburgo), o de la Asamblea Federal suiza (utiliza tres lenguas oficiales, alemán, francés e italiano, aunque en Berna únicamente sean oficiales el alemán y el francés)*».

blicarán en castellano y en vascuence, en ediciones separadas y simultáneas». La cuestión de la lengua se ha resuelto por la vía de los hechos y, desde la constitución en 1979 del Parlamento Foral, antes incluso de que el Amejoramiento estableciera el principio de cooficialidad, se dotó de los medios materiales necesarios para el uso tanto del castellano como del vascuence en su actividad, contratando el personal necesario para realizar la interpretación simultánea entre ambas lenguas en las sesiones parlamentarias de modo que quedara garantizado el derecho de los parlamentarios a expresarse en cualquiera de ellas; asimismo se han venido admitiendo las iniciativas en cualquiera de las dos lenguas, traduciéndose al castellano las presentadas en vascuence por ser aquella la lengua común de trabajo. La única regulación al respecto es una breve mención en el Reglamento de Organización de la Administración del Parlamento en cuanto a los servicios de traducción e interpretación[654]. Aunque la normativa sobre personal del Parlamento no dispone nada al respecto, se exige en la plantilla orgánica el requisito de dominio del vascuence para algunos puestos de trabajo (de un total de 60 funcionarios y 16 plazas de personal eventual, para cinco traductores, un transcriptor y tres administrativos)[655]. Por otro lado, su página web (http://www.parlamentodenavarra.es) ofrece la opción entre el castellano y el vascuence, además de versiones abreviadas en inglés, francés y alemán. En suma, *de facto* el Parlamento ha venido dando el tratamiento de lenguas oficiales tanto al castellano como al vascuence.

En todo caso, hemos de considerar aplicables las disposiciones de la LFV sobre procedimiento a la Administración parlamentaria, esto es, a los servicios de gestión técnica y económica que sirven de apoyo a las funciones propias del Parlamento de Navarra[656]. Aunque el funcionamiento de las cámaras parla-

---

[654] Acuerdo de la Mesa de 2 de noviembre de 1992 (BOPN nº 64, de 13 de noviembre de 1992, modificado por acuerdos de 13 de octubre de 1993, BOPN nº 42, de 5 de noviembre de 1993, de 30 de noviembre de 1999, BOPN nº 28, de 20 de diciembre de 1999, de 13 de junio de 2005, BOPN nº 63, de 15 de junio de 2005, y de 19 de abril de 2007, BOPN nº 42, de 30 de abril de 2007), art. 17.2: «*En concreto, son funciones del Servicio de Prensa, Publicaciones y Protocolo: (…) n) Organizar y asegurar los servicios de traducción simultánea en las sesiones del Pleno y de las Comisiones, así como la traducción vascuence-castellano y castellano-vascuence de los textos que determine la Mesa de la Cámara y de aquellos que deban ser publicados en la edición en vascuence del «Boletín Oficial del Parlamento de Navarra»*; art. 20.2: «*Los Traductores, pertenecientes al Cuerpo de Técnicos, realizarán la traducción simultánea de las intervenciones en vascuence producidas en las sesiones de los órganos de la Cámara o en los actos en que así se requiera y la traducción castellano-vascuence y vascuence-castellano de los textos que determinen los órganos de la Cámara y de aquellos que deban ser publicados en la edición en vascuence del «Boletín Oficial del Parlamento de Navarra», así como la función de intérprete, sin perjuicio de aquellas otras funciones que les puedan ser encomendadas de acuerdo con su titulación*».

[655] BOPN nº 35, de 14 de abril de 2011.

[656] Véase IZU BELLOSO, *Derecho… op. cit.*, pp. 253 y ss.

mentarias en cuanto titulares de una Administración instrumental ha recibido tradicionalmente escasa atención por la legislación y la doctrina jurídica, en los últimos años cobra fuerza la tendencia a que determinadas regulaciones de carácter administrativo que abarcan la totalidad del sector público la tengan expresamente en cuenta[657]. No es el caso de la LRJAP-PAC, que guarda silencio al respecto. Algunas normas de derecho parlamentario hacen remisión expresa a la legislación de procedimiento administrativo común[658]; en otros casos pese a su silencio debe hacerse también una aplicación analógica o supletoria comprendiendo el art. 36 de la LRJAP-PAC y, en el caso de Navarra, la LFV, cuando los ciudadanos se dirigen a la Administración parlamentaria en materias de contratación, personal, gestión económica, ejercicio del derecho de petición, etc.

3.2. Instituciones parlamentarias: la Cámara de Comptos y el Defensor del Pueblo de Navarra

La Cámara de Comptos es un órgano que, aunque dotado de autonomía organizativa y funcional, forma parte de la Administración parlamentaria[659]. Es

---

[657] Entre ellas, la Ley 29/1998, de 13 de julio, reguladora de la Jurisdicción Contencioso-Administrativa, cuyo art. 1.3.a) incluye dentro de su ámbito las pretensiones que se deduzcan en relación con «*los actos y disposiciones en materia de personal, administración y gestión patrimonial sujetos al derecho público adoptados por los órganos competentes del Congreso de los Diputados, del Senado, del Tribunal Constitucional, del Tribunal de Cuentas y del Defensor del Pueblo, así como de las Asambleas Legislativas de las Comunidades Autónomas y de las instituciones autonómicas análogas al Tribunal de Cuentas y al Defensor del Pueblo*»; la Ley 7/2007, de 12 de abril, del Estatuto Básico del Empleado Público, cuyo art. 4 recoge que «*las disposiciones de este Estatuto sólo se aplicarán directamente cuando así lo disponga su legislación específica al siguiente personal: a) Personal funcionario de las Cortes Generales y de las Asambleas Legislativas de las Comunidades Autónomas*»; la Ley Foral 6/2006, de 9 de junio, de Contratos Públicos, cuyo art. 2.1.a) incluye dentro de su ámbito de aplicación «*el Parlamento de Navarra, la Cámara de Comptos y el Defensor del Pueblo de Navarra*»; o el texto refundido de la Ley de Contratos del Sector Público (Real Decreto Legislativo 3/2011, de 14 de noviembre) cuyo art.. 3.2.f) incluye en su ámbito de aplicación «*los órganos competentes del Congreso de los Diputados, del Senado, del Consejo General del Poder Judicial, del Tribunal Constitucional, del Tribunal de Cuentas, del Defensor del Pueblo, de las Asambleas Legislativas de las Comunidades Autónomas y de las instituciones autonómicas análogas al Tribunal de Cuentas y al Defensor del Pueblo, en lo que respecta a su actividad de contratación*».

[658] Así, por ejemplo, el art. 92 del Reglamento del Congreso de los Diputados se remite a la Ley de Procedimiento Administrativo en cuanto a los requisitos de los documentos presentados en las oficinas de correos con destino al Registro del Congreso; el art. 75 del Estatuto del Personal de las Cortes Generales se remite con carácter supletorio a la Ley 30/1992 en cuanto a la regulación de los recursos administrativos; el art. 6.3 del Estatuto del Personal del Parlamento de Navarra (BON nº 46, de 12 de abril de 1991, rectificado en nº 53, de 26 de abril) hace la misma remisión refiriéndose al régimen de recursos.

[659] STSJNA de 15 de mayo de 1995: la Cámara de Comptos «*es también Administración dependiente del Parlamento*».

una institución que funcionó en el antiguo Reino de Navarra desde su fundación por el rey Carlos II en 1365 hasta su supresión en 1836, que por ello presume de ser el tribunal de cuentas más antiguo de España y uno de los más antiguos de Europa, y que fue restablecida en 1980 como órgano del Parlamento Foral y encargada por el art. 18 del Amejoramiento del Fuero de la función de fiscalizar las cuentas del sector público navarro. Se regula mediante la Ley Foral 19/1984, de 20 de diciembre. Dada su condición de Administración, aunque especial por su dependencia del Parlamento, hay que entender que le son aplicables las disposiciones generales de la LFV en cuanto a procedimiento.

Al igual que sucede con el Parlamento de Navarra, las normas reguladoras de la Cámara de Comptos guardan silencio sobre la materia de lenguas oficiales. La única referencia indirecta se halla en el Reglamento de Organización de la Cámara de Comptos aprobado por Resolución de su presidente de 16 de febrero de 2007[660]. Entre el personal de la Cámara, su art. 9 regula la figura de los traductores que, bajo la dirección del secretario general, ejercen entre otras funciones la de «*organizar y coordinar la traducción euskera-castellano y castellano-euskera de los documentos que deban tener carácter bilingüe*» y «*de los textos que determinen los órganos de la Cámara de Comptos*» y «*la función de intérprete que determinen los órganos de la Cámara*», mientras que su art. 10 prevé que se puedan acumular las funciones de periodista y traductor. Según su plantilla orgánica para 2012, la Cámara dispone, de entre un total de 38 funcionarios, de una sola plaza de periodista-traductor además de un técnico de auditoría y de un administrativo a los que se exige conocimiento de euskera[661].

En la práctica, la Cámara de Comptos utiliza tanto el castellano como el vascuence en su actuación. Además de que su página web (http://camaradecomptos.navarra.es) ofrece la opción entre ambos idiomas y versiones abreviadas en inglés y francés, los informes de auditoría sobre entidades locales de la zona vascófona se elaboran en dos versiones, en vascuence y castellano.

Por su parte, el Defensor del Pueblo de la Comunidad Foral de Navarra fue creado mediante Ley Foral 4/2000, de 3 de julio, como alto comisionado del Parlamento de Navarra a imagen de la institución análoga regulada en la Constitución. Inicialmente era una institución no prevista por el Amejoramiento del Fuero, aunque la reforma operada por Ley Orgánica 7/2010, de 27 de octubre, ha hecho que actualmente esté contemplada en su art. 18 ter como órgano dependiente del Parlamento de Navarra para la siguiente función:

---

[660] BOPN nº 19, de 2 de marzo de 2007.

[661] BOPN nº 13, de 3 de febrero de 2012.

> «De defensa y protección de los derechos y libertades amparados por la Constitución y la presente Ley Orgánica, en el ámbito competencial de la Comunidad Foral, a cuyo efecto podrá supervisar la actividad de las Administraciones Públicas de Navarra, debiendo dar cuenta de sus actuaciones al Parlamento».

Es elegido para un periodo de seis años por mayoría de tres quintos del Parlamento y desempeña sus funciones con autonomía y con las mismas garantías de inviolabilidad, inmunidad y aforamiento que corresponden a sus miembros.

Al igual que sucede con la Cámara de Comptos, con la cual comparte el carácter de órgano de la Administración parlamentaria, hay que considerar que le son de aplicación las disposiciones de la LFV sobre procedimiento. Aunque la citada Ley Foral 4/2000 y su Reglamento de Organización y Funcionamiento[662] nada regulan en materia de lenguas oficiales, sí se aborda la cuestión en su Carta de Servicios[663]. Entre los derechos de los ciudadanos que reconoce señala expresamente los siguientes:

> «A dirigirse por escrito en euskera a la Institución y a recibir la contestación en esta lengua, sin perjuicio de la utilización del castellano en la respuesta cuando la queja provenga de la zona mixta y de la zona no vascófona»;

> «A dirigirse oralmente en euskera a la persona de la Institución habilitada para ello y a recibir respuesta en esta lengua, siempre que dicha persona se encuentre en la oficina».

Su página web (http://www.defensornavarra.com) ofrece la opción entre castellano y euskara. Tanto los informes anuales como los especiales por materias se encuentran en doble versión. Las resoluciones que resuelven las quejas de los ciudadanos en general se ofrecen en castellano y también en vascuence las tramitadas en esa lengua. El Defensor del Pueblo no aprueba su propia plantilla orgánica sino que sus puestos de trabajo (cinco de funcionarios y siete de personal eventual) aparecen incluidos en la del Parlamento y, pese a ofrecer la citada atención oral y escrita en vascuence, no aparece ningún puesto de trabajo con exigencia de su conocimiento.

Cabe señalar que en tres ocasiones el Defensor del Pueblo, a petición del Parlamento, ha elaborado informes especiales en relación con la materia que

---

[662] Aprobado por la Mesa del Parlamento de Navarra mediante acuerdo de 21 de noviembre de 2005 (BON nº 153, de 23 de diciembre de 2005) y modificado por acuerdos de 12 de febrero de 2007 (BON nº 26, de 28 de febrero de 2007) y 27 de diciembre de 2007 (BON nº 31, de 7 de marzo de 2008).

[663] Aprobada por Resolución 42/2007, de 8 de noviembre, del Defensor del Pueblo de Navarra (BOPN nº 27, de 13 de noviembre de 2007).

aquí nos ocupa: «*El bilingüismo y la situación de los derechos lingüísticos de los ciudadanos*» (2010), «*La situación efectiva de los derechos lingüísticos de los ciudadanos en relación con la administración electrónica de la Comunidad Foral de Navarra*» (2011), y «*Situación efectiva de los derechos lingüísticos de los ciudadanos en relación con los medios de comunicación social*» (2012).

3.3. Poder judicial

El art. 14 de la LFV, relativo a la zona vascófona, dispone que «*en sus relaciones con la Administración de Justicia, todo ciudadano podrá utilizar la lengua oficial de su elección, de conformidad con lo dispuesto en la legislación vigente*». No es sino una remisión a la ya comentada LOPJ, principalmente a su art. 231, que dispone que en todas las actuaciones judiciales los jueces, magistrados, fiscales, secretarios y demás funcionarios de Juzgados y Tribunales usarán el castellano pero que podrán usar también la lengua cooficial de la respectiva comunidad autónoma si ninguna de las partes se opusiere alegando desconocimiento de ella que pudiere producir indefensión, y que las partes, sus representantes y quienes les dirijan, así como los testigos y peritos pueden utilizar la lengua cooficial tanto en manifestaciones orales como escritas.

Esas opciones, en Navarra, se refieren a la zona vascófona dado que solo en ella hay lenguas cooficiales, pero ni la LFV ni la LOPJ aclaran si debe interpretarse en el sentido de que cabe solo ejercerse ante órganos judiciales que tengan su sede en la zona vascófona (que son solamente algunos juzgados de paz, ya que todos los demás órganos judiciales tienen su sede en la zona mixta o en la zona no vascófona), ante órganos judiciales cuyo ámbito territorial abarque al menos parcialmente la zona vascófona (que son la mayoría), o ante cualquier órgano judicial con sede en Navarra y, en cualquiera de esos casos, si solo por los interesados que tengan su domicilio en la zona vascófona o por cualquier interesado. La dificultad de aplicar las disposiciones legales se acrecienta si tenemos en cuenta que no coinciden los límites de las zonas lingüísticas y los del ámbito territorial de competencia de los órganos judiciales dada la división en partidos judiciales (véase mapa 5)[664]. Los órganos judiciales cuya competencia

[664] Desde el siglo XIX Navarra ha contado con cinco partidos judiciales con capitales en Aoiz, Estella, Pamplona, Tafalla y Tudela, cuyo territorio coincide con el de las antiguas merindades aunque cambian las sedes de los juzgados en el caso de las de Sangüesa (por Aoiz) y Olite (por Tafalla). La fugaz y frustrada división judicial del Trienio Constitucional, Orden de las Cortes de 31 de octubre de 1820 de «*división provisional de partidos de la provincia de Navarra*», a propuesta de la Diputación provincial, establecía siete partidos judiciales: Pamplona, Santesteban, Estella, Tudela, Aoiz, Olite y Los Arcos. El Real Decreto de 21 de abril de 1834, de división judicial, excluía a Navarra y a las Vas-

Mapa 5. Partidos judiciales y zonas lingüísticas.

abarca toda Navarra, lógicamente, la ejercen en las tres zonas lingüísticas, pero algunos cuya competencia se extiende a un partido judicial también la ejercen sobre dos o tres zonas lingüísticas distintas[665].

---

congadas por la situación de guerra civil y la conveniencia de mantener por el momento su régimen foral; a partir de 1836, restablecida la Constitución de 1812, se instalaron en Navarra «provisionalmente» los juzgados, sin disposición legal o gubernativa expresa, en las capitales que el tiempo ha consagrado como definitivas. La Ley *Paccionada* de Modificación de Fueros de 16 de agosto de 1841, en su art. 8, da por supuesta la equivalencia entre las cinco merindades históricas y los partidos judiciales al regular la elección de la Diputación provincial aunque añade «*pudiendo hacerse en esto la variación consiguiente si se alterasen los partidos judiciales de la provincia*», alteración que en 1848 José Alonso, al comentar la modificación de los Fueros, juzgaba imprescindible y próxima pero que nunca ha tenido lugar. La única variación producida ha sido la de que el municipio de Burlada, históricamente perteneciente a la merindad de Sangüesa, en 1988 pasó a pertenecer al partido judicial de Pamplona.

[665] Conforme a las disposiciones de la Ley 38/1988, de 28 de diciembre, de Demarcación y de Planta Judicial y de la Ley Foral 4/1989, de 12 de mayo, sobre capitalidad de los Partidos Judiciales de Navarra, los órganos judiciales cuya competencia se extiende a toda Navarra son los siguientes: el Tribunal Superior de Justicia, la Audiencia Provincial, los Juzgados de lo Penal, los Juzgados de lo Contencioso-Administrativo, los Juzgados de lo Social, el Juzgado de Vigilancia Penitenciaria, el Juzgado de lo Mercantil y el Juzgado de Menores. Tienen competencia sobre uno de los cinco partidos judiciales los siguientes órganos: los Juzgados de Primera Instancia y los Juzgados de Instrucción (en

En la práctica, en Navarra el vascuence no se utiliza apenas en los procesos judiciales. De un lado, dado su carácter de lengua minoritaria resulta altamente improbable que en un proceso todas las partes, sus procuradores y abogados dominen el vascuence y hagan opción por esta lengua. Pero, además, los órganos judiciales carecen de los medios personales adecuados para tramitar los procesos en vascuence, es también muy escaso el número de jueces y demás funcionarios que lo hablen. Como ya explicamos, una de las deficiencias en el cumplimiento de la CELRM señalada en los informes del Comité de Expertos es precisamente la insuficiente dotación de personal que domine las lenguas regionales en la Administración de Justicia; tal circunstancia se agudiza particularmente en Navarra[666]. Se puede afirmar que el funcionamiento de la Administración de Justicia en Navarra sigue siendo monolingüe en castellano. Se garantiza un servicio de intérpretes cuando así es requerido por los interesados o los órganos judiciales pero, como señala el tercer informe del Comité de Expertos, ese servicio está contratado con una empresa privada y, además de que conduce a la pérdida de la inmediatez en las actuaciones orales, los intérpretes contratados a veces carecen de conocimientos jurídicos adecuados.

Ya señalamos también que en la provisión de plazas, tanto de la carrera judicial como de secretarios judiciales y del resto del personal al servicio de la Administración de Justicia, no se prevé la exigencia del conocimiento de las lenguas cooficiales como requisito para el acceso, aunque sí se prevé la valo-

---

Pamplona), los Juzgados de Primera Instancia e Instrucción (en los restantes partidos de Aoiz, Estella-Lizarra, Tafalla y Tudela) y los Juzgados de Violencia sobre la Mujer (solo hay uno específico en Pamplona, en los restantes partidos judiciales se atribuyen sus competencias a uno de los de Primera Instancia e Instrucción).

El Pleno del Consejo General del Poder Judicial, mediante acuerdo de 3 de mayo de 2012, aprobó los principios y criterios básicos para una nueva demarcación judicial que pasaría por una sustancial reducción del número de partidos judiciales (de los 431 existentes a menos de la mitad, entre 190 y 200). En el caso de Navarra, quedarían reducidos a dos, Pamplona y Tudela. Si en el futuro se lleva a la práctica una reforma en tal sentido (que ha originado la correspondiente polémica y que en Navarra ha sido rechazada por todas las instituciones y fuerzas políticas), la situación en cuanto a lo que aquí venimos exponiendo apenas variaría ya que el partido judicial de Pamplona (que agruparía a los actuales de Aoiz, Estella-Lizarra y Tafalla) seguiría abarcando a municipios de las tres zonas lingüísticas. A principios de 2013 el Ministerio de Justicia ha publicado la propuesta de la Comisión Institucional creada para la revisión de la Ley Orgánica del Poder Judicial que iría todavía más allá, eliminando los partidos judiciales y estableciendo como ámbito mínimo de todos los órganos judiciales la provincia. La incidencia de tal reforma en cuanto al régimen lingüístico que aquí nos ocupa sería similar a la comentada para el caso de reducción de partidos judiciales.

[666] El tercer informe del Comité de Expertos del Consejo de Europa sobre la aplicación de la CELRM en España señala que, según los datos proporcionados por el Consejo General del Poder Judicial, solamente 17 de los 5.023 jueces y magistrados habían certificado su conocimiento de euskera (sin perjuicio de que haya algunos más que lo conozcan y no hayan solicitado la acreditación). No nos consta si alguno de ellos tiene destino en Navarra.

ración del conocimiento de la lengua propia de la correspondiente comunidad autónoma como mérito preferente en los procesos de provisión de puestos de trabajo o promoción.

Así, el Reglamento número 2/2011 de la Carrera Judicial, aprobado por el Consejo General del Poder Judicial mediante acuerdo de 28 de abril de 2011, regula en sus arts. 71 y siguientes los criterios de valoración «*para la provisión de vacantes correspondientes a los órganos jurisdiccionales en el territorio de las Comunidades Autónomas cuyos Estatutos de Autonomía reconozcan la cooficialidad de un idioma*», los cuales se aplican en los concursos de traslado[667]. Como tantas otras veces, la norma parte de la suposición de que la cooficialidad afecta a todo el territorio de la comunidad respectiva y no aclara si la valoración del «*conocimiento del idioma propio de la Comunidad*» afecta, en el caso de Navarra, a cualquier vacante dado que se halla en el territorio de una comunidad que goza de «*idioma oficial propio*», como reza literalmente el art. 341 de la LOPJ, o si afecta solo a las que pudieran existir en órganos con sede en la zona vascófona, única donde hay lengua cooficial (no hay ninguna ya que solo existen juzgados de paz que son servidos por jueces no profesionales), o a las que pudieran existir en órganos cuyo ámbito territorial de competencia abarque

---

[667] La STS de 29 de abril de 1995 consideró desproporcionada y anuló la puntuación equivalente a seis años de antigüedad que se contenía en el acuerdo del Pleno del Consejo del Poder Judicial de 23 de octubre de 1991 que desarrollaba el art. 341.2 de la LOPJ argumentando que el conocimiento del idioma es un mérito preferente, con una preferencia no absoluta sino relativa «*debiendo, en consecuencia, valorarse dicho mérito como un elemento complementario del criterio de antigüedad, pero no como un dato determinante para la adjudicación de la plaza de que se trate. Una simple ojeada al último escalafón de la Carrera Judicial revela la desproporción de la valoración ahora cuestionada, ya que no existiendo en la categoría de Juez ningún miembro con una antigüedad superior a seis años, la atribución, a los efectos de un concurso de traslado, de dicha antigüedad a quien reúna el citado mérito, supone en la práctica, cualquiera que fuere su situación en el escalafón, la consecución del puesto a que aspira, convirtiendo aquel simple mérito en una preferencia absoluta, no querida por la norma de cuyo desarrollo reglamentario ahora se trata*». El art. 74 del reglamento vigente dispone la forma en que se valora este mérito:

«*Al juez o magistrado que concurse a una plaza en el territorio de una Comunidad Autónoma que tenga un idioma cooficial, siempre que obtuviere el reconocimiento del mérito correspondiente, por haberlo solicitado con anterioridad a la fecha de convocatoria del concurso o hubiera superado las actividades a que se refiere el artículo 72, se le asignará, a los solos efectos del concurso de traslado, el puesto en el escalafón que le hubiese correspondido, si se añadiesen los siguientes periodos de antigüedad a la propia de su situación en el escalafón.*

a) En concursos para la provisión de plazas correspondientes a órganos jurisdiccionales servidos por miembros de la Carrera Judicial con categoría de Juez: Un año.

b) En los concursos para la provisión de plazas correspondientes a órganos unipersonales servidos por miembros de la Carrera Judicial con categoría de Magistrado: Dos años.

c) En los concursos para la provisión de plazas correspondientes a órganos colegiados: Tres años».

también municipios de la zona vascófona o también en los que tienen su sede o abarquen municipios de la zona mixta (que es lo que se tiende a interpretar sin precepto legal expreso en tal sentido). La jurisprudencia tampoco ha fijado criterio al respecto.

Similares disposiciones se contienen en el art. 109 del Reglamento Orgánico del Cuerpo de Secretarios Judiciales aprobado por Real Decreto 1608/2005, de 30 de diciembre:

> «En la resolución de los concursos para la provisión de destinos en territorio de las Comunidades Autónomas cuyos Estatutos de Autonomía reconocen la oficialidad de una lengua propia distinta del castellano y de las que poseen Derecho propio se tendrá en cuenta además de la antigüedad a que se refiere el apartado anterior el reconocimiento de méritos por la acreditación del conocimiento oral y escrito de la lengua oficial propia de la Comunidad Autónoma y/o de su Derecho propio».

El conocimiento oral y escrito de la lengua oficial supone el reconocimiento, a estos solos efectos, de una puntuación máxima equivalente a tres años de antigüedad[668]. En la práctica en Navarra, y aunque no hay ninguna norma que así lo establezca expresamente, esta valoración se prevé en las convocatorias para las plazas de las zonas vascófona y mixta[669].

---

[668] La STS de 7 de noviembre de 1995 consideró desproporcionada y anuló la puntuación equivalente a seis años de antigüedad que se contenía en el art. 33.7 del anterior reglamento aprobado por Real Decreto 429/1988, de 29 de abril. La Resolución de 4 de noviembre de 2010, de la Dirección General de Modernización de la Administración de Justicia, sobre reconocimiento del mérito preferente del conocimiento oral y escrito de la lengua oficial y del derecho propio de determinadas comunidades autónomas, a efectos de concursos de traslados (BOE nº 279, de 18 de noviembre de 2010), entre otras, establece una puntuación según el nivel de conocimiento: nivel elemental: 1 año; nivel medio: 2 años, nivel superior: 3 años.

[669] Así, por ejemplo, en la Orden JUS/3390/2011, de 30 de noviembre, por la que se convoca concurso de traslado para la provisión de plazas para el Cuerpo de Secretarios Judiciales (BOE nº 299, de 13 de diciembre de 2011), base 4, apartado 2.2: «*En la zona vascófona y mixta que determina el artículo 5 de la Ley Foral 18/1986, de 15 de diciembre, de la Comunidad Autónoma de Navarra, se aplicarán los mismos criterios que los establecidos en el apartado 2.1 anterior*». No parece que el Ministerio de Justicia tenga las ideas muy claras sobre el régimen lingüístico de Navarra y sobre las normas vigentes; el apartado anterior se refiere a la Comunidad Autónoma del País Vasco y aplica el Decreto 224/1989, de 17 de octubre, de normalización del uso del euskera en las administraciones públicas de dicha comunidad, estableciendo los siguientes criterios: 1.º Perfil lingüístico 2: 1 año. 2.º Perfil lingüístico 3: 2 años. 3.º Perfil lingüístico 4: 3 años. En realidad, dicho Decreto 224/1989 está derogado por el ya citado Decreto 86/1997, de 15 de abril, aunque establece los mismos cuatro perfiles lingüísticos. El único modo de poder aplicar esos criterios en Navarra, donde no existen esos perfiles lingüísticos, es acudir al ya citado Decreto 297/2010, de 9 de noviembre, que establece la convalidación de títulos y certificados acreditativos de conocimientos de euskera y su adecuación al MCER y hace equivalentes los perfiles lingüísticos 1, 2, 3 y 4 con los niveles B1, B2, C1 y C2, respectivamente.

En relación con los restantes cuerpos de funcionarios al servicio de la Administración de Justicia, el art. 530 de la LOPJ (redacción según Ley Orgánica 19/2003, de 23 de diciembre) dispone:

> «En las convocatorias para puestos de trabajo de las comunidades autónomas con competencias asumidas cuya lengua propia tenga carácter oficial, se valorará como mérito el conocimiento oral y escrito de la misma. En determinados puestos, podrá considerarse requisito exigible para el acceso a los mismos, cuando de la naturaleza de las funciones a desempeñar se derive dicha exigencia y así se establezca en las relaciones de puestos de trabajo».

Por su parte el art. 521.4 prevé que las relaciones de puestos de trabajo pueden contener, entre otros requisitos, el «*conocimiento oral y escrito de la lengua oficial propia en aquellas comunidades autónomas que la tengan reconocida como tal*». Por su parte, el Reglamento de Ingreso, Provisión de Puestos de Trabajo y Promoción Profesional del Personal Funcionario al Servicio de la Administración de Justicia (Real Decreto 1451/2005, de 7 de diciembre) contempla no solo la valoración del conocimiento de lenguas cooficiales en los concursos para provisión de vacantes (art. 48.1.b, «*hasta un máximo de 12 puntos, según el nivel de conocimientos acreditado mediante las oportunas certificaciones, con arreglo a la normativa en vigor en las comunidades autónomas que la tengan establecida*»), sino también en su art. 8 que en las pruebas selectivas para el ingreso en los cuerpos de funcionarios de carrera, además del temario y de las pruebas que deben ser únicos para cada cuerpo en todo el territorio del Estado, pueden establecerse pruebas para la acreditación del conocimiento de la lengua propia de las comunidades autónomas que la posean *«que tendrán carácter optativo y en ningún caso serán eliminatorias, teniéndose en cuenta la puntuación obtenida, conforme al baremo que se establezca, a los solos efectos de adjudicación de destino dentro de la Comunidad Autónoma correspondiente»*.

Hay que tener en cuenta que, conforme a los arts. 522 y 525 de la LOPJ, la competencia para la aprobación de las relaciones y las convocatorias de provisión de los puestos de trabajo corresponde a las comunidades autónomas con competencias asumidas en materia de medios personales y materiales de la Administración de Justicia[670]. Analizaremos enseguida lo que hace referencia a Navarra al tratar sobre el régimen de sus empleados públicos.

---

[670] Las SSTC 253/2005, de 11 de octubre, y 270/2006, de 13 de septiembre, avalan que las relaciones de puestos de trabajo correspondientes a la Comunidad Autónoma del País Vasco incluyan el requisito del conocimiento del euskera en determinados puestos, así como que la Comunidad regule reglamentariamente la incorporación del euskera a la Administración de Justicia.

4. SELECCIÓN Y FORMACIÓN DE LOS EMPLEADOS PÚBLICOS

Como ya hemos señalado, el art. 10.4 de la CELRM establece que, con el fin de aplicar las disposiciones que garantizan la atención oral y escrita en los servicios públicos, los estados parte se comprometen a facilitar el reclutamiento y, en su caso, la formación de funcionarios y otros empleados públicos en número suficiente y la aceptación, en la medida de lo posible, de las solicitudes de los empleados públicos que conozcan una lengua regional o minoritaria para que se les destine al territorio en que se habla dicha lengua. Unos compromisos que los informes del Comité de Expertos señalan que se cumplen de forma deficiente.

4.1. Disposiciones generales

Hemos de tener en cuenta que, conforme al art. 149.1.18 de la Constitución, el Estado tiene competencia exclusiva sobre las bases del régimen estatutario de los funcionarios mientras que, conforme al art. 49.1.b del Amejoramiento del Fuero, la Comunidad Foral de Navarra posee competencia exclusiva en materia de régimen estatutario de los funcionarios públicos, no subordinada a la legislación básica del Estado sino que debe ser ejercida «*respetando los derechos y obligaciones esenciales que la legislación básica del Estado reconozca a los funcionarios públicos*». Como precisó la STC 140/1990, de 20 de septiembre, el límite a las competencias de Navarra en esta materia no está constituido por la legislación básica estatal:

> «No todas las previsiones de la legislación estatal básica relativas al régimen estatutario de los funcionarios públicos desplegarán ese efecto limitativo en relación al ejercicio de la competencia, sino sólo aquéllas, justamente, que se refieran a los "derechos y obligaciones esenciales"».

La doctrina foral suele hablar de un «*plus competencial*» en materias, como esta, donde Navarra contaba con competencias históricas anteriores a la Constitución.

Determinar cuándo estamos ante un derecho o una obligación esencial no es tarea fácil ya que ninguna norma lo ha determinado. Se trata de conceptos jurídicos indeterminados que necesariamente deben analizarse e interpretarse caso por caso. La STC 140/1990, de 20 de septiembre, hizo la siguiente aproximación:

> «Derechos y obligaciones esenciales de los funcionarios que, por lo demás, aun cuando su determinación concreta deba quedar remitida al análisis particularizado de las normas que los prevean, nos sitúan, en principio, ante aquellas situaciones jurídicas caracterizadoras del propio modelo de régimen estatutario de los funcionarios, que conforman la sustancia misma de ese régimen y sin las cuales no sería recognoscible ese estatuto».

Por lo tanto, haremos referencia: a) a la legislación estatal sobre empleo público, aplicable directamente solo a los funcionarios del Estado en Navarra mientras que a los restantes funcionarios (de la Administración de la Comunidad Foral y de las entidades locales) únicamente es aplicable en cuanto establezcan derechos y obligaciones esenciales; y b) a la legislación foral sobre la misma materia, aplicable a los funcionarios de la Administración de la Comunidad Foral y de las entidades locales.

A. Normativa estatal

La Ley 7/2007, de 12 de abril, del Estatuto Básico del Empleado Público establece en su artículo 54.11, relativo a los principios de conducta, que los empleados públicos «g*arantizarán la atención al ciudadano en la lengua que lo solicite siempre que sea oficial en el territorio*», y en su art. 56.2, que regula los requisitos generales para la selección de los funcionarios:

> «Las Administraciones Públicas, en el ámbito de sus competencias, deberán prever la selección de empleados públicos debidamente capacitados para cubrir los puestos de trabajo en las Comunidades Autónomas que gocen de dos lenguas oficiales».

Hay que recordar que no existe un deber individual de cada empleado o funcionario público de conocer y atender en cualquiera de las dos lenguas oficiales, castellano y vascuence, a los ciudadanos. Como ya hemos explicado en un apartado anterior, el conocimiento de la lengua propia de la comunidad no es obligación de cada uno de los funcionarios que prestan sus servicios en ella sino de las administraciones públicas en su conjunto, que para hacer realidad el derecho de los ciudadanos a utilizarla en sus relaciones con ellas pueden exigir el conocimiento de ambas lenguas para acceder a determinadas plazas de funcionario, o considerarlo como un mérito, siempre con criterios de racionalidad y proporcionalidad (STC 82/1986).

La Orden del Ministerio de Administraciones Públicas de 20 de julio de 1990 por la que se dictan normas para la provisión de determinados puestos de trabajo de funcionarios en la Administración Periférica del Estado, en relación con el conocimiento de las lenguas oficiales propias de las comunidades autónomas, en su art. 3 sienta el siguiente criterio, interpretando la jurisprudencia constitucional:

> «El conocimiento de la lengua oficial propia de cada Comunidad Autónoma se valorará como mérito para la provisión por concurso de los puestos de trabajo cuyo contenido tenga relación directa con:
>
> a) Información al público.
>
> b) Recepción y registro de documentos.

e) Actividades de gestión con significativos grados de proximidad con el público y de frecuencia en su relación.

d) Actividades para las que el conocimiento de la lengua constituya factor relevante»[671].

Sobre el conocimiento del castellano para acceder a la función pública, nada se dice en la legislación estatal, dando dicha exigencia por supuesta con carácter general por aplicación de lo que dispone el art. 3.1 de la Constitución en cuanto al deber de conocerlo de todos los españoles. Pero, en realidad, hoy no es exigible la nacionalidad española para acceder a la condición de empleado público ya que el art. 57 de la Ley 7/2007, de 12 de abril, del Estatuto Básico del Empleado Público (siguiendo la senda de la anterior Ley 17/1993, de 23 de diciembre), permite a los nacionales de los estados miembros de la UE el acceso, en igualdad de condiciones que los españoles, a los empleos públicos con excepción de aquellos que directa o indirectamente impliquen una participación en el ejercicio del poder público o en las funciones que tienen por objeto la salvaguardia de los intereses del Estado o de las administraciones públicas[672].

---

[671] A efectos de la aplicación de este precepto en Navarra, hemos de tener en cuenta que la STSJ de Madrid 1085/2008, de 22 de diciembre, hace la siguiente advertencia: «*Debemos señalar que la Orden de 20 de julio de 1990, del Ministerio de las Administraciones Públicas por la que se dictan Normas para la Provisión de determinados Puestos de Trabajo de Funcionarios en la Administración Periférica del Estado, en relación con el conocimiento de las lenguas oficiales propias de las Comunidades Autónomas, no es aplicable al supuesto presente por cuanto que ya hemos dicho que en la zona mixta de Navarra el Vascuence no es lengua oficial*». Es decir, considera que solo es aplicable para puestos de trabajo en la zona vascófona. La disposición adicional primera del Decreto Foral 29/2003, de 10 de febrero, establece que «*el Gobierno de Navarra colaborará con la Administración del Estado para que puedan adoptarse, por parte de los órganos competentes, de medidas tendentes a la progresiva capacitación en el uso del vascuence de los empleados de la Administración del Estado radicada en Navarra que deban utilizar esta lengua en la prestación de sus servicios administrativos, de acuerdo con lo establecido en la Orden de 20 de julio de 1990, del Ministerio para las Administraciones Públicas, en la Ley de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común y en el presente Decreto Foral*».

[672] El Real Decreto 543/2001, de 18 de mayo, que regula el acceso al empleo público de la Administración General del Estado y sus organismos públicos de nacionales de otros estados a los que es de aplicación el derecho a la libre circulación de trabajadores, excluye de su ámbito de aplicación a las Fuerzas Armadas, Fuerzas y Cuerpos de Seguridad del Estado, los órganos constitucionales, Consejo de Estado, Banco de España y el Centro Superior de Información de la Defensa, y por otro lado señala una serie de cuerpos y escalas de funcionarios en los que se excluye el acceso de extranjeros: funcionarios de Administración Local con habilitación de carácter nacional, carrera diplomática, titulados superiores en la especialidad de Propiedad Industrial, ingenieros técnicos de arsenales de la Armada, maestros de arsenales de la Armada, oficiales de arsenales de la Armada, inspectores del Servicio Oficial de Inspección, Vigilancia y Regulación de las Exportaciones (SOIVRE), inspectores de Seguros del Estado, técnicos comerciales y economistas del Estado, diplomados comerciales del Estado, interventores y auditores del Estado, cuerpo de gestión de la Hacienda Pública, ayudantes de Instituciones Penitenciarias,

Ese acceso se extiende también: a) a los cónyuges de los españoles y de los nacionales de otros estados miembros de la Unión Europea cualquiera que sea su nacionalidad; b) a sus descendientes menores de veintiún años o mayores de dicha edad dependientes; c) a las personas incluidas en el ámbito de aplicación de los tratados internaciones celebrados por la UE y ratificados por España en los que sea de aplicación la libre circulación de trabajadores; y d) a los extranjeros con residencia legal en España como personal laboral. Es por ello teóricamente posible acceder a la condición de empleado público en España sin ostentar la nacionalidad española y, por ello, sin cumplir el deber constitucional de conocer la lengua castellana. En la práctica, dado que los procedimientos de selección de los empleados se realizan total o parcialmente en castellano, es una posibilidad tan remota que la legislación o la jurisprudencia apenas se han ocupado de ella, excepto en alguna normativa sectorial como la de funcionarios docentes a la que enseguida aludiremos.

Por otro lado, el art. 56.3 del citado Estatuto Básico del Empleado Público señala que para el acceso «*podrá exigirse el cumplimiento de otros requisitos específicos que guarden relación objetiva y proporcionada con las funciones asumidas y las tareas a desempeñar*», entre los cuales cabe la exigencia de lenguas extranjeras, como se deduce del art. 61, que entre las pruebas de selección prevé específicamente las de comprobación de su dominio.

Para el ámbito de los funcionarios docentes, la LOE, en su art. 105 sobre medidas para el profesorado de centros públicos, señala que corresponde a las administraciones educativas favorecer «*el reconocimiento del trabajo de los profesores que impartan clases de su materia en una lengua extranjera en los centros bilingües*» y en su art. 157 que deben proveer los recursos necesarios para garantizar, entre otros objetivos, «*el establecimiento de programas de refuerzo del aprendizaje de las lenguas extranjeras*». El Reglamento de ingreso, acceso y adquisición de nuevas especialidades en los cuerpos docentes (Real Decreto 276/2007, de 23 de febrero) prevé en su art. 12 entre los requisitos generales para participar en los procedimientos selectivos acreditar, en su caso, el conocimiento de la lengua cooficial de la comunidad autónoma convocante de acuerdo con su normativa, mientras que su art. 16 dispone que los aspirantes que no posean la nacionalidad española deben acreditar un conocimiento adecuado del castellano.

---

abogados del Estado, médicos, farmacéuticos y enfermeros de inspección sanitaria de la Administración de la Seguridad Social, inspectores y subinspectores de Empleo y Seguridad Social, letrados de la Administración de la Seguridad Social, inspectores de Hacienda del Estado, agentes del Servicio de Vigilancia Aduanera, cuerpos ejecutivo y técnico del Servicio de Vigilancia Aduanera, agentes de la Hacienda Pública y escalas superior y técnica de Seguridad Nuclear y Protección Radiológica.

B. Normativa foral

El Texto Refundido del Estatuto del Personal al servicio de las Administraciones Públicas de Navarra aprobado por Decreto Foral Legislativo 251/1993, de 30 de agosto (TREP) en su art. 56 dispone que «*los funcionarios en situación de servicio activo están obligados: (…) A tratar con respeto y corrección a sus superiores, compañeros, subordinados y administrados, facilitando a estos últimos el ejercicio de sus derechos y el cumplimiento de sus deberes*», lo cual puesto en relación con el art. 10 de la LFV, «*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*», tiene efectos equivalentes en la zona vascófona a lo que dispone la ya citada normativa estatal. El art. 19 del TREP señala que las administraciones públicas deben aprobar sus respectivas plantillas orgánicas (instrumento equivalente a las relaciones de puestos de trabajo en la normativa estatal) en las que se relacionan, debidamente clasificados, los puestos de trabajo de que consten con indicación, entre otros extremos, de «*los requisitos específicos que deban acreditarse para poder acceder a los mismos*». Al igual que sucede en la normativa estatal, no se exige explícitamente como requisito el conocimiento del castellano, que se da por supuesto[673]. En cuanto al conocimiento del vascuence, el art. 15.2 de la LFV añade para la zona vascófona que «*cada Administración especificará las plazas para las que sea preceptivo el conocimiento del vascuence y para las demás se considerará como mérito cualificado entre otros*», y el art. 17 para la zona mixta que las administraciones podrán «*especificar en la oferta pública de empleo de cada año, las plazas para acceder a las cuales sea preceptivo el conocimiento del vascuence*» y «*valorar como mérito el conocimiento del vascuence en las*

---

[673] El art. 7 del TREP (redacción según Ley Foral 10/2001, de 24 de mayo) exige para el acceso a la condición de funcionario la nacionalidad española o la de los demás estados miembros de la UE «*salvo que impliquen una participación directa o indirecta en el ejercicio del poder público y que se trate de funciones que tienen por objeto la salvaguarda de los intereses del Estado o de las Administraciones Públicas*», aunque admite también a cónyuges y descendientes menores de 21 años o mayores de dicha edad que vivan a sus expensas, y personas incluidas en el ámbito de aplicación de los tratados internacionales en los que sea de aplicación la libre circulación de trabajadores, añadiendo que las administraciones públicas de Navarra determinarán las plazas a las que no puedan acceder los nacionales de los demás estados miembros de la UE. A falta de una regulación general sobre esta materia, por diversas resoluciones de la Dirección General de Función Pública se han determinado para la oferta de empleo público de sucesivos ejercicios las plazas de la Administración de la Comunidad Foral para cuyo acceso se exige la nacionalidad española; entre ellas las de asesor jurídico, vocal del Tribunal Administrativo de Navarra, técnico de Administración Pública (ramas jurídica y económica), técnico de Hacienda, gestor e investigador auxiliar de Hacienda, médico inspector, inspector de Salud Pública, guarda forestal, guarda de medio ambiente, subcelador de montes, bomberos y policías forales. Es decir, cabe igual que con la normativa estatal la posibilidad teórica del acceso a la función pública de extranjeros a los que no es de aplicación el deber constitucional de conocimiento del castellano.

convocatorias para el acceso a las demás plazas». Teniendo en cuenta que la oferta pública de empleo, regulada en el art. 3 del Reglamento de Ingreso en las administraciones públicas de Navarra (Decreto Foral 113/1985, de 5 de junio), debe contener todas las plazas que se hallen vacantes y dotadas presupuestariamente, indicando las que de ellas deban ser objeto de provisión en la correspondiente anualidad y las previsiones temporales para la provisión de las restantes, y que en todo caso los requisitos exigibles serán los de la plantilla orgánica, la referencia del art. 17 de la LFV debe entenderse hecha también a la plantilla. Para las entidades locales lo expresa más correctamente el ya citado art. 235.1 de la Ley Foral 6/1990, de 2 de julio, de la Administración Local de Navarra:

> «Las entidades locales incluirán en la correspondiente plantilla orgánica las características de las plazas y puestos de trabajo, incluidas las relativas a la aplicación de la Ley Foral 18/1986, de 15 de diciembre del Vascuence y su normativa de desarrollo, y a ellas deberán ajustarse los procedimientos de provisión de dicho personal».

Nada se regula en cuanto al conocimiento del vascuence por parte de funcionarios que desempeñen su trabajo en la zona no vascófona. Hemos de entender que, aunque en dicha zona será realmente excepcional, las administraciones públicas dentro de sus potestades en la materia pueden decidir incluirlo como requisito o como mérito, al igual que pueden hacer con el conocimiento de otros idiomas o con cualesquiera otros conocimientos o habilidades, siempre que lo hagan de forma motivada y en atención a las características del puesto de trabajo en cuestión que justifiquen tal exigencia[674].

El art. 108 del TREP, aplicable a los funcionarios docentes no universitarios, redactado conforme a la Ley Foral 11/1996, de 2 de julio, precisa:

> «El personal que acceda a puestos de trabajo para los que el conocimiento de vascuence constituya requisito específico y los que participen en cursos de capacitación o reciclaje en vascuence organizados por la Administración de la Comunidad Foral de Navarra, estarán obligados a desempeñar puestos de trabajo en vascuence en los supuestos, condiciones y plazos que reglamentariamente se determinen».

---

[674] La STSJNA 1186/2003, de 6 de noviembre, entre otras, explica que «*la aprobación de una plantilla orgánica es manifestación del poder de auto-organización de la Administración, no ejercicio, estrictamente, de una actividad de fomento o promoción en lo que hace al caso sobre el uso del euskera en sus puestos de trabajo. No es, en sentido estricto política lingüística, sino organización administrativa*». Por su parte, la STSJNA 186/2006, de 14 de marzo, explica: «*En relación con la valoración concedida en la convocatoria al conocimiento de las lenguas inglesa, francesa o alemana ninguna norma jurídica se opone a ello y si la Administración ha considerado oportuno valorarlos entra dentro de su potestad administrativa*».

Tal norma resulta innecesaria dado que, en realidad, el principio es de aplicación a todos los funcionarios; resulta obvio que cualquier requisito sobre conocimientos o habilidades exigidos para acceder a un puesto de trabajo (sea una titulación académica, una lengua o un permiso de conducir) conlleva la obligación implícita de aplicar esos conocimientos o habilidades en el puesto de trabajo como resultado de la obligación general impuesta por el art. 56 de cumplir «*de modo fiel, estricto, imparcial y diligente las funciones propias de su cargo*».

Mediante Decreto Foral 154/1994, de 5 de septiembre, se especificaron los puestos de trabajo del Servicio Navarro de Salud-Osasunbidea que requerían conocimiento del vascuence[675] y mediante Decreto Foral 203/2001, de 30 de julio, se reguló la misma materia con carácter general para la plantilla orgánica de la Administración de la Comunidad Foral de Navarra (excluido solo el personal docente del Departamento de Educación y Cultura); sustancialmente se contemplaban los mismos puestos de trabajo que ya venían figurando en las plantillas orgánicas, aunque desaparecían algunos, como los de bibliotecarios o los celadores de atención primaria[676]. Se establecían en su anexo I una serie de plazas de conocimiento preceptivo en la Administración Núcleo, la mayoría con sede en Pamplona[677], en el Departamento de Educación y Cultura para sus servicios centrales y para centros docentes ubicados en las zonas vascófona y mixta[678], y en el Servicio Navarro de Salud-Osasunbidea para los equipos de atención primaria de la zona vascófona[679]. Por otro lado, el anexo II establecía las plazas para cuyo desempeño el conocimiento del vascuence constituía un mérito, en ese caso solamente en la zona mixta para la Administración Núcleo[680] y para el Departamento de Educación y Cultura[681]; para la zona vascófona, con

---

[675] Médicos, pediatras, ATS, fisioterapeutas, trabajadores sociales, auxiliares administrativos y sanitarios, celadores y otros puestos de los equipos de atención primaria en la zona vascófona.

[676] Esta disposición se presenta como consecuencia del ya citado Decreto Foral 372/2000, de 11 de diciembre, que luego sería anulado por la jurisdicción contencioso-administrativa y sustituido por el Decreto Foral 29/2003, de 10 de febrero. El Decreto Foral 203/2001 no ha sido impugnado.

[677] En particular, una plaza de periodista en el gabinete de prensa, 5 de traductor-intérprete, 14 de traductor, 24 de técnico de grado medio en euskera y 3 de auxiliar administrativo, todos ellos en los servicios de traducción y formación en vascuence, salvo una plaza de auxiliar administrativo del Departamento de Agricultura destinado en la zona vascófona.

[678] En particular, 31 auxiliares administrativos, 3 administrativos, 8 técnicos superiores y 2 técnicos de grado medio en euskera, 2 traductores, 5 cuidadores, 1 técnico de educación y 1 fisioterapeuta.

[679] En particular, 18 ATS, 16 médicos, 5 pediatras, 2 trabajadores sociales, un asistente social, un fisioterapeuta, 9 auxiliares administrativos y un administrativo.

[680] En particular, 3 auxiliares administrativos para la campaña de la declaración del IRPF.

[681] En particular, 7 auxiliares administrativos, 11 conserjes, 8 empleados de servicios generales y un técnico de Administración Pública rama jurídica.

carácter general, se disponía que todas las que no tuvieran señalado el conocimiento como preceptivo lo tendrían como mérito. Este Decreto Foral no ha sido expresamente derogado, aunque hay que entender que sus anexos han sido modificados a través de la aprobación de las sucesivas plantillas orgánicas, y que también está afectado por el Decreto Foral 55/2009, de 15 de junio, por el que se regula el tratamiento del conocimiento del vascuence en la plantilla orgánica de la Administración de la Comunidad Foral de Navarra y sus organismos autónomos, al que luego nos referiremos.

El Decreto Foral 29/2003, de 10 de febrero, por el que se regula el uso del vascuence en las administraciones públicas de Navarra, dedica su Título III a desarrollar las disposiciones de la LFV sobre conocimiento preceptivo y valoración del vascuence en el ingreso y provisión de los puestos de trabajo. Introduce la exigencia de que la indicación en las plantillas orgánicas del conocimiento del vascuence como requisito preceptivo o como mérito valorable se haga mediante resolución motivada (lo cual, en realidad, es un requisito general de la actuación administrativa) y, en su caso, el grado de dominio que corresponda al contenido de cada puesto de trabajo. En la zona vascófona se considera como mérito para todas las plazas donde no constituya requisito. En la zona mixta se señala como puestos donde debe exigirse su conocimiento los dedicados a labores de traducción vascuence-castellano; en todos los demás casos queda a criterio de cada Administración.

Algunos colectivos de funcionarios reciben una regulación específica en cuanto a la exigencia o valoración del conocimiento del vascuence. Por un lado, el personal docente. El Decreto Foral 159/1988, de 19 de mayo, que regula la incorporación y uso del vascuence en la enseñanza no universitaria, dispone en su art. 17 que la Administración educativa fijará la composición de las plantillas y plazas de profesores en los centros públicos para las que sea requisito obligatorio el conocimiento del euskara y su art. 20 que la Administración educativa promoverá planes y cursos de reciclaje para asegurar el número de profesores adecuado.

El Real Decreto 1594/2011, de 4 de noviembre, establece entre las especialidades docentes del Cuerpo de Maestros que desempeñan sus funciones en las etapas de Educación Infantil y de Educación Primaria tres para lenguas extranjeras (inglés, francés y alemán) y las propias de las lenguas cooficiales en las comunidades autónomas que lo regulen. En desarrollo de ese precepto, la Orden Foral 26/2012, de 20 de marzo, del consejero de Educación, establece la especialidad docente de vascuence que capacita para impartir el Área de Lengua Vasca y Literatura en las etapas de Educación Infantil y de Educación Primaria así como la enseñanza de lengua vasca en centros de formación de personas

adultas, y que puede adquirirse mediante procedimiento selectivo de ingreso por esa especialidad o por estar en posesión del EGA. Por su parte, el Real Decreto 1834/2008, de 8 de noviembre, regula las especialidades de los cuerpos docentes de enseñanza secundaria y prevé que en las comunidades autónomas con lengua cooficial los cuerpos de catedráticos y de profesores de enseñanza secundaria tendrán, además de las especialidades de lenguas extranjeras, la especialidad propia de la lengua respectiva.

En cuanto al personal docente universitario, según el art. 70 de la Ley Orgánica 6/2001, de 21 de diciembre, cada universidad pública establece anualmente la relación de puestos de trabajo de su profesorado, mientras que el art. 73 remite la regulación del personal de administración y servicios de las universidades a la legislación general de funcionarios o a la específica que se dicte en su desarrollo. Es decir, que cada universidad fijará, en su caso, los requisitos sobre conocimiento de lenguas que estime oportunos para los diversos puestos de trabajo docentes y no docentes (el personal de administración y servicios se rige por la legislación de función pública de la Comunidad Foral, sin perjuicio de las peculiaridades propias adoptadas en el ámbito universitario). Conforme a dicha ley, el acceso a los cuerpos de funcionarios docentes universitarios exige la previa obtención de una acreditación por la Agencia Nacional de Evaluación de la Calidad y Acreditación, mientras que el acceso mediante diversas figuras de contratación temporal también requiere de una evaluación de su actividad docente e investigadora por este organismo, en cuyos procedimientos no se contiene ningún requisito en cuanto a conocimiento de lenguas (se da por supuesto el del castellano), por lo cual a este respecto debe aplicarse el régimen que establezca cada universidad[682]. Los ya citados Estatutos de la UPNA (Decreto Foral 110/2003, de 12 de mayo) en su art. 121 disponen que «*la Universidad desarrollará una política de formación y contratación de profesorado, y de personal de administración y servicios para la implantación de docencia en euskera y para garantizar el uso de dicha lengua en las relaciones administrativas y laborales, en el marco que la Ley establezca*», y que «*determinará las plazas del personal docente y, en su caso, investigador, y los puestos de administración y servicios en los que sea preceptivo el conocimiento del euskera*», mientras que en la provisión de otras plazas se podrá valorar su conocimiento en atención a sus características.

---

[682] Así, el Reglamento para los concursos de acceso a cuerpos de funcionarios docentes universitarios de la UPNA (acuerdo del Consejo de Gobierno de 25 de febrero de 2009, BON nº 44, de 13 de abril de 2009) en su art. 8.1.f) prevé para los profesores de universidades de otros estados miembros de la UE que el nivel de conocimiento del castellano necesario para el desempeño de su labor docente será estimado por la comisión encargada de resolver el concurso.

En cuanto al personal al servicio de la Administración de Justicia, hay que señalar que, conforme al art. 60 del Amejoramiento del Fuero, corresponde a Navarra en relación con la Administración de Justicia ejercer todas las facultades que la LOPJ reconozca o atribuya al Gobierno del Estado. Mediante Real Decreto 812/1999, de 14 de mayo, se aprueba el traspaso de funciones y servicios en materia de medios personales al servicio de la Administración de Justicia, con lo cual se transfieren a la Comunidad Foral los funcionarios de los cuerpos de oficiales, auxiliares, agentes y médicos forenses. Mediante Ley Foral 7/2011, de 24 de marzo, se modificó el TREP para introducir este personal dentro de su ámbito de aplicación señalando en el art. 2.3 que «*estará sujeto a las disposiciones de la Ley Orgánica del Poder Judicial y del presente Estatuto que le sean de aplicación*», añadiendo un nuevo título VI que lo regula. No obstante, cinco de los nueve artículos de ese título quedaron suspendidos por providencia de 17 de enero de 2012 del Tribunal Constitucional a consecuencia del recurso de inconstitucionalidad número 55-2012 promovido por el presidente del Gobierno. En cualquier caso, en cuanto a las normas sobre ingreso y provisión de puestos de trabajo, se aplican las normas estatales que ya han sido citadas en el apartado V.3.3 de este trabajo.

Por otro lado, respecto de los funcionarios locales con habilitación foral, esto es, secretarios e interventores, el art. 248 de la Ley Foral 6/1990, de 2 de julio, de la Administración Local de Navarra (modificada por Ley Foral 4/2011, de 17 de marzo) dispone que, antes de aprobar la convocatoria para su provisión, el órgano competente de la Administración Foral solicitará a las entidades locales con vacantes susceptibles de proveerse que comuniquen el perfil lingüístico del puesto, esto es, si se exige como preceptivo el conocimiento de vascuence o solo como mérito; si la entidad local no comunica nada se entiende que el conocimiento del vascuence se valora únicamente como mérito en la zona vascófona. El art. 250 precisa que en la zona vascófona la valoración supondrá el 10 % de la puntuación total del baremo de méritos y en la zona mixta el 6 % (no se prevé nada para la zona no vascófona).

En cuanto al conocimiento de otras lenguas distintas del castellano y del vascuence, el art. 33.2 del TREP prevé específicamente que existan plazas para las que sea preceptivo el conocimiento «*de algún idioma comunitario*» (que, como veremos, no son los veinticuatro oficiales de la UE sino que suelen ser inglés o francés). Nada se dice del conocimiento de otras lenguas, aunque no existe impedimento legal para que si se justifica su necesidad para algún puesto de trabajo también se incluya como requisito en la correspondiente plantilla orgánica.

4.2. Acreditación del conocimiento de idiomas

A. Acreditación del conocimiento de vascuence

El art. 20 del Decreto Foral 29/2003, de 10 de febrero, dispone para las zonas vascófona y mixta (para ésta por remisión del art. 22) lo siguiente:

> «Para los puestos de trabajo de todos los niveles en que sea declarado preceptivo el conocimiento del vascuence para su desempeño, o como mérito cualificado, éste podrá ser acreditado mediante el Certificado de Aptitud expedido por una Escuela Oficial de Idiomas, o por una titulación reconocida oficialmente como equivalente, o mediante la superación de una prueba que determine si el aspirante tiene el nivel lingüístico exigido en la plantilla orgánica, o en la convocatoria».

El ya citado Decreto Foral 203/2001 contiene una regulación general sobre el grado de dominio del vascuence exigible a los puestos de trabajo que lo tienen señalado como requisito de acceso en la Administración de la Comunidad Foral. Se regulan tres grados de dominio distintos:

– Grado de dominio 1: 4º nivel de habilidades orales y 3º de habilidades escritas.

– Grado de dominio 2: 5º nivel de habilidades orales y 3º de habilidades escritas.

– Grado de dominio 3: 5º nivel de habilidades orales y escritas.

No se indica con qué niveles de habilidades orales y escritas se relaciona esa clasificación[683]. Sí se indica en el Decreto Foral que la acreditación de esos grados de dominio puede hacerse:

a) Por superación de pruebas específicas convocadas por el INAP[684].

---

[683] Es probable que se quiera remitir a los cinco niveles previstos en la Orden Foral 130/1998, de 12 de agosto, del consejero de Presidencia e Interior, por la que se establecen los baremos de méritos que se aplicarán en las convocatorias para la provisión de puestos de trabajo en la Administración de la Comunidad Foral de Navarra. Preveía en la redacción modificada por la Orden Foral 22/2001, de 9 de febrero (que fue anulada por STSJNA 1042/2002, de 13 de noviembre, confirmada por STS de 28 de mayo de 2007; posteriormente ha sido modificada por Orden Foral 24/2003, de 9 de abril), que el conocimiento de idiomas se podría valorar mediante pruebas específicas convocadas por el INAP «*graduadas en cinco niveles de dificultad, que serán valorados cada uno de ellos en 1/5 de la valoración máxima señalada para cada idioma*», aunque la regulación de dichas pruebas por la disposición a que se refiere la nota siguiente no contempló una acreditación separada de habilidades orales y escritas.

[684] Por Orden Foral 18/2004, de 8 de marzo, del consejero de Presidencia, Justicia e Interior, se regulan dichas pruebas (tanto para vascuence como para francés, inglés y alemán) a efectos de la provisión de puestos de trabajo en las administraciones públicas de Navarra y se encomienda su realización al Servicio de Vascuence e Idiomas Comunitarios (actualmente Sección de Vascuence e Idiomas Comunitarios). Se prevé que se convocarán dos veces al año y que el conocimiento de cada idioma se

b) Por titulación de una Escuela Oficial de Idiomas; el grado de dominio 1 equivale a tener aprobados cuatro cursos; en los grados de dominio 2 y 3 se remite al correspondiente certificado de aptitud[685].

c) Por otra titulación reconocida oficialmente como equivalente. Para el grado de dominio 1 se señala expresamente la del noveno *urrats* superado en los cursos organizados por el Gobierno de Navarra[686]. La Resolución 210/2010, de 13 de septiembre, del director gerente del INAP, establece las convalidaciones entre los diferentes títulos y certificaciones que acreditan el conocimiento del vascuence y de los idiomas comunitarios de conformidad con el MCER[687].

---

graduará en cinco niveles de dificultad; se otorgará una valoración de 0 a 5, sin fraccionamientos, según se considere que el evaluado supera completamente cada nivel de dificultad. El certificado tiene validez durante cuatro años.

[685] Conforme al Real Decreto 967/1988, de 2 de septiembre, vigente cuando se dicta el Decreto Foral 203/2001, las escuelas oficiales de idiomas expedían un certificado de aptitud a quienes completaran los cinco cursos del ciclo superior. El Real Decreto 944/2003, de 18 de julio, estableció unos estudios en seis años divididos en tres niveles, básico, intermedio y avanzado, al final de cada uno de ellos y tras superar la correspondiente prueba se expedía un certificado de aptitud. El vigente Real Decreto 1629/2006, de 29 de diciembre, establece que esos tres niveles son equivalentes a los niveles A2, B1 y B2 del MCER, remitiendo a las administraciones autonómicas su regulación (para Navarra, el Decreto Foral 58/2008, de 2 de junio, mantiene la duración de dos cursos para cada nivel) al tiempo que hace equivalentes tanto 4º y 5º cursados conforme al Real Decreto 967/1988 con el actual nivel avanzado. Además, se prevé que las escuelas oficiales de idiomas puedan organizar e impartir cursos de los niveles C1 y C2 del MCER en los términos que disponga la administración educativa autonómica correspondiente (la Resolución 478/2009, de 20 de octubre, de la directora general de Ordenación, Calidad e Innovación, autoriza cursos de nivel C1 en las escuelas de Pamplona y Tudela). Aunque estos cambios hacen difícil establecer las equivalencias, actualmente el grado de dominio 1 se considera por el INAP equivalente al nivel avanzado o B2 (basta 4º curso hasta 2008) y se suele pedir el anterior certificado de aptitud (obtenido con cinco cursos) tanto para el grado de dominio 2 como para el 3.

[686] Hace referencia a los *urrats* o *urratsak* (pasos, *urrats* es singular en euskera pero se tiende a utilizar también como plural en castellano) del art. 34 del entonces vigente Reglamento de funcionamiento del centro de formación en euskera del personal al servicio de las administraciones públicas de Navarra (Orden Foral 42/1998, de 17 de febrero, del consejero de Educación y Cultura): «*El régimen de enseñanza de euskera que el Centro de Euskaldunización de las Administraciones Públicas de Navarra realiza se divide en 11 urrats o cursos y un último nivel de capacitación o EGA Maila*». Una vez que las funciones de formación en idiomas fueron traspasadas al INAP la Orden Foral 142/2005, de 4 de noviembre, del consejero de Presidencia, Justicia e Interior, derogó la anterior regulación y los *urratsak* quedan sustituidos por los cinco niveles de las pruebas del INAP ya comentadas.

[687] Las equivalencias en el conocimiento del vascuence son las siguientes:

-Nivel A1: Nivel 1 de acreditaciones del INAP; Nivel A1 de los cursos organizados por el Gobierno de Navarra; 1er Curso de Escuela Oficial de Idiomas (hasta 2008); Nivel Básico 1 de Escuela Oficial de Idiomas (desde 2009);

-Nivel A2: Nivel 2 de acreditaciones del INAP; Nivel A2 de los cursos organizados por el Gobierno de Navarra; 2º curso de Escuela Oficial de Idiomas (hasta 2008); Nivel Básico 2 de Escuela Oficial de Idiomas (desde 2009);

En las plantillas orgánicas aprobadas por el Gobierno de Navarra se señala cuál de los tres niveles o grados de dominio se exige para cada puesto de trabajo con la indicación V1, V2 o V3. Dados los sucesivos cambios normativos sobre las titulaciones oficiales, en el presente la diferencia entre V2 y V3 ha desaparecido ya que se exige en ambos casos certificado de aptitud de una escuela oficial de idiomas o equivalente. El cuadro de equivalencias vigente es el siguiente.

Grados de dominio	MCER	INAP	EOI …2008	EOI 2009…	Gobierno de Navarra	RALV-E
	A1	1	1º	Básico 1	Urrats 2	
	A2	2	2º	Básico 2	Urrats 4	
	B1	3	3º	Intermedio	Urrats 6	
V1	B2	4	4º	Avanzado	Urrats 9	
V2 / V3	C1	5	5º	C1	EGA	D

Cuadro 13. Equivalencias del grado de dominio del vascuence para personal de las administraciones públicas de Navarra.

Para el personal docente no universitario el ya citado Decreto Foral 159/1988, de 19 de mayo, que regula la incorporación del vascuence y uso en la enseñanza no universitaria, con carácter general dispone en su art. 19 que para impartir enseñanza en o del vascuence los profesores deberán estar en posesión del EGA o título equivalente[688]. Es por ello que en las plantillas orgánicas los

---

-Nivel B1: Nivel 3 de acreditaciones del INAP; Nivel B1 de los cursos organizados por el Gobierno de Navarra; Ciclo Elemental de Escuela Oficial de Idiomas (hasta 2008); Nivel Intermedio de Escuela Oficial de Idiomas (desde 2009); certificado equivalente al nivel B1 del Gobierno Vasco;

-Nivel B2: Nivel 4 de acreditaciones del INAP; Nivel B2 de los cursos organizados por el Gobierno de Navarra; 4º curso de Escuela Oficial de Idiomas (hasta 2008); Nivel Avanzado de Escuela Oficial de Idiomas (desde 2009); certificado equivalente al nivel B2 del Gobierno Vasco;

-Nivel C1: Nivel 5 de acreditaciones del INAP; Nivel C1 de los cursos organizados por el Gobierno de Navarra; Ciclo Superior de Escuela Oficial de Idiomas (hasta 2008); Nivel C1 de Escuela Oficial de Idiomas (desde 2009); EGA; Certificado D de Euskaltzaindia; certificado equivalente al nivel C1 del Gobierno Vasco.

Dado el reconocimiento que se hace de los certificados del Gobierno Vasco, hay que tener en cuenta que conforme a su Decreto 47/2012, de 3 de abril, de reconocimiento de los estudios oficiales realizados en euskera y de exención de la acreditación con títulos y certificaciones lingüísticas en euskera, se reconoce para ciertos títulos universitarios la equivalencia con los niveles C1 y C2 del MCER; para determinados títulos de Bachiller o de Técnico Superior (posteriores al 16 de abril de 2008 y cursados en euskera más del 50 % del currículo) la equivalencia con el nivel B2; y para los títulos de Graduado en ESO y Técnico al nivel B1 en las mismas condiciones, en el caso del primero con el requisito añadido de haber superado Lengua Vasca y Literatura en los cuatro cursos de la etapa.

[688] Por Orden Foral 544/1989, de 23 de junio, del consejero de Educación y Cultura se creó el Certificado de Habilitación para la Docencia en Euskera *o Irakaskuntzarako Gaitasun Aitormena* (IGA), una habilitación provisional para ejercer la docencia en euskera durante cinco años para profesores que

puestos de trabajo de carácter docente que exigen el conocimiento de vascuence contiene únicamente la indicación V.

En la actualidad, según la plantilla orgánica de la Administración de la Comunidad Foral vigente a 31 de diciembre de 2011[689], los puestos para los que se exige el conocimiento del vascuence son los siguientes, según los diversos ámbitos en que se ordena dicha plantilla, quedando fuera las empresas y fundaciones públicas (véase cuadro 15).

a) Administración núcleo: de un total de 4.316 puestos de trabajo, se exige el conocimiento de vascuence para 31 de ellos (1 el nivel 1, 1 el nivel 2 y 29 el nivel 3), de los cuales 18 son traductores; en otros 244 puestos se valora su conocimiento como mérito.

b) Policía Foral: no se exige el conocimiento del vascuence ni se valora como mérito en ninguno de sus 1.243 puestos de trabajo.

c) Educación: de un total de 7.829 puestos de trabajo, se exige el conocimiento de vascuence para 2.020 de ellos (14 el nivel 1, 36 el nivel 2, 98 el nivel 3, y 1.872 por ser de carácter docente sin señalamiento de nivel, con carácter general como ya se ha dicho les es exigible el EGA o equivalente); en otros 30 puestos se valora su conocimiento como mérito.

d) Servicio Navarro de Salud-Osasunbidea: de un total de 8.636 puestos de trabajo, se exige el conocimiento de vascuence para 52 de ellos, todos ellos en el nivel 1 y en los equipos de atención primaria de la zona vascófona.

e) Administración de Justicia: no se exige el conocimiento del vascuence ni se valora como mérito en ninguno de sus 526 puestos de trabajo.

Añadamos que el Consejo de Navarra, el órgano superior consultivo, aprueba su propia plantilla orgánica y no contiene ninguna exigencia sobre conocimiento de vascuence en sus dos puestos de trabajo[690].

En resumen, pues, de un total de 22.552 puestos de trabajo en la Administración de la Comunidad Foral, tienen señalada la exigencia de conocimiento

---

realizaban un proceso de reciclaje y que en ese plazo debían obtener el EGA. Por Orden Foral 137/1999, de 13 de mayo, se aprueban las últimas convocatorias para la obtención del IGA y se fija la pérdida de valor de este título en 2004, a partir de entonces solo tiene valor el EGA. Por Orden Foral 102/2009, de 22 de junio, del consejero de Educación, se establece la equivalencia del EGA al nivel C1 del MCER.

[689] Orden Foral 163/2012, de 25 de abril, del consejero de Presidencia, Administraciones Públicas e Interior (BON nº 96, de 22 de mayo de 2012).

[690] Acuerdo del Consejo de Navarra por el que se aprueba su plantilla orgánica al 31 de diciembre de 2011 (BON nº 104, de 1 de junio de 2012).

del vascuence en alguno de sus niveles 2.103 puestos, un 9,33 %, mientras que en otros 274 es un mérito valorable en su provisión, un 1,21 %. El tercer informe del Comité de Expertos del Consejo de Europa en relación con la CELRM considera que solo se da un cumplimiento parcial por la Administración de la Comunidad Foral del compromiso sobre reclutamiento y formación de empleados públicos en número suficiente señalando que «*de acuerdo a la prueba aportada por fuentes no gubernamentales, el número de personal de habla vasca es «terriblemente bajo», especialmente con el fin de garantizar que el personal pueda prestar servicios a los ciudadanos en ese idioma*». Como hemos visto, el único ámbito donde resulta relevante esa exigencia de conocimiento del vascuence es el educativo, con un 25,80 % de los puestos de trabajo.

La citada regulación sobre niveles de dominio del vascuence afecta solamente a la Administración de la Comunidad Foral, no a las entidades locales, que tienen competencia para exigir los niveles que estimen convenientes[691]. Algunas de ellas a través de sus ordenanzas o plantillas orgánicas han adoptado normas similares a las de la Administración de la Comunidad Foral mientras que otras cuentan con una regulación propia[692]. En todo caso, sí son de aplicación a

---

[691] STSJNA 192/2007, de 11 de abril: «*Ni la Ley Foral 18/1986, del vascuence, ni el Decreto Foral 29/2003 fijan el nivel de conocimiento del euskera de los mencionados puestos de trabajo ya que, ni siquiera en dichas normas y, aun referidos a la zona vascófona, se indica sea preceptivo el conocimiento del euskera ya que se trata de requisito a establecer por cada Ayuntamiento al aprobar la correspondiente plantilla orgánica y, con posterioridad, al anunciar la vacante y proceder a su provisión*».

[692] Así, por ejemplo, la citada Ordenanza reguladora de la utilización y del fomento del vascuence del Ayuntamiento de Pamplona (BON nº 110, de 10 de octubre de 1997, modificación en BON nº 114, de 23 de septiembre de 2005) en su art. 15 dispone que a efectos de la determinación del grado de conocimiento del vascuence en sus puestos de trabajo se establecen dos niveles: «*V2, haber superado el Nivel B (nivel básico, 8º curso)*» y «*V3, haber superado el Nivel D (nivel EGA)*»; esta norma se refería a los niveles de la ya citada y derogada Orden Foral 42/1998, de 17 de febrero, del consejero de Educación y Cultura, que regulaba el centro de formación en euskera y establecía 12 cursos o *urrats* divididos en tres niveles: A o inicial del 1º al 4º, B o básico del 5º al 8º y D o nivel EGA del 9º al 12º; en la actualidad habrán de aplicarse los títulos equivalentes. Por su parte, la Ordenanza reguladora del uso y fomento del euskera del Ayuntamiento de Ansoáin (acuerdo de 31 de mayo de 2000, BON nº 73, de 16 de junio de 2000, modificada por acuerdo de 1 de julio de 2009, BON nº 100, de 14 de agosto de 2009), atribuye a cada puesto un perfil lingüístico de entre tres designados con los números 1, 2 y 3 pero que no quedan definidos ni en la ordenanza ni en la plantilla (a la vista de las características de los puestos y de las convocatorias publicadas por este ayuntamiento se deduce que el perfil 3 exige el nivel C1 o EGA). El Ayuntamiento de Baztan incluye el perfil lingüístico de sus puestos de trabajo en su plantilla orgánica (acuerdo de 3 de octubre de 2011, BON nº 229, de 18 de noviembre de 2011), distinguiendo entre perfil oral y escrito y señalando para cada uno de los puestos el nivel C1 del MCER y otros títulos homologados salvo en algunos casos que exige el B2 para el perfil escrito. El Ayuntamiento de Barañáin introduce también en su plantilla orgánica (acuerdo de 31 de marzo de 2011, BON nº 118, de 16 de junio de 2011) la exigencia de euskera para algunos puestos indicando el nivel correspondiente del MCER, B1, B2 o C1, según los casos.

todas las administraciones públicas las citadas normas sobre reconocimiento y equivalencia de titulaciones. En general, hay una tendencia creciente a utilizar los niveles del MCER y a señalar el C1 como el más propio para los puestos de trabajo que exigen dominio del vascuence.

En el caso de la UPNA, mediante acuerdo de su Consejo de Gobierno de 25 de mayo de 2004 (modificado el 7 de mayo de 2009) se regula el procedimiento para la valoración de la aptitud lingüística para la docencia en euskera y se establece que las plazas que exigen capacitación lingüística requieren para su provisión estar en posesión del EGA o de otra titulación oficial equivalente (nivel C1 del MCER) o acreditar experiencia en docencia en euskera de al menos un curso académico en enseñanzas universitarias o enseñanzas medias. Los aspirantes que no puedan acreditar documentalmente su capacitación lingüística en euskera pueden solicitar dicha acreditación mediante la realización de una prueba de nivel efectuada por la Comisión para la Valoración del Conocimiento del Euskera. Conforme a la relación de puestos de trabajo de personal docente e investigador aprobada por el Consejo de Gobierno el 10 de diciembre de 2009, tenían señalada como requisito la capacitación lingüística en euskera 46 puestos de trabajo de un total de 1.035 existentes entre personal funcionario y contratado. Por otro lado, en el personal de administración y servicios de un total de 506 plazas se exige el conocimiento de euskera para 26 puestos de trabajo según figura en su plantilla orgánica[693].

B. Acreditación del conocimiento de lenguas extranjeras

Ya hemos señalado que se prevé en el art. 33.2 del TREP que existan plazas para las que sea preceptivo el conocimiento de algún idioma comunitario. En este caso no están regulados diversos niveles de dominio sino que usualmente las plantillas orgánicas se limitan a indicar su exigencia para determinados puestos de trabajo y es en las convocatorias donde se establece el nivel y la acreditación exigibles, habitualmente el C1 del MCER. La citada Resolución 210/2010, de 13 de septiembre, del director gerente del INAP, establece la equivalencia de los diversos títulos y certificaciones con los niveles del MCER, además de para el vascuence, para el inglés, el francés y el alemán, conforme al resumen del cuadro 14.

---

[693] Aprobada por acuerdo del Consejo de Gobierno de 6 de octubre de 2009 (BON nº 146, de 27 de noviembre de 2009) y modificada por acuerdos de 10 de diciembre de 2009 (BON nº 10, de 22 de enero de 2010), 28 de julio de 2010 (BON nº 101, de 20 de agosto de 2010), 20 de diciembre de 2010 (BON nº 31, de 15 de febrero de 2011) y 4 de octubre de 2011 (BON nº 213, de 26 de octubre de 2011).

MCER	INAP	EOI …2008	EOI 2009…	Inglés[694]			Francés[695]	Alemán[696]
				Cambridge	British Council	ETS	Alliance Française	Goethe Institut
A1	1	1º	Básico 1				DELF A1	SD1 FD1
A2	2	2º	Básico 2	KET	IELTS 3.0		DELF A2 CEFP1	SD2 FD2
B1	3	3º	Intermedio	PET	IELTS 3.5-4.5	TOEFL 57	DELF B1 CEFP2	ZD ZDJ
B2	4	4º	Avanzado	FCE	IELTS 5.0-6.0	TOEFL 87	DELF B2 DL	B2 ZDB TestDaF2
C1	5	5º	C1	CAE	IELTS 6.5-7.5	TOEFL 110	DALF C1 DS	C1 ZMP PWD TestDaF4

Cuadro 14. Equivalencias de acreditaciones de idiomas comunitarios para personal de las administraciones públicas de Navarra.

En el caso de personal docente, los ya citados Real Decreto 1594/2011, de 4 de noviembre, que establece entre las especialidades docentes del Cuerpo de Maestros de Educación Infantil y de Educación Primaria tres para lenguas extranjeras, inglés, francés y alemán, y Real Decreto 1834/2008, de 8 de noviembre, para los cuerpos docentes de enseñanza secundaria, que establece las de alemán, francés, griego, inglés, italiano, latín y portugués, no regulan expresamente los requisitos de acreditación del dominio de cada lengua; la disposición adicional quinta del segundo dispone que las administraciones educativas deben regular los requisitos de formación del profesorado para impartir materias en una lengua extranjera en régimen de enseñanza bilingüe y, entre ellos, debe estar la acreditación del nivel B2 del MCER. La Orden ECI/3858/2007, de 27

---

[694] La Universidad de Cambridge emite diversos certificados ESOL (*English for Speakers of Other Languages*) a través de los correspondientes exámenes, entre ellos: *Key English Test* (KET), *Preliminary English Test* (PET), *First Certificate in English* (FCE) y *Certificate in Advanced English* (CAE). British Council aplica el *International English Language Testing System* (IELTS) y tras el correspondiente examen oral y escrito otorga una calificación de entre 0 y 9 puntos. Educational Testing Service (ETS), organización sin ánimo de lucro con sede en Princeton, Nueva Jersey, aplica el *Test Of English as a Foreign Language* (TOEFL) y mide el dominio del inglés otorgando entre 0 y 120 puntos.

[695] Alliance Française otorga el *Diplôme Elémentaire de Langue Française* (DELF), con cuatro niveles, y el *Diplôme Approfondi de Langue Française* (DALF), con dos, en correspondencia con los del MCER. Hasta 2008, con anterioridad al MCER, ha emitido también el *Certificat d'Etudes de Français Pratique 1* (CEFP1), el *Certificat d'Etudes de Français Pratique 2* (CEFP2), el *Diplôme de Langue Française* (DL), y el *Diplôme Supérieur dEtudes Françaises Modernes* (DS).

[696] El Goethe Institut emite diversos títulos: de carácter básico el *Fit in Deutsch* (FD) para jóvenes y el *Start in Deutsch* (SD) para adultos; el *Zertifikat Deutsch für Jugendliche* (ZDJ) para jóvenes y el *Zertifikat Deutsch* (ZD) para adultos; el *Zertifikat Deutsch für den Beruf* (ZDB), con fines laborales; el *Test Deutsch als Fremdsprache* (TestDaF), test de alemán como lengua extranjera con varios niveles; y el *Prüfung Wirtschaftsdeutsch International* (PWD), de alemán comercial. Hasta 2007 emitió el *Zentralen Mittelstufenprüfung* (ZMP), hoy sustituido por el C1.

de diciembre, establece los requisitos de los títulos universitarios oficiales que habiliten para el ejercicio de la docencia en Educación Secundaria y, con carácter general, dispone para el ingreso en el máster la acreditación del dominio de una lengua extranjera equivalente al nivel B1 del MCER, lo cual asegura unos conocimientos mínimos incluso para quienes no vayan a adquirir la especialidad en una lengua extranjera.

La Resolución 2551/2011, de 16 de diciembre, de la directora del Servicio de Recursos Humanos del Departamento de Educación, establece el procedimiento para la adquisición de nuevas especialidades en el Cuerpo de Maestros y, para las de lenguas extranjeras, exige también el nivel B2, entre otros títulos[697]. No hay una disposición equivalente para los cuerpos docentes de Educación Secundaria, aunque la Orden Foral 60/2009, de 8 de mayo, del consejero de Educación, que aprueba normas de gestión de las relaciones de aspirantes para contratación temporal en puestos de trabajo docentes (modificada por Orden Foral 194/2009, de 1 de diciembre) establece en ese ámbito titulaciones equivalentes al nivel C1 del MCER; por otro lado, en los procedimientos de ingreso parte de los ejercicios deben de realizarse en la lengua correspondiente a la especialidad[698].

Por su parte, la Orden Foral 139/2009, de 18 de agosto, del consejero de Educación, establece los requisitos necesarios para impartir las enseñanzas en lengua inglesa en los programas plurilingües y que pueden ser alguno de los siguientes: a) Licenciatura en Filología Inglesa o Licenciatura en Traducción e Interpretación de inglés, o equivalentes; b) Nivel C1 de una EOI, certificado de aptitud o equivalente; c) Superar un procedimiento de acreditación específico convocado por el Departamento de Educación (que tienen como referencia el nivel C1). No obstante, en una disposición adicional se prevé la admisión

---

[697] BON nº 1, de 2 de enero de 2012; modificada por Resolución 801/2012, de 3 de abril, BON nº 75, de 20 de abril de 2012. La relación completa de títulos exigibles son los siguientes: a) Título de Graduado o Graduada que habilite para el ejercicio de la profesión regulada de Maestro en Educación Primaria, que incluya una mención en la lengua extranjera y la acreditación del nivel B2 del MCER; b) Títulos de Graduado o Graduada en el ámbito de una lengua extranjera en el idioma correspondiente; c) Maestro especialidad de Lengua Extranjera (RD 1440/1991); d) Diplomado en Profesorado de EGB especialidad de Filología; e) Certificado de nivel avanzado o Certificado de aptitud de EOI; f) Licenciado en Filología del idioma correspondiente; g) Licenciado o Diplomado por las Escuelas Universitarias de Idiomas (traductores e intérpretes) en el idioma correspondiente.

[698] Así, por ejemplo, en la Resolución 2470/2009, de 14 de diciembre, de la directora del Servicio de Recursos Humanos del Departamento de Educación, por la que se aprueban los procedimientos selectivos de ingreso y de acceso a los Cuerpos de Profesores de Enseñanza Secundaria y de Profesores de Artes Plásticas y Diseño, y de ingreso a los Cuerpos de Profesores Técnicos de Formación Profesional, Profesores de Escuelas Oficiales de Idiomas, Profesores de Música y Artes Escénicas y Maestros de Taller de Artes Plásticas y Diseño, a plazas del ámbito de gestión de la Administración de la Comunidad Foral de Navarra (BON nº 3, de 6 de enero de 2010).

excepcional de titulaciones o certificaciones inferiores «*en el caso de que las necesidades de atención a los programas así lo justificaran*». Con carácter general, por Orden Foral 30/2011, de 28 de febrero, del consejero de Educación, se establecen las titulaciones y certificaciones que acreditan el conocimiento de idiomas en el ámbito de sus competencias conforme al MCER y siguiendo las mismas pautas que las del INAP ya explicadas, aunque reconoce alguna certificación más y un idioma más, el italiano[699].

En la citada plantilla orgánica de la Administración de la Comunidad Foral vigente a 31 de diciembre de 2011 los puestos para los que se exige el conocimiento de algún idioma, además del vascuence, son los siguientes[700].

a) Administración núcleo: de un total de 4.316 puestos de trabajo, se exige el conocimiento de inglés para 28 y en 5 de ellos, asimismo, de francés.
b) Policía Foral: no se exige el conocimiento de ningún idioma en ninguno de sus 1.243 puestos de trabajo.
c) Educación: de un total de 7.829 puestos de trabajo, se exige para 48 de ellos el conocimiento de inglés y francés. No obstante, hay que tener en cuenta que no se comprenden en ellos los docentes con especialidad en idiomas, un total de 1.194, la inmensa mayoría en inglés aunque también en francés, alemán, italiano, latín y griego; algunos de ellos, además, tienen añadida la exigencia de conocimiento de vascuence para impartir clases en esa lengua.
d) Servicio Navarro de Salud-Osasunbidea: no se exige el conocimiento de ningún idioma en ninguno de sus 8.636 puestos de trabajo.
e) Administración de Justicia: no se exige el conocimiento de ningún idioma en ninguno de sus 526 puestos de trabajo.

Tampoco hay exigencia alguna de conocimiento de idiomas en la plantilla orgánica del Consejo de Navarra, que cuenta únicamente con dos puestos de trabajo[701].

---

[699] En particular, los títulos que se añaden son el *Integrated Skills in English* (ISE) expedido por el Trinity College London, el *Test d'Evaluation de Français* (TEF) expedido por la Chambre de Commerce et d'industrie de Paris, el *Certificato di Conoscenza della Lingua Italiana* (CELI) de la Università per Stranieri de Perugia y el Diploma de Español para extranjeros del Instituto Cervantes, todos ellos para los niveles B1, B2, C1 y C2; el *Zentrale Oberstufenprüfung* (ZOP), el *Kleines Deutsches Sprachdiplom* (KDS) y el *Große Deutsche Sprachdiplom* (GDS) expedidos por el Goethe Institut, todos ellos en el nivel C2 y que, a partir de 2012, se han refundido en el *Goethe-Zertifikat C2: Großes Deutsches Sprachdiplom*.

[700] Orden Foral 163/2012, de 25 de abril, del consejero de Presidencia, Administraciones Públicas e Interior (BON nº 96, de 22 de mayo de 2012).

[701] Acuerdo del Consejo de Navarra por el que se aprueba su plantilla orgánica al 31 de diciembre de 2011 (BON nº 104, de 1 de junio de 2012).

	Total puestos	Vascuence				Docentes especialidad idiomas	Inglés	Francés
		V1	V2	V3	Docentes			
Administración núcleo	4.316	1	1	29			23	
							5	
Policía Foral	1.243	-	-	-			-	-
Educación	7.829	14	36	98	1.872	1.194	48	
Salud	8.636	52	-	-			-	-
Justicia	526	-	-	-			-	-
Consejo de Navarra	2	-	-	-			-	-
Total	**22.552**	**67**	**37**	**127**	**1.872**	**1.194**	**76**	**53**

Cuadro 15. Exigencia de conocimiento de idiomas en la plantilla orgánica de la Administración de la Comunidad Foral 2012.

En cuanto al personal universitario, no existe una normativa específica, por lo cual la exigencia de conocimiento de idiomas será la que figure entre los requisitos propios establecidos para cada plaza. Conforme a la relación de puestos de trabajo de personal docente e investigador aprobada por el Consejo de Gobierno de la UPNA el 10 de diciembre de 2009, tenían señalada como requisito la capacitación lingüística en inglés 4 puestos de trabajo de un total de 1.035 existentes entre personal funcionario y contratado. Respecto del personal de administración y servicios de la UPNA, de un total de 506 puestos de trabajo, dos tienen señalado como requisito el conocimiento de inglés y otros tres, genéricamente, el de idiomas según figura en su plantilla orgánica[702].

C. Acreditación del conocimiento de la lengua de signos

La ya citada Orden Foral 60/2009, de 8 de mayo, del consejero de Educación, que aprueba normas de gestión de las relaciones de aspirantes para contratación temporal en puestos de trabajo docentes, además de prever las titulaciones en idiomas se refiere también a los puestos que exijan conocimiento de lenguaje de signos y establece a tal efecto el curso de comunicación en lengua de signos española nivel 3 de la Asociación Navarra de Sordos o equivalente. Dicha asociación imparte esos cursos en tres niveles, inicial, intermedio y superior, cada uno con una duración de 120 horas lectivas. Aunque el art. 16 de la ya citada Ley 27/2007, de 23 de octubre, por la que se reconocen las Lenguas de Signos Españolas establece que, con el fin de disponer de profesionales debi-

[702] Acuerdo del Consejo de Gobierno de 6 de octubre de 2009 (BON nº 146, de 27 de noviembre de 2009), y modificada por acuerdos de 10 de diciembre de 2009 (BON nº 10, de 22 de enero de 2010), 28 de julio de 2010 (BON nº 101, de 20 de agosto de 2010), 20 de diciembre de 2010 (BON nº 31, de 15 de febrero de 2011) y 4 de octubre de 2011 (BON nº 213, de 26 de octubre de 2011).

damente cualificados, la Administración educativa competente determinará las titulaciones que considere oportunas, no existe por el momento una normativa al respecto. Sí se ha creado, mediante Real Decreto 2060/1995, de 22 de diciembre, el título de Técnico Superior en interpretación de la lengua de signos como titulación de Formación Profesional.

D. Valoración como mérito del conocimiento de lenguas

Para los puestos de trabajo que no tienen señalado el conocimiento del vascuence como preceptivo sino solamente como un mérito valorable, el Decreto Foral 55/2009, de 15 de junio, regula el tratamiento que debe darse en la plantilla orgánica de la Administración de la Comunidad Foral de Navarra (excepto para el personal docente del Departamento de Educación) y en su art. 4 regula la forma de acreditación del conocimiento del vascuence:

a) La posesión del título EGA u otro equivalente al nivel C1 del MCER recibe en cada caso la máxima valoración prevista en cada baremo.

b) De no poseerse dicha titulación se valora en 1/5 de la puntuación máxima la posesión del nivel A1 del MCER, en 2/5 la posesión del nivel A2, en 3/5 la del nivel B1 y en 4/5 la del nivel B2, o equivalentes.

c) En su caso, se valora en 1/12 de la puntuación máxima cada *urrats* superado en los cursos organizados por el Gobierno de Navarra.

d) El conocimiento del vascuence se puede acreditar también mediante la superación de las pruebas específicas convocadas por el INAP, y cada uno de sus cinco niveles se valoran en 1/5 de la puntuación máxima señalada en cada baremo.

En cuanto a la valoración de otras lenguas, la Orden Foral 130/1998, de 12 de agosto, del consejero de Presidencia e Interior (modificada por Orden Foral 24/2003, de 9 de abril), que establece los baremos de méritos para las convocatorias de provisión de puestos de trabajo en la Administración de la Comunidad Foral de Navarra, prevé únicamente que para la provisión de jefaturas o direcciones de unidad orgánica, ascenso de categoría y concursos de traslado especiales se pueden valorar los idiomas entre «*otros méritos*», con hasta un máximo de 4 puntos (de un total máximo posible de 60), sin mayor concreción. La Orden Foral 111/2011, de 19 de septiembre, de la consejera de Salud, regula los procedimientos de ingreso y provisión de puestos de trabajo del personal sanitario del Nivel A (estamentos A.1 y A.2) en el Servicio Navarro de Salud-Osasunbidea y establece los baremos aplicables previendo la valoración del conocimiento del francés, inglés o alemán conforme a los niveles del MCER y a la ya citada Resolución 210/2010, de 13 de septiembre, del director gerente del INAP.

Estas disposiciones no afectan a las entidades locales, que pueden aprobar sus propios baremos para la valoración de méritos y, entre ellos, los de conocimiento de lenguas[703].

4.3. Procedimientos de selección

El art. 55.2 de la Ley 7/2007, de 12 de abril, del Estatuto Básico del Empleado Público, establece que las administraciones públicas deben seleccionar a su personal funcionario y laboral mediante procedimientos en los que se garanticen los principios constitucionales de igualdad, mérito y capacidad, así como los de publicidad, transparencia, imparcialidad y profesionalidad de los miembros de los órganos de selección e independencia y discrecionalidad técnica en su actuación, adecuación entre el contenido de los procesos selectivos y las funciones o tareas a desarrollar y agilidad sin perjuicio de la objetividad. El art. 61 concreta los sistemas selectivos señalando que pueden comprender tanto el de oposición o de pruebas de capacidad («*podrán consistir en la comprobación de los conocimientos y la capacidad analítica de los aspirantes, expresados de forma oral o escrita, en la realización de ejercicios que demuestren la posesión de habilidades y destrezas, en la comprobación del dominio de lenguas extranjeras y, en su caso, en la superación de pruebas físicas*») como el de concurso o valoración de méritos de los aspirantes, y complementarse con «*la superación de cursos, de periodos de prácticas, con la exposición curricular por los candidatos, con pruebas psicotécnicas o con la realización de entrevistas*». En el caso de los funcionarios de carrera, los sistemas selectivos serán los de oposición y concurso-oposición, solo en virtud de ley y con carácter excepcional el sistema de concurso, mientras que para el personal laboral fijo caben los tres sistemas. Estos principios generales son desarrollados para las administraciones públicas de Navarra por diversas disposiciones.

A. Régimen general

El art. 5 del TREP dispone que la selección de los aspirantes al ingreso como funcionarios se realiza mediante convocatoria pública y el sistema de oposición o concurso-oposición[704]. Conforme al art. 6, las pruebas selectivas son

---

[703] Así, por ejemplo, la Junta de Gobierno Local del Ayuntamiento de Pamplona aprobó el 22 de noviembre de 2005 una «*Normativa por la que se establecen los baremos de méritos que se aplicarán en las convocatorias para la provisión de los puestos de trabajo en el Ayuntamiento de Pamplona y sus organismos autónomos*» (BON nº 5, de 11 de enero de 2006) en la que se prevé la valoración del vascuence para determinados puestos y no se prevé la de otras lenguas.

[704] El Reglamento de Ingreso aprobado por Decreto Foral 113/1985, de 5 de junio, en su art. 36 extiende los mismos sistemas selectivos a los contratados laborales fijos.

de carácter teórico y práctico y pueden comprender la realización de cursos de formación y práctica administrativa.

El Reglamento de Ingreso aprobado por Decreto Foral 113/1985, de 5 de junio, señala en su art. 16 que la convocatoria deberá contener, entre otros extremos, las «*condiciones o requisitos que deben reunir o cumplir los aspirantes*». Por ello, si el puesto tiene señalada la exigencia de conocimiento de una lengua y, en su caso, de un nivel de dominio determinado, deberá señalarse así en la convocatoria. La acreditación del cumplimiento de los requisitos se hace una vez formulada la propuesta de nombramiento por los interesados, en el caso del conocimiento de idiomas debe ser a través del correspondiente certificado o título. No está previsto ni que se acredite mediante la realización de pruebas específicas dentro de la propia oposición ni tampoco que la adquisición del conocimiento de la lengua se realice a través de un curso de formación, pero tampoco existe prohibición al respecto, y es frecuente que las convocatorias prevean la posibilidad de someterse a pruebas específicas de conocimiento de idiomas –habitualmente realizadas por el INAP– para los aspirantes que carezcan de documentación acreditativa.

El art. 16 del citado Reglamento de Ingreso también prevé como contenido de la convocatoria, en su caso, la forma de calificación de los méritos que hayan de valorarse cuando se trate de un concurso-oposición, esto es, el baremo aplicable. Conforme al art. 19, cuando el sistema sea el de concurso-oposición se celebra en primer lugar la fase de concurso y su valoración no puede superar el 30 % de la puntuación total máxima. Para los casos en que está establecida la valoración del conocimiento del vascuence o de otra lengua deberá estar prevista en el baremo y dentro de esos límites. La acreditación habitualmente se hace presentando el título o certificado correspondiente, aunque también cabe que la convocatoria prevea la realización de pruebas para los aspirantes que no dispongan de ellos.

El art. 42 del Reglamento de Ingreso regula la selección de personal temporal, sea laboral o administrativo, que pasa por una convocatoria pública en la que se garantizarán los principios de igualdad, mérito y capacidad pero posibilitando también la máxima agilidad en la contratación. Habitualmente se realiza mediante la constitución de listas de aspirantes a la contratación temporal por varios sistemas: listas de aprobados sin plaza, listas de aspirantes en procesos selectivos de ingreso que hayan superado determinada prueba o fase, listas constituidas mediante convocatoria de pruebas selectivas. Dentro de estos procedimientos cabe también la exigencia o valoración del conocimiento de idiomas.

El ya citado Decreto Foral 55/2009, de 15 de junio, regula el tratamiento del conocimiento del vascuence en todos los baremos de méritos de ingreso o provisión de puestos de trabajo en la Administración de la Comunidad Foral,

con la única excepción del personal docente del Departamento de Educación. La valoración del vascuence como mérito en la zona vascófona debe suponer un 6 % en relación con la puntuación total asignada al resto del baremo de méritos, o un 10 % en función del grado de atención o trato con los ciudadanos; en la zona mixta debe suponer un 3 o un 6 % en los mismos casos[705].

B. Funcionarios docentes no universitarios

El Reglamento de ingreso, acceso y adquisición de nuevas especialidades en los cuerpos docentes aprobado por Real Decreto 276/2007, de 23 de febrero, establece algunas particularidades respecto del régimen general. Sus arts. 12 y 16 disponen que las convocatorias podrán determinar la forma en que los aspirantes que no posean la nacionalidad española deban acreditar un conocimiento adecuado del castellano y, en su caso, de otro idioma cooficial. Conforme al art. 13.8, para el ingreso en el Cuerpo de Profesores de Escuelas Oficiales de Idiomas deberá acreditarse entre los requisitos específicos, además de un título superior, estar en posesión de la formación pedagógica y didáctica especializada que, por el momento, carece de regulación general y se contiene en cada convocatoria a criterio del órgano convocante. Conforme al art. 20, todas las pruebas de las especialidades de idiomas modernos en los Cuerpos de Maestros, de Profesores de Enseñanza Secundaria y de Profesores de Escuelas Oficiales de Idiomas se desarrollarán en el idioma correspondiente.

Como ya hemos señalado, el art. 108 del TREP (redacción dada por Ley Foral 11/1996, de 2 de julio) dispone que el personal docente que acceda a puestos de trabajo para los que el conocimiento de vascuence constituya requisito específico y los que participen en cursos de capacitación o reciclaje en vascuence «*estarán obligados a desempeñar puestos de trabajo en vascuence en los supuestos, condiciones y plazos que reglamentariamente se determinen*». No existe ese desarrollo reglamentario, a falta del cual esa disposición queda reducida al principio general de que los funcionarios deberán cumplir con las obligaciones que derivan de su puesto de trabajo.

C. Personal universitario

Conforme al art. 57 de la Ley Orgánica 6/2001, de 21 de diciembre, de Universidades, el acceso a los cuerpos de funcionarios docentes universitarios

---

[705] La disposición adicional señala una serie de puestos en los que se considera aplicable la puntuación máxima (titulado superior periodista, trabajador social, educador social, diplomado en relaciones laborales, encargado de biblioteca, policía foral, bombero, guarderío forestal, administrativo y auxiliar administrativo, jefe de sala, operador oficial y operador auxiliar de coordinación, telefonista, etc.); en los demás puestos se valorarán sus características a fin de determinar la procedencia de aplicarles la misma puntuación.

pasa por la obtención de una acreditación nacional mediante un procedimiento regido por los principios de publicidad, mérito y capacidad consistente en el examen y juicio sobre la documentación presentada por los solicitantes por comisiones compuestas por profesores de reconocido prestigio docente e investigador. Dicho procedimiento se halla regulado por Real Decreto 1312/2007, de 5 de octubre. No se establece ningún requisito en cuanto a conocimiento de idiomas ni se prevé específicamente su valoración entre los méritos. La acreditación constituye requisito para concurrir a los concursos de acceso a los cuerpos de profesorado funcionario que, conforme al art. 62 de la citada Ley Orgánica, pueden convocar las universidades de conformidad con sus estatutos y en los cuales las correspondientes comisiones de selección valoran el historial académico, docente e investigador de cada candidato, su proyecto docente e investigador y sus capacidades para la exposición y debate en la correspondiente materia o especialidad en sesión pública.

Como ya se ha señalado, el art. 121 de los Estatutos de la UPNA prevé que se determinen las plazas del personal docente e investigador en los que sea preceptivo el conocimiento del euskera y que en los concursos para la provisión de plazas en las que no sea preceptivo se acuerde su valoración en atención a sus características. Conforme al art. 80, el Consejo de Gobierno dicta las normas necesarias para la convocatoria, los criterios generales de valoración y plazos de celebración de los concursos. Mediante acuerdo de 25 de febrero de 2009 se aprobó el Reglamento para los concursos de acceso a cuerpos de funcionarios docentes universitarios[706]. No contiene disposiciones específicas en cuanto a conocimiento de idiomas, pero de sus disposiciones deriva que los aspirantes a plazas que lo tienen señalado como requisito deberán acreditarlo en el plazo de presentación de instancias y adjuntar la documentación a su solicitud; en los casos en que la convocatoria prevea su valoración como mérito, la acreditación debe de entregarse al presidente de la comisión de selección junto con el resto de la documentación en el acto de presentación pública.

Por otro lado, el Decreto Foral 36/2009, de 20 de abril, regula el régimen del personal docente e investigador contratado en régimen laboral y que puede corresponder a diversas modalidades (ayudante, profesor ayudante doctor, profesor contratado doctor, profesor asociado, profesor visitante, profesor emérito, profesor sustituto, profesor contratado por obra o servicio), en todo caso con carácter temporal y mediante concurso público (salvo los profesores visitantes y eméritos). Mediante acuerdo del Consejo de Gobierno de la UPNA de 25 de febrero de 2009 se aprueba el Reglamento de contratación del personal docente

[706] BON nº 44, de 13 de abril de 2009; modificado por acuerdo de 7 de mayo de 2009, BON nº 71, de 10 de junio de 2009.

e investigador[707]; en lo que aquí interesa, su art. 18.1.e) dispone que «*todos los aspirantes deberán poseer los conocimientos idiomáticos que la plaza objeto de concurso requiera*», que lógicamente son los señalados en las relaciones de puestos de trabajo. La acreditación de esos conocimientos debe presentarse con el resto de la documentación que acompaña a la solicitud. En su caso, el conocimiento de idiomas se valora en el apartado de otros méritos.

D. Funcionarios sanitarios

El Decreto Foral 347/1993, de 22 de noviembre (modificado por Decreto Foral 35/2013, de 29 de mayo), regula el ingreso y la provisión de puestos de trabajo en el Servicio Navarro de Salud-Osasunbidea e introduce algunas peculiaridades respecto del régimen general. Su art. 2 prevé que el ingreso en los estamentos sanitarios será ordinariamente por concurso-oposición, salvo cuando por la naturaleza de las funciones a desempeñar no se estime necesaria la valoración de méritos que se hará a través del sistema de oposición; el ingreso en los estamentos no sanitarios se rige por la norma contraria, de ordinario por oposición y excepcionalmente por concurso-oposición[708]. También puede utilizarse excepcionalmente el concurso de méritos cuando se trate de proveer puestos de trabajo de facultativos especialistas para cuyo desempeño se requieran méritos relevantes y conocimientos especialmente cualificados.

Cuando se utiliza el concurso-oposición, la calificación de méritos no puede suponer más del 40% de la puntuación máxima. Los méritos a valorar se ponderan como sigue: servicios efectivos prestados, hasta un máximo del 60 % del total, y otros méritos, el 40 % restante. Dentro de estos otros méritos cabe la valoración del conocimiento de idiomas. El de vascuence se remite a las disposiciones generales establecidas para la Administración de la Comunidad Foral. Estas disposiciones son las del Decreto Foral 55/2009, de 15 de junio, por el que se regula el tratamiento del conocimiento del vascuence con carácter general en la Administración de la Comunidad Foral, al que enseguida haremos referencia.

Mediante Orden Foral 110/2011, de 19 de septiembre, de la consejera de Salud, se establecen los baremos de méritos aplicables (excepto para estamentos

---

[707] BON nº 44, de 13 de abril de 2009.

[708] Conforme al anexo de la Ley Foral 11/1992, de 20 de octubre, de régimen específico del personal adscrito al Servicio Navarro de Salud-Osasunbidea, son estamentos sanitarios los integrados por médicos, veterinarios, farmacéuticos, biólogos, físicos, químicos, ATS, matronas, fisioterapeutas, logopedas, terapeutas ocupacionales, podólogos, educadores, ópticos, dietistas, técnicos y auxiliares sanitarios y celadores; son estamentos no sanitarios el resto que exigen otras titulaciones (licenciados, ingenieros, arquitectos, psicólogos, trabajadores sociales, cocineros, administrativos, etc.).

sanitarios de nivel A[709]) y, en el caso del concurso-oposición, se prevé la valoración del francés, inglés o alemán conforme a los niveles del MCER y la citada Resolución 210/2010, de 13 de septiembre, del director gerente del INAP; la valoración del conocimiento del vascuence conforme al Decreto Foral 55/2009, de 15 de junio, esto es, en la zona vascófona un 6 % de la puntuación total o excepcionalmente un 10 % en función del grado de atención o trato con los ciudadanos, y en la zona mixta un 3 o un 6 % en los mismos casos.

Todo lo anterior, lógicamente, cuando el conocimiento de vascuence no sea preceptivo y esté incluido como requisito de acceso mediante decreto foral, lo cual determina, conforme al art. 11, para el personal que haya accedido a esos puestos de trabajo que durante solo podrá acceder a puestos con ese mismo requisito.

E. Cuerpos de Policía de Navarra

El ya comentado Decreto Foral 55/2009, de 15 de junio, sobre conocimiento de vascuence, en su disposición adicional primera señala para la Policía Foral que su valoración como mérito en las plazas que no tengan señalado su conocimiento como requisito en la plantilla orgánica (actualmente no hay ninguna) debe ser del 10 % en la zona vascófona y del 6 % en la zona mixta en relación con la puntuación total asignada al resto del baremo de méritos. Esta norma solo puede ser de aplicación en el caso de las convocatorias de ingreso en el empleo de inspector y de comisario dado que, conforme a la Ley Foral 8/2007, de 23 de marzo, de Policías de Navarra, son las únicas donde cabe un turno libre de ingreso por concurso-oposición; el ingreso como policía, conforme al art. 8 del Reglamento de Personal de los Cuerpos de Policía de Navarra (Decreto Foral 718/2003, de 29 de diciembre), se realiza por oposición, y para los demás empleos se hace mediante promoción interna. Para las policías locales no hay disposición expresa, por lo cual en los mismos casos las entidades locales podrán aplicar el baremo que estimen oportuno, contemplando o no el conocimiento de idiomas.

En los procedimientos de promoción interna por los que es posible ascender de empleo mediante concurso o concurso-oposición (conforme a la Ley Foral 8/2007 cabe para ascender sucesivamente a cabo, subinspector, inspector,

---

[709] Los baremos para los estamentos sanitarios de nivel A se regulan en Orden Foral 151/1998, de 8 de octubre (modificada por Orden Foral 404/2001, de 5 de julio) del consejero de Salud, que prevé la valoración del «*conocimiento acreditado oficialmente de idiomas oficiales de la CEE*» (habrá que entender que todos ellos, no solo inglés, francés y alemán) y, además, del vascuence solo en la zona vascófona; pero en este último extremo hay que considerar que ha quedado modificado por el Decreto Foral 55/2009, de 15 de junio.

comisario y comisario principal), el citado Reglamento de Personal establece en su anexo el baremo de méritos y, en particular, la valoración del conocimiento de idiomas con un máximo de 20,50 puntos de un total de 83. Se prevé valorar el conocimiento del francés, inglés o alemán con un máximo de 5 puntos por cada uno de ellos y del vascuence «*cuando así proceda o sea considerado*» y en función de la zona en que estén ubicadas las plazas, en la zona vascófona con 5,50 puntos y en la mixta con 5,25. Se asigna el máximo por título oficial equivalente al nivel C1 del MCER y la proporción correspondiente por otros títulos de inferior nivel.

F. Funcionarios locales con habilitación foral

La Ley Foral 4/2011, de 17 de marzo, que ha modificado la Ley Foral 6/1990, de 2 de julio, de la Administración Local de Navarra, ha establecido la regulación vigente respecto de los funcionarios locales con habilitación foral, esto es, secretarios e interventores, que se inspira en la tradicional de funcionarios con habilitación de carácter nacional, hoy habilitación de carácter estatal, y pone fin al sistema de selección por parte de cada entidad local. Conforme al art. 245, para acceder a estos puestos es necesario obtener la habilitación concedida por la Administración de la Comunidad Foral mediante oposición o concurso-oposición[710]. Las convocatorias que realiza el departamento competente en Administración Local están en relación con el número de vacantes existentes tras la resolución de los previos concursos de provisión. En la convocatoria se señala el conocimiento del vascuence como requisito o como mérito en función de lo que haya determinado cada entidad local en su plantilla orgánica y haya comunicado a la Administración de la Comunidad Foral.

Los puestos de trabajo se adjudican a quienes hayan obtenido la habilitación, previa elección por orden de puntuación obtenida. Ello obliga a la elaboración de una cuádruple lista de aprobados: sin tener en cuenta el conocimiento de vascuence, sumando la valoración del conocimiento de vascuence como mérito para la zona vascófona, sumando la valoración del conocimiento de vascuence como mérito para la zona mixta, y solo con quienes lo han acreditado y pueden optar a plazas para las que sea requisito. Para cada una de las plazas, según su perfil, se utiliza una u otra lista.

---

[710] Queda exceptuado por la disposición adicional decimosexta el Ayuntamiento de Pamplona, que por su régimen singular (el de grandes ciudades) puede optar por: a) incluir los puestos de secretario del Pleno y de interventor en el sistema de provisión general; b) proveerlos conforme al Reglamento de Ingreso convocando pruebas selectivas en las que únicamente podrán participar los funcionarios de las administraciones públicas de Navarra con la titulación adecuada, o c) proveerlos entre funcionarios con habilitación foral mediante concurso.

Quienes acceden a las plazas para las que sea preceptivo el conocimiento del vascuence solamente podrán participar posteriormente en la provisión de vacantes de otras entidades locales de Navarra para las que el conocimiento de dicho idioma sea preceptivo para su desempeño, salvo en aquellos supuestos en los que, sin tener en cuenta el conocimiento del vascuence, el resultado del procedimiento selectivo de referencia le hubiera permitido al interesado la obtención de una plaza que no tuviera establecido dicho requisito.

En cuanto al conocimiento de otros idiomas, se aplican las normas generales para el personal de las administraciones públicas, esto es, podrá exigirse si se incluye en la plantilla orgánica correspondiente o valorarse como mérito si así se hace constar en el baremo del concurso-oposición[711].

G. Personal de la Administración de Justicia

Conforme a los arts. 522 y 525 de la LOPJ, la competencia para la aprobación de las relaciones y las convocatorias de provisión de los puestos de trabajo corresponde a las comunidades autónomas con competencias asumidas en materia de medios personales y materiales de la Administración de Justicia. Como ya hemos señalado, el Reglamento de Ingreso, Provisión de Puestos de Trabajo y Promoción Profesional del Personal Funcionario al Servicio de la Administración de Justicia (Real Decreto 1451/2005, de 7 de diciembre) contempla no solo la valoración del conocimiento de lenguas cooficiales en los concursos para provisión de vacantes (art. 48.1.b, «*hasta un máximo de 12 puntos, según el nivel de conocimientos acreditado mediante las oportunas certificaciones, con arreglo a la normativa en vigor en las comunidades autónomas que la tengan establecida*»), sino también en su art. 8 que en las pruebas selectivas para el ingreso en los cuerpos de funcionarios de carrera, cuya convocatoria corresponde al Ministerio de Justicia, además del temario y de las pruebas que deben ser únicos para cada cuerpo en todo el territorio del Estado, pueden establecerse pruebas para la acreditación del conocimiento de la lengua propia de las comunidades autónomas que la posean añadiendo lo siguiente:

---

[711] Las únicas convocatorias realizadas hasta ahora son la aprobada por Orden Foral 196/2012, de 11 de mayo, del consejero de Presidencia, Administraciones Públicas e Interior, para el puesto de secretario, y las aprobadas por órdenes forales 197/2012 y 198/2012, de la misma fecha, para los puestos de Intervención Grupo A y Grupo B, respectivamente (BON nº 93, de 17 de mayo de 2012). En el baremo de méritos por el que se pueden adjudicar hasta 30 de los 100 puntos del concurso-oposición se prevé un apartado de «*Formación, docencia, investigación e idiomas*» en el que se valora el conocimiento de francés, inglés o alemán con 0,5 puntos máximos por cada uno de ellos que se otorgan por el Certificado de Aptitud de una Escuela Oficial de Idiomas o título equivalente (esto es, el C1 del MCER), o un quinto de la puntuación máxima por cada curso aprobado en una Escuela Oficial de Idiomas.

> «Tendrán carácter optativo y en ningún caso serán eliminatorias, teniéndose en cuenta la puntuación obtenida, conforme al baremo que se establezca, a los solos efectos de adjudicación de destino dentro de la Comunidad Autónoma correspondiente».

En la plantilla orgánica (figura equivalente en el ordenamiento navarro a las relaciones de puestos de trabajo) de la Administración de Justicia en Navarra no se ha incluido ninguna previsión en cuanto al conocimiento de idioma para ningún puesto de trabajo[712]; no obstante, en la práctica, para los cuerpos de la Administración de Justicia se viene valorando el conocimiento del vascuence en las zonas vascófona y mixta tanto en las convocatorias de ingreso, competencia del Ministerio de Justicia[713], como en las de concursos de traslado, competencia de la Comunidad Foral.

Por otro lado, mediante Orden Foral 985/2009, de 28 de diciembre, del consejero de Presidencia, Justicia e Interior, se establecen las normas de gestión del personal temporal para ocupar plazas al servicio de la Administración de Justicia en Navarra. Su art. 6 dispone que, cuando a través de las relaciones de aspirantes confeccionadas mediante convocatoria pública se hayan de proveer plazas para cuyo desempeño sea requisito el conocimiento del vascuence según las relaciones de puestos de trabajo, el llamamiento se producirá a favor de los aspirantes que acrediten estar en posesión del título EGA u otro título equivalente al nivel C1 del MCER o que superen las pruebas específicas convocadas al efecto por el INAP. Para las plazas en las que el vascuence haya de considerarse como mérito conforme a las relaciones de puestos de trabajo, se utiliza una rela-

---

[712] Orden Foral 163/2012, de 25 de abril, del consejero de Presidencia, Administraciones Públicas e Interior, anexo 4 (BON nº 96, de 22 de mayo de 2012).

[713] Así, por ejemplo, en la Orden JUS/2369/2011, de 21 de julio, por la que se convoca proceso selectivo para ingreso por el sistema general de acceso libre en el Cuerpo de Auxilio Judicial de la Administración de Justicia (BOE nº 213, de 5 de septiembre de 2011), anexo I-B, se dispone lo siguiente:

«*Criterios de valoración de lengua autonómica: La valoración del conocimiento de la lengua autonómica, se efectuará con arreglo a los siguientes criterios:*

En el ámbito de la Comunidad Foral de Navarra:

En las zonas vascófona y mixta que determina el artículo 5 de la Ley Foral 18/1986, de 15 de diciembre, del Vascuence:

Certificado de posesión de los niveles A2 o B1 del Marco común europeo de referencia para las lenguas, o de haber superado cuatro «urrats» en los cursos organizados por el Gobierno de Navarra: Seis puntos.

Certificado de posesión del nivel B2 del Marco común europeo de referencia para las lenguas, o de haber superado ocho «urrats» en los cursos organizados por el Gobierno de Navarra: Doce.

Certificado de posesión del título EGA o de otra titulación equivalente al nivel C1 del Marco común europeo de referencia para las lenguas, o de haber superado doce «urrats» en los cursos organizados por el Gobierno de Navarra: Dieciocho puntos».

ción específica con los aspirantes que lo hayan acreditado. En el baremo que se utiliza para confeccionar esas relaciones se valora el conocimiento del vascuence con una puntuación máxima de 2,10 puntos en la zona mixta y de 2,20 puntos en la zona vascófona; se otorga el máximo si se posee titulación oficial y 1/5 cada curso aprobado en una Escuela Oficial de Idiomas o un 1/12 cada *urrats* superado en los cursos organizados por el Gobierno de Navarra. En la práctica, como ya se ha señalado, en la plantilla orgánica vigente no figura ningún puesto de trabajo con el conocimiento del vascuence como requisito o mérito.

4.4. Provisión de puestos de trabajo

A. Régimen general

Con carácter general, el art. 33 del TREP (redacción según Ley Foral 21/2008, de 24 de diciembre) dispone que la provisión de los puestos de trabajo, salvo los de libre designación, se realiza mediante concurso de méritos entre funcionarios del mismo nivel que ostenten la cualificación y demás requisitos exigibles (también pueden acceder en igualdad de condiciones los contratados laborales, conforme a la disposición adicional décima).

El Reglamento de provisión de puestos de trabajo en las administraciones públicas de Navarra (Decreto Foral 215/1985, de 6 de noviembre) en su art. 5.4 se limita a remitirse, para el supuesto de que en el concurso de méritos se incluyan plazas en las que el conocimiento del vascuence constituya requisito específico o mérito, al Decreto Foral 135/1994, de 4 de julio, de regulación del uso del vascuence, referencia que hoy hay que entender hecha al Decreto Foral 29/2003, de 10 de febrero, y que tiene como consecuencia que las convocatorias de los concursos de provisión habrán de incluir el conocimiento del vascuence como requisito para aquellos puestos que así lo tengan señalado en la correspondiente plantilla orgánica y en los restantes contemplarlo en el baremo como mérito a valorar, en todo caso en la zona vascófona y cuando así se haya establecido motivadamente en la zona mixta[714]. Lo mismo cabe decir del conocimiento de otros

[714] Estas previsiones no agotan todos los supuestos que se pueden dar a la hora de la provisión de puestos de trabajo. La STSJNA de 20 de diciembre de 2000 anuló la Orden Foral 79/1998, de 23 de marzo, del consejero de Educación y Cultura, que aprobaba la convocatoria para la provisión en régimen de comisión de servicios de puestos de especialistas del Centro de Recursos para la Educación Especial de Navarra (BON nº 49, de 24 de abril de 1998), todos ellos «*itinerantes de ámbito provincial*», que por proveerse en comisión de servicios temporal no figuraban en plantilla orgánica. El tribunal entiende que al no exigirse ni valorarse el conocimiento de vascuence en ninguna de las plazas se vulnera el derecho de los vascófonos a usar y ser atendidos en ese idioma en sus relaciones con la Administración educativa en sus respectivos ámbitos territoriales.

idiomas, que serán exigibles si así se contempla en la plantilla y valorables si así se contempla en el baremo.

La ya citada Orden Foral 130/1998, de 12 de agosto, del consejero de Presidencia e Interior (modificada por Orden Foral 24/2003, de 9 de abril) establece los baremos de méritos para las convocatorias de provisión de puestos de trabajo en la Administración de la Comunidad Foral de Navarra[715]. Para los concursos de traslado ordinarios prevé únicamente la valoración del vascuence (hasta 4,50 puntos en zona vascófona, hasta 2,25 puntos en zona mixta, añadidos al resto de apartados que pueden sumar hasta 40 puntos), pero no de otros idiomas. Para la provisión de jefaturas o direcciones de unidad orgánica, ascenso de categoría y concursos de traslado especiales se pueden valorar otros idiomas entre «*otros méritos*» con hasta un máximo de 4 puntos (de un total máximo posible de 60) y, además, el vascuence (hasta 11 puntos en zona vascófona y hasta 5,5 en zona mixta a añadir a los demás apartados). Hay que entender que todas estas referencias a la valoración del vascuence han quedado modificadas por el Decreto Foral 55/2009, de 15 de junio, que regula el tratamiento del conocimiento del vascuence en todos los baremos de méritos, con la única excepción del personal docente del Departamento de Educación. La valoración del vascuence como mérito en la zona vascófona debe suponer un 6 % en relación con la puntuación total asignada al resto del baremo de méritos, o un 10 % en función del grado de atención o trato con los ciudadanos; en la zona mixta debe suponer un 3 o un 6 % en los mismos casos.

El art. 33.2 del TREP señala lo siguiente:

> «Quienes ingresen en cualquiera de las Administraciones Públicas de Navarra, tras la superación de las correspondientes pruebas selectivas, en plazas para las que sea preceptivo el conocimiento del vascuence o de algún idioma comunitario, solamente podrán participar posteriormente en la provisión de las vacantes de su respectiva Administración Pública para las que el conocimiento de dicho idioma sea preceptivo para su desempeño».

Y añade lo que sigue:

> «Esta previsión no se aplicará en aquellos supuestos en los que, sin tener en cuenta el conocimiento del idioma exigido, el resultado del proceso selectivo le hubiera permitido al interesado la obtención de una plaza que no tuviera establecido dicho requisito»[716].

---

[715] Se excluyen los puestos de trabajo de la Policía Foral, del personal docente no universitario del Departamento de Educación y Cultura y del personal adscrito al Servicio Navarro de Salud-Osasunbidea.

[716] El art. 18.3 del Decreto Foral 29/2003 disponía que quienes accedieran a plazas para las cuales el conocimiento del vascuence fuera preceptivo «*solamente podrán participar posteriormente en la*

Es decir, existen dos clases de funcionarios entre quienes ingresan con un requisito de conocimientos lingüísticos: a) Los que hubieran podido acceder a una plaza sin contar con ese requisito, que tendrán abierta la posibilidad en el futuro de concursar para cualquier otro puesto de su nivel y capacitación; y b) Los que sin ese requisito no hubieran obtenido plaza, que quedan de por vida –funcionarial– limitados a concursar a plazas con la misma exigencia. Aunque el TREP se refiere tanto a conocimiento de vascuence como de idiomas comunitarios, en realidad es improbable que suceda en este segundo caso, ya que requiere de la convocatoria de varias plazas iguales en todo salvo en el requisito de conocimiento de lengua, exigible para alguna o algunas y no para el resto. Esta circunstancia es frecuente en el caso del vascuence, pero no en el de otros idiomas.

B. Funcionarios docentes no universitarios

El art. 98 del TREP dispone que en la función pública docente la provisión de puestos de trabajo se regulará mediante ley foral, de manera acorde con la estructura y necesidades del sistema educativo, y mientras tanto serán de aplicación las disposiciones estatales vigentes en las referidas materias. No se ha llegado a dictar esa ley foral. Por su parte, el art. 99 dispone que en los procedimientos de provisión de puestos de trabajo se garantizará la libre concurrencia de todos los funcionarios docentes no universitarios al servicio de la Administración de la Comunidad Foral y su participación en condiciones de igualdad con los funcionarios docentes de otras administraciones públicas.

El Real Decreto 1364/2010, de 29 de octubre, regula el concurso de traslados de ámbito estatal entre personal funcionario de los cuerpos docentes. Se prevé que se celebre con carácter bienal; en el primer trimestre del curso escolar

---

provisión de las vacantes correspondientes a puestos de trabajo para los que el conocimiento del vascuence sea preceptivo para su desempeño». La STSJNA 942/2003, de 12 de septiembre, entre otras, declaró nula dicha disposición por regular una materia de forma autónoma sin habilitación previa legal: «*Puede entenderse que existan criterios de racionalidad administrativa, que hagan aconsejable la existencia de dos grupos funcionariales, el uno para la provisión de puestos para cuyo conocimiento se exija como requisito el conocimiento del vascuence, y el otro para aquellos puestos en que no se exija tal requisito, generando de esta forma dos «cuerpos» diferenciados para equilibrar la provisión completa de todas las plazas en una consideración territorial de conjunto, y eliminando la posibilidad de evitar algún tipo de transvase no deseados desde puestos de la zona vascófona a la mixta y a la no vascófona, lo que puede generar desequilibrios territoriales, y frustrar expectativas de personal de estas últimas zonas, entre otros posible fines, mas ello en todo caso debe efectuarse mediante la disposición al respecto con normas con rango de Ley formal. Por lo tanto, no podemos ahora sino reiterar que tal precepto reglamentario se excede en lo que es su contenido al regular materias esenciales en el régimen funcionarial sin cobertura en normas con rango de Ley*». La modificación del TREP operada por la Ley Foral 21/2008, de 24 de diciembre, da respuesta a esta jurisprudencia.

en que vaya a celebrarse, el Ministerio de Educación consulta a las administraciones educativas autonómicas y establece las normas para asegurar la efectiva participación en condiciones de igualdad de todo el personal funcionario docente y que de su resolución no pueda obtenerse más que un único destino en un mismo cuerpo. Cada Administración, la estatal y las autonómicas, publican las correspondientes convocatorias de su ámbito territorial señalando los tipos de plazas o puestos, sus requisitos y los baremos de méritos. El art. 15 dispone que «*en las convocatorias para plazas o puestos dependientes de Comunidades Autónomas cuya lengua propia tenga carácter oficial, se podrán establecer los requisitos legalmente exigibles en razón de la cooficialidad de las lenguas*».

En los años en que no se celebran los concursos de ámbito estatal, cada Administración autonómica puede celebrar sus concursos de traslado dentro de su respectivo ámbito territorial en los que en Navarra, conforme al art. 3 de la Ley Foral 26/2002, de 2 de julio, de medidas para la Mejora de las Enseñanzas No Universitarias, podrán participar todos los funcionarios pertenecientes a los cuerpos docentes que dependan orgánica y funcionalmente del Departamento de Educación y Cultura, independientemente del tiempo que hayan permanecido en el último destino definitivo. No hay una normativa específica para estos concursos por lo cual es de aplicación la general ya expuesta en cuanto a baremos, exigencia y valoración de idiomas.

C. Personal universitario

No hay una regulación para los funcionarios docentes universitarios de provisión de puestos de trabajo separada de la de acceso a los mismos, dado que los procedimientos de acceso a una plaza y de movilidad se confunden. En cuanto al personal de administración y servicios, como ya hemos señalado, en virtud de los Estatutos de la UPNA se rigen por la legislación sobre función pública de la Comunidad Foral de Navarra sin perjuicio de las peculiaridades propias, por lo que nos hemos de remitir a lo dicho respecto del régimen general.

D. Funcionarios sanitarios

Para el personal del Servicio Navarro de Salud-Osasunbidea, el Decreto Foral 347/1993, de 22 de noviembre (modificado por Decreto Foral 35/2013, de 29 de mayo, que regula su ingreso y la provisión de puestos de trabajo, dispone en su art. 11 que mediante Decreto Foral se determinarán los puestos de trabajo para acceder a los cuales será requisito necesario acreditar suficiente conocimiento de:

> «vascuence u otro idioma comunitario. Para los restantes puestos podra ser, pues, la plantilla orgánica la que establezca la posibilidad de que se valore el conocimiento de idiomas».

La provisión de puestos de trabajo, conforme al art. 20, se realiza con carácter general mediante concurso de méritos, pero en su caso cabe también la adjudicación provisional, la designación interina, la libre designación o la adscripción por cambio de destino. La valoración del conocimiento del vascuence actualmente se remite a las normas generales; la relación anterior al Decreto Foral 55/2009 limitaba la valoración a la zona vascófona con una puntuación no inferior al 5 % de la máxima alcanzable.

La Orden Foral 110/2011, de 19 de septiembre, de la consejera de Salud, que establece los baremos de méritos aplicables a los concursos de méritos (excepto para estamentos sanitarios de nivel A[717]), prevé la valoración del francés, inglés o alemán conforme a los niveles del MCER y la citada Resolución 210/2010, de 13 de septiembre, del director gerente del INAP; la valoración del conocimiento del vascuence se remite al Decreto Foral 55/2009, de 15 de junio, esto es, en la zona vascófona un 6 % de la puntuación total o, excepcionalmente, un 10 % en función del grado de atención o trato con los ciudadanos, y en la zona mixta un 3 o un 6 % en los mismos casos. Todo lo anterior, lógicamente, cuando el conocimiento de vascuence no sea preceptivo y esté incluido como requisito de acceso.

E. Cuerpos de Policía de Navarra

Para los procedimientos de provisión de puestos de trabajo, y por remisión del Reglamento de Personal de los Cuerpos de Policía de Navarra (Decreto Foral 718/2003, de 29 de diciembre), se aplica en cada cuerpo su propio reglamento. El Reglamento de Provisión de Puestos de Trabajo de la Policía Foral (Decreto Foral 57/2002, de 25 de marzo, modificado por Decreto Foral 106/2012, de 3 de octubre) establece que cuando la provisión se realice por concurso específico, que cabe en función de la naturaleza o la especialización de los puestos a cubrir[718], además de otros méritos que pueden valorarse con hasta 105 puntos, cabe añadir hasta 17,10 puntos por conocimiento de idiomas: el de francés, inglés o alemán, máximo 2 puntos por cada uno de ellos, y del vascuence, máximo de 11,10 puntos en zona vascófona y de 6,66 puntos en zona mixta. En todos los

---

[717] Los baremos para los estamentos sanitarios de nivel A se regulan en Orden Foral 151/1998, de 8 de octubre (modificada por Orden Foral 404/2001, de 5 de julio) del consejero de Salud, que prevé únicamente la valoración del vascuence en la zona vascófona en aquellos casos en que dicho conocimiento no constituya requisito para el acceso a las mismas; pero este último extremo hay que considerar que ha quedado modificado por el Decreto Foral 55/2009, de 15 de junio.

[718] Mediante Decreto Foral 112/2012, de 17 de octubre, que modifica parcialmente la plantilla orgánica de la Administración de la Comunidad Foral, se dispone que la provisión de destinos de los empleos de comisario principal, comisario e inspector se realizará mediante concurso específico; la de los empleos de subinspector, cabo y policía, que con carácter general se realiza mediante concurso, se somete también a concurso específico para determinadas unidades que se relacionan en su art. 3.

casos se asigna el máximo por título oficial equivalente al nivel C1 del MCER y la proporción correspondiente por otros títulos de inferior nivel. Cuando no se convoca concurso específico, el modo de provisión ordinario es un concurso que solo valora la antigüedad o la libre designación para puestos directivos. En el caso de las policías locales hay que acudir a los respectivos reglamentos orgánicos[719]; en la mayoría de los casos tales reglamentos no existen por lo cual la regulación sobre exigencia o valoración de idiomas se contiene en la plantilla orgánica o en las propias convocatorias.

F. Funcionarios locales con habilitación foral

Los arts. 247 y siguientes de la Ley Foral 6/1990, de 2 de julio, de la Administración Local (redacción según Ley Foral 4/2011, de 17 de marzo) disponen que la provisión de puestos de trabajo vacantes reservados a funcionarios con habilitación (salvo en Pamplona) se efectuará mediante concurso de méritos que debe convocar, al menos cada tres años, el departamento competente en materia de Administración Local con carácter previo a la aprobación de la convocatoria para obtención de la habilitación. Previamente debe consultar a las entidades locales sobre la existencia de las plazas vacantes y, entre otros extremos, en las zonas mixta y vascófona la información relativa al correspondiente perfil lingüístico. Si en plazo de dos meses las entidades no comunican nada, se entiende que el conocimiento del vascuence no es preceptivo, valorándose como mérito únicamente en la zona vascófona (en las entidades locales asociativas el perfil lingüístico se entiende referido a la entidad local en la que se encuentre la sede). El conocimiento del vascuence se valora con el 10 % de la puntuación total del baremo de méritos en la zona vascófona y con el 6 % en la zona mixta. Nada se dice de otros idiomas, serán valorables si así se considera en la convocatoria[720].

Los tribunales que procedan a la valoración de los méritos elaboran una relación ordenada de los mismos según la puntuación obtenida donde debe se-

---

[719] Así, por ejemplo, el Reglamento de Organización de la Policía Municipal de Pamplona (BON nº 103, de 31 de mayo de 2012), hace una regulación similar a la de la Policía Foral; en su art. 39.2.3 prevé para el concurso específico que dentro de los 40 puntos máximos a conceder se valorará el conocimiento de francés, inglés o alemán con hasta 2 puntos por cada uno, y el conocimiento de vascuence hasta 2,10 puntos.

[720] Así se ha hecho, por ejemplo, en la convocatoria de traslado por concurso de méritos de vacantes del puesto de secretaría aprobada por Orden Foral 25/2012, de 23 de enero, del consejero de Presidencia, Administraciones Públicas e Interior (BON nº 21, de 31 de enero de 2012), cuyo baremo contemplaba que, dentro del máximo de 40 puntos, se puede otorgar un punto por conocimiento de cada uno de los siguientes idiomas: francés, inglés o alemán. El máximo se obtiene con el Certificado de Aptitud de una Escuela Oficial de Idiomas o titulación equivalente (C1 del MCER), y de no poseerse se valora en 1/5 del máximo cada curso aprobado en una Escuela Oficial de Idiomas.

ñalarse a los concursantes que estén en disposición de optar a la provisión de plazas con conocimiento preceptivo de vascuence y a los que, aunque hayan accedido anteriormente a una plaza para la que era preceptivo el conocimiento del vascuence, pueden participar en otras plazas ya que el resultado del procedimiento inicial le hubiera permitido asimismo la obtención de una plaza que no tuviera establecido dicho requisito. En la propuesta de adjudicación de plazas deberá tenerse en cuenta la puntuación obtenida por conocimiento de vascuence en función de que se hallen en la zona vascófona o mixta y, en este segundo caso, de que sea valorable como mérito, con una triple lista tal como hemos explicado para el procedimiento de habilitación.

G. Personal de la Administración de Justicia

Ya hemos señalado que, aunque en la plantilla orgánica de la Administración de Justicia en Navarra no se ha incluido ninguna previsión en cuanto al conocimiento de idiomas para ningún puesto de trabajo[721], se aplica lo dispuesto en el Reglamento de Ingreso, Provisión de Puestos de Trabajo y Promoción Profesional del Personal Funcionario al Servicio de la Administración de Justicia (Real Decreto 1451/2005, de 7 de diciembre) que contempla la valoración del conocimiento de lenguas cooficiales en los concursos para provisión de vacantes hasta un máximo de 12 puntos, según el nivel de conocimientos acreditado mediante las oportunas certificaciones, con arreglo a la normativa en vigor en las comunidades autónomas que la tengan establecida. En Navarra se viene valorando el conocimiento del vascuence en las zonas vascófona y mixta[722].

---

[721] Orden Foral 163/2012, de 25 de abril, del consejero de Presidencia, Administraciones Públicas e Interior, anexo 4 (BON nº 96, de 22 de mayo de 2012).

[722] Así, por ejemplo, la Resolución 702/2012, de 30 de abril, de la directora general de Justicia e Interior, por la que se convocan a concurso de traslado plazas vacantes y de nueva creación entre funcionarios de los Cuerpos y Escalas de Gestión Procesal y Administrativa, Tramitación Procesal y Administrativa y Auxilio Judicial de la Administración de Justicia (BON nº 100, de 28 de mayo de 2012), dispone en su base 3.2 (que, curiosamente, parece copiada literalmente y con poco criterio de alguna otra del Ministerio de Justicia inspirada en la normativa de la comunidad vecina, en particular en el Decreto 174/2010, de 29 de junio, de Normalización Lingüística de la Administración de Justicia en la Comunidad Autónoma de Euskadi):

«*Conocimiento oral y escrito de la lengua oficial propia de las Comunidades Autónomas.–En la zona vascófona y mixta que determina el artículo 5 de la Ley Foral 18/1986, de 15 de diciembre, de la Comunidad Foral de Navarra se aplicarán los siguientes criterios:*

1. Perfil lingüístico 2: cuatro puntos.

2. Perfil lingüístico 3: ocho puntos.

3. Perfil lingüístico 4: doce puntos.

En la Comunidad Foral de Navarra en la que no hay establecido certificado oficial correspondiente a los perfiles 2 y 4, se deberá superar un examen de acreditación que a estos efectos convoquen los órganos competentes en dicha materia, lo que les otorgaría el certificado correspondiente».

4.5. La formación de los empleados públicos

El art. 14.g) de la Ley 7/2007, de 12 de abril, del Estatuto Básico del Empleado Público reconoce el derecho «*a la formación continua y a la actualización permanente de sus conocimientos y capacidades profesionales, preferentemente en horario laboral*». Por su parte, el art. 54.8 incluye entre los principios de conducta de los empleados públicos el de que «*mantendrán actualizada su formación y cualificación*». La formación se configura tradicionalmente, pues, como un derecho y un deber de los empleados públicos, aunque su contenido ha de ser regulado por las disposiciones que delimitan su estatuto, disposiciones que suelen ser muy parcas al respecto. Existen muchas disposiciones relativas a los órganos encargados de la formación, a los procedimientos para acceder a ella o para su impartición, sobre todo cuando está integrada en los procesos de selección o de provisión de puestos de trabajo, pero pocas que entren a configurar los contornos exactos de los derechos y los deberes de los empleados en cuanto a su formación.

En cuanto al ordenamiento navarro, el TREP no contempla la formación ni como un derecho ni como un deber. La única referencia indirecta es la contenida en el art. 36.1 f) que prevé el derecho de los funcionarios «*a licencias retribuidas por estudios*», que se refiere únicamente a la formación que decidan emprender por propia iniciativa y fuera de la Administración respectiva. No obstante, hay que tener en cuenta que el TREP en sus arts. 36 y 56 se remite tanto a los derechos esenciales como a las obligaciones esenciales que la legislación básica del Estado reconozca o imponga a los funcionarios públicos y, como ya dijimos, ese es precisamente el contenido de la legislación básica estatal directamente aplicable a las administraciones públicas de Navarra, el resto del estatuto funcionarial recae bajo la competencia de la Comunidad Foral. Ya nos hemos referido a la dificultad de determinar cuándo estamos ante un derecho o una obligación esencial y la necesidad de juzgar caso por caso. Existe jurisprudencia al respecto sobre el derecho a participar en la determinación de las condiciones de prestación de sus servicios y órganos de representación o sobre las retribuciones, pero no sobre el derecho a la formación.

Parece razonable suponer que el derecho y el deber a la formación de los empleados públicos forman parte de ese contenido esencial del régimen estatutario, sobre todo si lo ponemos en relación con la promoción y la carrera profesional. Como señala la STSJ de Castilla y León 397/2010, de 27 de septiembre:

> «El derecho previsto en el artículo 14.g) del Estatuto del Empleado Público entronca de manera directa con el derecho que tiene el funcionario a la promoción y a la carrera administrativa mediante su mejor preparación y actualización de conocimientos y con la obligación que tiene la Administración de prestar un mejor servicio a los ciudadanos, adaptándose a las nuevas necesidades que surjan».

Los citados elementos son todos ellos básicos en el modelo de función pública que deriva de la Constitución y de la legislación estatal. Otra cosa es que, reconocido ese derecho e impuesto ese deber también para los empleados públicos en Navarra, su configuración corresponde a la legislación foral que deberá determinar sus contornos.

Contrastando con la parquedad del TREP, la Ley Foral 8/2007, de 23 de marzo, de Policías de Navarra, contiene una regulación mucho más precisa en cuanto a la formación. Su art. 5, entre los «*principios inspiradores de la organización de los Cuerpos de Policía de Navarra*», incluye el de que seleccionarán a sus miembros sobre la base de sus competencias personales en relación con los objetivos del servicio mediante procedimientos basados en criterios objetivos y no discriminatorios y que «*dicho personal deberá recibir la formación básica necesaria para el desempeño de la profesión, seguida de períodos de formación continua y formación especializada, y, llegado el caso, de formación para las tareas de mando y de gestión*». El Reglamento de Personal de los Cuerpos de Policía de Navarra (Decreto Foral 718/2003, de 29 de diciembre) incluye en su art. 42, dentro del capítulo de derechos, la previsión siguiente:

> «Los miembros de los Cuerpos de Policía de Navarra recibirán una formación y capacitación profesional apropiada, que garanticen el adecuado cumplimiento de sus funciones, de acuerdo con los principios de objetividad y de igualdad de oportunidades. A estos efectos, podrá establecerse reglamentariamente la obligatoriedad de la asistencia a determinadas actividades formativas»,

Su art. 43.5 añade:

> «Se computará dentro de la jornada de trabajo el tiempo que se emplee en seguir cursos de formación permanente o especialización que se establezcan como obligatorios. El tiempo dedicado a cursos que no se establezcan como obligatorios podrá también computarse en todo o en parte dentro de la jornada de trabajo, en virtud de decisión del órgano competente y según lo permitan las necesidades del servicio».

Por su parte, la Ley Foral 8/2005, de 1 de julio, de Protección Civil y Atención de Emergencias de Navarra, en su art. 51 señala que, además de los establecidos en el TREP, los miembros de los servicios de prevención y extinción de incendios y salvamento tendrán, entre otros derechos específicos, el siguiente: «*A la formación profesional, teórica y práctica adecuada al ejercicio de sus funciones*». Por su parte, el art. 52 incluye entre los deberes específicos el de «*asistir a los cursos de formación teórico-práctica y a las actividades de preparación física que se organicen a fin de garantizar una eficaz prestación del servicio*». Al igual que en el caso de los policías, el ascenso de empleo se condiciona siempre a la superación de un curso de formación que es parte del proceso de promoción.

Una regulación de la formación más escueta que la de los policías o bomberos es la que afecta al personal sanitario; la Ley Foral 11/1999, de 6 de abril, sobre carrera profesional (complementada por la Ley Foral 31/2002, de 19 de noviembre, que amplía su ámbito de aplicación, y por la Ley Foral 8/2008, de 30 de mayo, que lo extiende al personal diplomado) prevé en su art. 4 que para impulsar las actividades de formación, investigación y desarrollo técnico de los profesionales sanitarios reglamentariamente se determinarán las condiciones en las que los mismos podrán disponer de una parte de la jornada de trabajo efectiva, y en su art. 7 que entre las actividades que son objeto de evaluación de cara al ascenso de nivel se hallan las de formación. Por el momento, el único desarrollo reglamentario está constituido por el Decreto Foral 368/1998, de 28 de diciembre, por el que se crea la Comisión de Formación Continuada de las profesiones sanitarias de la Comunidad Foral de Navarra como órgano adscrito a la Dirección General del Departamento de Salud, al que compete la acreditación de la formación continuada.

Por su parte, en cuando al personal docente, la LOE en sus arts. 100 a 103 se ocupa específicamente de la formación del profesorado distinguiendo la formación inicial para el acceso a la función docente de la formación permanente, la cual «*constituye un derecho y una obligación de todo el profesorado y una responsabilidad de las Administraciones educativas y de los propios centros*». En particular, se prevé que dentro de los programas de formación permanente que han de impulsar las administraciones educativas –con una oferta diversificada y gratuita– se promueva la formación en lenguas extranjeras de todo el profesorado, independientemente de su especialidad. Además, su art. 105 señala que las administraciones educativas favorecerán el desarrollo de licencias retribuidas, de acuerdo con las condiciones y requisitos que se establezcan, con el fin de estimular la realización de actividades de formación y de investigación e innovación educativas que reviertan en beneficio directo del propio sistema educativo. Aunque no se ha desarrollado dicha previsión, el Pacto para la mejora de la calidad de la enseñanza pública en Navarra para 2007-2011 prevé la concesión de licencias retribuidas por estudios[723]. Dicha concesión se ha hecho habitualmente mediante una convocatoria anual que señalaba el número máximo de licencias a conceder.

En cualquier caso, tanto para los funcionarios en general como para aquellos colectivos que cuentan con normas específicas al respecto, las disposiciones que se refieren a la formación en el conocimiento de lenguas de los empleados públicos, más allá de su exigencia o valoración como mérito para el ingreso o

---

[723] Pacto publicado en BON nº 89, de 20 de julio de 2007. Se prevé la concesión de licencias retribuidas y no retribuidas y los permisos parcialmente retribuidos o años sabáticos.

la promoción que ya hemos analizado, son también escasas. En cuanto al vascuence, la LFV se refiere a la cuestión en su art. 15 para la zona vascófona, «*las Administraciones Públicas y las empresas de carácter público promoverán la progresiva capacitación en el uso del vascuence del personal que preste servicio en la zona vascófona*», y en el art. 21 en el capítulo de la enseñanza:

> «El Gobierno de Navarra llevará a cabo, en el ámbito de sus competencias, las acciones necesarias, para que los planes de estudio de los centros superiores de formación del profesorado garanticen la adecuada capacitación del profesorado necesario para la enseñanza en vascuence».

El Decreto Foral 29/2003, de 10 de febrero, dispone en su art. 24 con carácter general:

> «La Administración Pública de la Comunidad Foral de Navarra organizará cursos de capacitación en vascuence tendentes a asegurar la disponibilidad del número necesario y suficiente de trabajadores capacitados en dicha lengua, que posibilite el cumplimiento de los objetivos previstos en la Ley Foral del Vascuence, en este Decreto Foral y en la normativa y planes que se deriven de su aplicación»,

Y en un segundo párrafo se añade lo siguiente:

> «Reglamentariamente se fijarán las modalidades de tales cursos, las condiciones de acceso y participación en los mismos, así como las obligaciones de colaboración en las tareas de atención al público en vascuence y de traducción vascuence-castellano, entre otras, que deberán asumir quienes voluntariamente participen en ellos».

Por otro lado, su disposición adicional primera señala:

> «El Gobierno de Navarra colaborará con la Administración del Estado para que puedan adoptarse, por parte de los órganos competentes, de medidas tendentes a la progresiva capacitación en el uso del vascuence de los empleados de la Administración del Estado radicada en Navarra que deban utilizar esta lengua en la prestación de sus servicios administrativos».

Disposiciones similares para la capacitación del personal en vascuence suelen figurar también en las ordenanzas municipales sobre uso y fomento de esta lengua[724].

---

[724] Así, por ejemplo, la ya citada Ordenanza del Ayuntamiento de Pamplona (BON nº 110, de 10 de octubre de 1997) dispone lo siguiente en su art. 19:

«*1.-Se apoyará el aprendizaje del vascuence entre los empleados municipales que lo deseen, de forma que se asegure el cumplimiento de los objetivos establecidos por esta ordenanza.*

2.-El Ayuntamiento organizará planes de formación lingüística dirigidos a la consecución de los citados objetivos. En ellos se preverán reducciones de horario de trabajo, ayudas económicas y posibles substituciones.

No existe una regulación de desarrollo sobre cómo ha de abordarse esa capacitación de quienes ya son empleados públicos. Al contrario, parece que por parte de la Administración de la Comunidad Foral ha existido la voluntad de que no exista una reglamentación precisa al respecto y se ha preferido que las acciones formativas de los empleados queden a expensas de los planes o las decisiones que adopten los órganos administrativos competentes o del resultado de los acuerdos concluidos con las organizaciones sindicales. Así se deduce de que el Decreto Foral 162/1988, de 19 de mayo, que reguló los cursos de reciclaje en euskara para el personal docente de niveles no universitarios de los centros públicos y privados de Navarra[725], fuera simplemente derogado por el Decreto Foral 1/2008, de 14 de enero, alegando que no permitía el cumplimiento del ya citado Pacto para la mejora de la calidad de la enseñanza pública en Navarra para 2007-2011 suscrito por el Departamento de Educación y las organizaciones sindicales[726]. Asimismo se derogó el párrafo segundo del art. 20.1 del Decreto Foral 159/1988, de 19 de mayo, que regula la incorporación del vascuence y uso en la enseñanza no universitaria, el cual se limitaba a remitir a la regulación reglamentaria las características de los cursos de reciclaje en vascuence para el profesorado, las condiciones de acceso y de realización de los mismos y las obligaciones posteriores que asumen los que participen en ellos. Igualmente, el Reglamento de funcionamiento del centro de formación en euskera del personal al servicio de las administraciones públicas de Navarra aprobado por Orden Foral 42/1998, de 17 de febrero, del consejero de Educación y Cultura, quedó derogado por la Orden Foral 142/2005, de 4 de noviembre, del consejero de Presidencia, Justicia e Interior, que establecía la estructura a nivel de negociados del INAP, una vez que se había transferido a este organismo dicho centro de formación, desapareciendo todas las normas de funcionamiento y quedando sustituidas solo por normas orgánicas.

En suma, aparte de las declaraciones generales contenidas en las leyes que ya hemos citado, apenas existe otra cosa que las normas que establecen

---

3.-Los empleados municipales incluidos en estos planes de formación lingüística, así como aquellos a quienes su conocimiento del vascuence haya sido valorado para su ingreso en el Ayuntamiento o para cualquier fase de su vida profesional en el mismo, podrán ser requeridos para utilizar y aportar sus conocimientos en el trabajo que desarrollen en la Administración Municipal de Pamplona».

[725] Se regulaban cursos extensivos de reciclaje sin liberación de tareas docentes y cursos intensivos de reciclaje con liberación de tareas docentes, a los que podían acceder los profesores voluntariamente a través de convocatorias anuales realizadas por el Departamento de Educación y Cultura.

[726] Dicho pacto contiene un capítulo dedicado a formación del profesorado que, entre otros extremos, preveía la elaboración de un programa de formación continua y para la innovación entre cuyos objetivos se hallaba atender a las necesidades relativas a idiomas modernos y euskera; se preveían cursos intensivos de reciclaje en euskera priorizando en su adjudicación a quienes ocuparan plazas en las zonas vascófona y mixta.

los órganos encargados de proporcionar la formación a los empleados públicos. Estos órganos suelen ofrecer diversas acciones formativas a las que los funcionarios pueden acceder voluntariamente. Es por ello que, habitualmente, no podemos considerar que exista un derecho subjetivo de los empleados a recibir formación, tan solo a concurrir a las acciones formativas que le sean ofertadas por la Administración (la propia u otra); son excepcionales los casos es que existe una obligación exigible al empleado para que siga determinados procesos de formación. En buena medida, cada empleado público diseña su propio proceso de formación aprovechando los recursos que le sean ofrecidos o procurándoselos por su cuenta, o prescinde de recibir formación adicional a la que le es exigida para el ingreso.

El INAP que, como ya hemos señalado, ha sido el principal órgano encargado de la formación de los empleados de las administraciones públicas de Navarra (aunque su transformación de organismo autónomo a servicio plantea serias incógnitas sobre su futuro), tradicionalmente ha solido elaborar un documento anual al que denomina «*plan de formación*» pero que, en realidad, se limita a un catálogo de cursos que se ofrecen a los empleados públicos y que estos pueden solicitar voluntariamente, resolviéndose normalmente las solicitudes por orden de presentación o por sorteo y no garantizándose la celebración de los cursos, que está condicionada a la disponiblidad presupuestaria, a un número mínimo de solicitudes y a otros factores organizativos. En los últimos años suele utilizar también la denominación más exacta de «*oferta de cursos*» que se ordenan por semestres y cuya gestión (oferta, solicitud) se hace sobre todo a través de su página web; cada vez son más abundantes, junto a los cursos presenciales, los cursos *on-line* que los empleados públicos pueden seguir desde su puesto de trabajo o desde su domicilio a través de un ordenador. En lo que aquí interesa, dichos planes de formación han solido incluir a cargo del Servicio –ahora Sección– de Vascuence e Idiomas Comunitarios (en su caso, en colaboración con Euskarabidea-Instituto Navarro del Vascuence y con el Centro Navarro de Autoaprendizaje de Idiomas) una oferta de diversos cursos de euskera, inglés, francés y alemán: a) Cursos extensivos que coinciden con el curso escolar, de septiembre a mayo, con varias sesiones semanales; b) Cursos intensivos, con dedicación exclusiva durante varios días o semanas; c) Cursos *on-line*; d) Cursos, tanto extensivos como intensivos, específicos para preparar el examen de obtención del EGA. La mayoría de ellos se ofrecen a los empleados que voluntariamente deseen seguirlos y sean autorizados por sus superiores, en algunos casos la petición debe partir de los propios servicios que estimen necesaria la formación de sus funcionarios (se excluyen los docentes por contar con un régimen de formación específico). Comprenden tanto formación general en cada idioma conforme a los niveles del MCER como formación especializa-

da (conversación, negociaciones, presentaciones orales, etc.). No obstante, para obtener la acreditación de los conocimientos adquiridos los interesados han de concurrir a las convocatorias de pruebas específicas realizadas conforme a la ya citada Orden Foral 18/2004, de 8 de marzo, del consejero de Presidencia, Justicia e Interior.

La Escuela de Seguridad, antes adscrita al INAP y actualmente a la Dirección General de Interior, cuyo reglamento fue aprobado por Decreto Foral 113/2005, de 12 de septiembre, ofrece también una formación específica a los funcionarios de la Policía Foral, policías locales, bomberos y protección civil. No obstante, ninguna particularidad existe en cuanto a la enseñanza de lenguas.

En el caso del personal docente, el Departamento de Educación elabora también anualmente su propio plan de formación con características similares al de INAP pero ajustado a las necesidades de los diversos niveles de enseñanza y especialidades docentes[727]. El Decreto Foral 115/2002, de 3 de junio, regula los centros de enseñanza de vascuence a personas adultas y el centro de recursos para la enseñanza de vascuence dependientes del Departamento de Educación. En principio, el centro de enseñanza de vascuence a personas adultas o Euskaltegi Zubiarte está abierto al público en general, pero también ofrece cursos extensivos dirigidos a profesores de escuelas e institutos, en su caso en los propios centros docentes a solicitud de estos si existe un número suficiente de alumnos. Por su parte, el Centro de Recursos para la enseñanza de vascuence tiene por objeto realizar actividades de perfeccionamiento lingüístico para el profesorado, organizar las convocatorias para la obtención del EGA y asesorar a los centros educativos en el ámbito de la actualización y los usos gramaticales del vascuence, así como gestionar los recursos didácticos disponibles para la enseñanza de dicha lengua. Anualmente aprueba un plan de formación en lengua vasca para el personal docente que comprende cursos extensivos de aprendizaje, tanto presenciales como de autoaprendizaje tutorizado, ayudas individuales para el aprendizaje en centros ajenos y cursos de perfeccionamiento y actualización, presenciales y *on-line*. La selección de alumnos se hace mediante una convocatoria a la que pueden concurrir los profesores interesados. Así mismo, el Departamento de Educación, a través del Servicio de Idiomas y Enseñanzas Artísticas, ofrece a los docentes (tanto a los que imparten clase de inglés o en inglés como con carácter general) diversos cursos extensivos e intensivos de

---

[727] El Decreto Foral 132/2011, de 24 de agosto, que establece la estructura orgánica del Departamento de Educación, en su art. 10 atribuye al Servicio de Ordenación e Innovación Educativa, entre otras, la función de «*elaboración de propuestas relacionadas con la formación del profesorado y la ejecución de las mismas*» y cuenta entre sus unidades con la Sección de Formación del Profesorado encargada específicamente de «*la elaboración y ejecución del plan de formación del profesorado*».

inglés, presenciales y *on-line*, algunos en colaboración con el Centro Navarro de Autoaprendizaje de Idiomas, así como ayudas económicas para seguir cursos de verano en el extranjero. También gestiona la oferta de otras acciones formativas del Ministerio de Educación, Cultura y Deporte y de su Organismo Autónomo Programas Educativos Europeos.

Igualmente, el Departamento de Salud elabora sus propios planes de formación especializada para su personal[728]. No obstante, estos no suelen incluir la formación en idiomas, materia en la cual el personal sanitario se somete al régimen general de los funcionarios que ya ha quedado explicado.

El Decreto Foral 195/1993, de 21 de junio, regula las compensaciones horarias y económicas para la realización de cursos de euskera por el personal de la Administración de la Comunidad Foral (el de las entidades locales se rige por las normas que aprueben éstas, aunque es usual que convengan con la representación de su personal la aplicación de las mismas normas):

a) Para los cursos extensivos, se prevé que, de dos horas diarias de clase, una hora es con cargo al tiempo de trabajo y la otra con cargo al tiempo libre del empleado. Si no puede acudir a los cursos organizados por la propia Administración y es autorizado a acudir a clases organizadas por otras entidades, tiene derecho a la financiación de la matrícula hasta un tope máximo de 22.000 pesetas anuales (cantidad que, lógicamente, debe actualizarse y convertirse a euros).

b) Para los cursos intensivos, se prevé la realización con cargo al tiempo de trabajo en su totalidad o, en el caso de cursos de verano de cuatro semanas, 13 días del curso con cargo al tiempo de trabajo y los 7 restantes con cargo al tiempo libre del empleado. En el caso de ser centros externos a la Administración, 2/3 de las horas del curso con cargo al tiempo de trabajo y el resto con cargo al tiempo libre del empleado, y abono de la matrícula con un tope máximo de 25.000 pesetas.

c) Para cursos no organizados por la Administración y realizados por los empleados fuera del horario laboral, se prevé la financiación de matrícula hasta un tope máximo de 22.000 pesetas anuales.

d) Los cursos intensivos en régimen de internado o *barnetegi* reciben una compensación proporcional a su duración (de dos a seis semanas) consistente en

---

[728] Conforme al Decreto Foral 134/2011, de 24 de agosto (modificado por Decreto Foral 61/2012, de 18 de julio) que establece la estructura orgánica del Departamento de Salud , adscrito a la Dirección General de Salud figura el Servicio de Investigación, Innovación y Formación Sanitaria entre cuyas funciones, conforme a su art. 15, se hallan las de «*planificación y organización de planes docentes de formación continuada de las profesionales sanitarias, basados en las necesidades asistenciales y orientados al desarrollo de competencias profesionales*».

un permiso retribuido de aproximadamente la mitad de la duración y el pago de matrícula.

No hay una regulación similar sobre compensaciones para los cursos de otros idiomas distintos del vascuence, aunque es frecuente aplicar las mismas normas por analogía.

5. IMAGEN, RÓTULOS, PUBLICACIONES

5.1. Imagen institucional

En los últimos años se ha hecho cada vez más frecuente la elaboración de normas o manuales que regulan la imagen exterior o la identidad corporativa de las instituciones públicas, esto es, símbolos, logotipos, sellos, membretes, rótulos, etc. El Decreto Foral 29/2003, de 10 de febrero, sobre uso del vascuence en las administraciones públicas de Navarra, contiene diversas normas que afectan a su imagen exterior, diferenciándolas por zonas lingüísticas:

a) Para la zona vascófona, el art. 11 dispone que «*los rótulos indicativos de oficinas, despachos y dependencias, los encabezamientos o membretes de la papelería, los sellos oficiales y cualesquiera otros elementos de identificación y señalización se redactarán de forma bilingüe*».

b) Para la zona mixta, el art. 13 dispone para impresos y papelería que los encabezamientos y membretes se harán en castellano y, si los impresos son para uso público, existirán formularios distintos en castellano y en forma bilingüe para elección del interesado. El art. 16 dispone para todos los elementos de identificación y señalización el uso del castellano, igual que para «*las disposiciones, avisos, publicaciones, anuncios y publicidad de toda clase*», aunque el material que se dirija al conjunto de la población se podrá redactar solo en castellano, en edición única de forma bilingüe o en ediciones distintas de castellano y vascuence.

c) Para la zona no vascófona, «*todas las actuaciones, impresos, sellos, documentación, notificaciones, comunicaciones, señalización, rotulación, publicaciones y publicidad*» deben realizarse en castellano.

La disposición adicional cuarta aclara que cuando se hace referencia a la «*forma bilingüe*» se puede llevar a cabo en soportes físicos separados para el castellano y para el vascuence o de forma conjunta.

Estas disposiciones no han de interpretarse en el sentido de que no sea posible utilizar el vascuence en las zonas mixta y no vascófona junto al castellano. Supone únicamente que siempre ha de utilizarse el castellano, que no es obligado hacerlo en vascuence, pero que podrá hacerse también en bilingüe si así lo

decide la autoridad competente en cada caso. Aunque la STSJNA 1054/2005, de 21 de noviembre, en relación a la rotulación del Palacio del Gobierno de Navarra, entiende que solo cabe el uso del castellano, la STSJNA 1221/2004, de 16 de diciembre, al analizar el ajuste del art. 16 del Decreto Foral a la ley señalaba lo siguiente:

> «Los argumentos que expresa el impugnante respecto a este artículo no pueden ser acogidos, ya que en general se refieren a la oposición del precepto al artículo 17 de la Ley Foral, pues a su juicio la expresión de los indicativos a que se refiere el precepto solo en castellano vulnera el derecho al uso del vascuence. Tal argumento no puede ser acogido, pues la indicación, en zona mixta, en castellano, lengua oficial con el deber de conocimiento y derecho a su uso que se proclama en el artículo 3.1 de la Constitución, en ningún caso puede entenderse como impeditiva del uso de la lengua vasca».

Recordemos la ya citada STS de 2 de febrero de 2005 que avalaba la rotulación bilingüe en castellano y euskera de calles y edificios incluso en comunidades autónomas sin lengua cooficial (en aquel caso, los municipios de Treviño y La Puebla de Arganzón, pertenecientes a Castilla y León pero enclavados dentro del territorio del País Vasco) alegando su carácter informativo y su valor cultural. Poco coherente con tal doctrina sería negar el uso del euskera en las zonas de Navarra donde no tiene carácter oficial[729].

Debe precisarse que la disposición adicional cuarta del Decreto Foral 29/2003 establece lo siguiente:

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

Es decir, que bilingüe significa tanto un único soporte material bilingüe, con su contenido en ambas lenguas (sea o no idéntico), o dos soportes materiales con idéntico contenido pero cada uno en una lengua.

El Decreto Foral 189/2004, de 3 de mayo (modificado por Decreto Foral 77/2008, de 23 de junio), regula el símbolo oficial del Gobierno de Navarra y su utilización, que es obligada por todas las unidades de la Administración de la Comunidad Foral en la publicidad en medios de comunicación y otros soportes

---

[729] La normativa no ha contemplado el caso de que la rotulación deba incorporarse a elementos móviles, como los vehículos oficiales (por ejemplo, los de la red de transporte sanitario de urgencia regulados por Decreto Foral 8/2011, de 7 de febrero), que pueden desplazarse por todas las zonas lingüísticas, para los que no parece que haya obstáculo a una rotulación bilingüe.

de difusión general, las cubiertas de publicaciones promovidas o financiadas mayoritariamente por la Administración de la Comunidad Foral y en las «*plasmaciones derivadas de acciones de fomento, patrocinio o cooperación económica para proyectos, actividades, instalaciones e infraestructuras*». Su anexo I dispone que «*el símbolo del Gobierno de Navarra está formado por el escudo y la leyenda «Gobierno de Navarra» o «Nafarroako Gobernua» en castellano y vascuence respectivamente*» y ofrece varios modelos en ambas lenguas y en uno o dos colores; su anexo II hace lo mismo para el caso de que deba incorporarse el nombre de un departamento u organismo. Esta norma se complementa, entre otras, por el Decreto Foral 157/1986, de 30 de junio, que impone el uso del símbolo en la señalización informativa de las obras promovidas o financiadas por el Gobierno de Navarra y por la Orden Foral 165/2010, de 2 de noviembre, del consejero de Educación, que hace obligatoria la utilización del logotipo del Gobierno de Navarra, en su caso, juntamente con emblemas propios, en todas sus acciones educativas, informativas, divulgativas y publicitarias por parte, no solo de centros docentes de titularidad pública, sino también de los que tengan suscritos conciertos educativos con la Administración Foral o de los que sean financiados mediante subvenciones. El uso de los modelos en castellano o en vascuence deberá someterse a los expresados criterios del Decreto Foral 29/2003, de 10 de febrero.

Las ordenanzas que han aprobado diversas entidades locales también suelen regular el uso de ambas lenguas oficiales en su imagen exterior[730].

A diferencia de lo que han hecho otras administraciones, la de la Comunidad Foral no ha aprobado oficialmente un manual de identidad corporativa[731]. Sí

---

[730] Así, por ejemplo, la ya citada ordenanza del Ayuntamiento de Pamplona (BON nº 110, de 10 de octubre de 1997) dedica su capítulo IV a «*la imagen exterior municipal*» estableciendo el uso del castellano y el vascuence cuando el Ayuntamiento se dirija de modo general a los ciudadanos en bandos, edictos, carteles y placas informativas, sellos, tampones, logotipos, membretes y elementos similares, señalización, folletos, publicaciones, publicidad, etc. Por su parte la ordenanza del Ayuntamiento de Villava (BON nº 212, de 25 de octubre de 2011) dispone en su art. 36 que «*la denominación Villava-Atarrabia, se utilizará cuando se haga referencia al municipio con fines informativos, publicitarios o económicos. Se podrá utilizar Villava para texto en castellano, y Atarrabia para el texto en euskera. En cualquier caso, la denominación completa Villava-Atarrabia será empleada, al menos en el encabezamiento del texto o en su finalización, tanto en textos en castellano como en euskera*». La ordenanza de uso y fomento del euskera del Valle de Egüés (BON nº 20, de 30 de enero de 2013) en su art. 10 incluye, entre otros elementos que han de ser bilingües, «*los correos electrónicos, SMSs, páginas WEB, Blogs y similares*».

[731] Así, por ejemplo, el Manual de Imagen Institucional aprobado por Orden del Ministerio de Administraciones Públicas de 27 de septiembre de 1999 (BOE nº 232, de 28 de septiembre de 1999), modificado mediante Resolución de 2 de abril de 2007 de la Secretaría General para la Administración Pública (BOE nº 91 de 16 de abril de 2007), el Decreto 318/1999, de 31 de agosto, que regula el Manual de Identidad Corporativa del Gobierno Vasco, o el Decreto 81/2003, de 18 de julio, que regula la Identidad Gráfica Corporativa del Gobierno de La Rioja.

lo ha hecho en 2006 la UPNA, el cual incluye una marca gráfica con sus siglas en minúsculas y el nombre en castellano y euskera.

5.2. Rotulación de espacios públicos

La rotulación de los espacios públicos y de las vías públicas constituye una materia que ha sido objeto de regulación específica y de una jurisprudencia que refleja la variopinta casuística generada. Ya nos hemos referido antes a la normativa estatal que impone, de un lado, a los ayuntamientos colocar la correspondiente rotulación con los nombres de cada municipio y núcleo de población y de cada vía urbana[732] y, de otro, a las administraciones titulares de las vías públicas colocar también la correspondiente señalización cuando menos en castellano y, en su caso, en la lengua cooficial[733].

El art. 8.3 de la LFV establece que la rotulación relativa a los topónimos debe ser acorde a las denominaciones oficiales establecidas por el Gobierno de Navarra, en castellano y en vascuence, conforme a los criterios contenidos en ese precepto y que ya han sido comentados en el apartado IV.5 de este trabajo, al que nos remitimos. Se añade que «*el Gobierno de Navarra reglamentará la normalización de la rotulación pública, respetando, en todos los casos, las normas internacionales que el Estado haya asumido*». No se ha llegado a dictar esa reglamentación, por lo que en la práctica se aplica fundamentalmente la normativa estatal sobre señalización de las vías de circulación. La referencia a las normas internacionales ha de entenderse hecha, fundamentalmente, a las convenciones de Viena de 8 de noviembre de 1968 sobre circulación vial y sobre señalización vial, al Acuerdo Europeo complementario de la primera de ellas hecho en Ginebra el 1 de mayo de 1971, y al Protocolo Adicional sobre marcas viarias hecho en Ginebra el 1 de marzo de 1973[734]. Sus prescripciones en cuanto a señalización

---

[732] Art. 75 del Reglamento de Población y Demarcación Territorial de las Entidades Locales (Real Decreto 2612/1996, de 20 de diciembre) y Resolución conjunta de 1 de abril de 1997 de la presidenta del Instituto Nacional de Estadística y del director general de Cooperación Territorial por la que se dictan instrucciones técnicas a los ayuntamientos sobre la gestión y revisión del padrón municipal (BOE nº 87, de 11 de abril de 1997).

[733] Arts. 56 y 57 del Texto Articulado de la Ley sobre Tráfico, Circulación de Vehículos a Motor y Seguridad Vial (Real Decreto Legislativo 339/1990, de 2 de marzo) y título IV del Reglamento General de Circulación aprobado por Real Decreto 1428/2003, de 21 de noviembre, en particular su art. 138 que dispone que las indicaciones escritas que se incluyan o acompañen a los paneles de señalización de las vías públicas e inscripciones figurarán en idioma castellano y, además, en la lengua cooficial de la comunidad autónoma en cuyo ámbito territorial esté ubicada la señal.

[734] Estos tratados no han sido ratificados por España; no obstante, la Ley 18/1989, de 25 de julio, de bases sobre Tráfico, Circulación de Vehículos a motor y Seguridad Vial, en su base cuarta dispone que «*las normas de circulación para los vehículos, así como aquellas que por razón de Seguridad Vial*

han sido asumidas por el Reglamento General de Circulación en su anexo I y por la Orden del Ministerio de Fomento de 28 de diciembre de 1999 que aprueba la norma 8.1-IC, señalización vertical, de la Instrucción de Carreteras[735]. Esta última norma, en su apartado 2.3.5, dispone en cuanto a los nombres de lugares que no se emplearán nombres escritos en idiomas extranjeros y que los de otras naciones vecinas de España se escribirán solo en castellano salvo convenios bilaterales al respecto; en las comunidades autónomas con idioma cooficial distinto del castellano se deben utilizar únicamente los topónimos oficiales y, si no se han adoptado todavía, se escribirá el nombre propio en las dos lenguas, primero en la lengua propia de la comunidad y a continuación, separado por una barra o en la línea inferior, en castellano.

---

hayan de establecerse para la circulación de peatones y animales por las vías de utilización general, se acomodarán a las reglas de la Convención de la Circulación Vial, abierta a la firma en Viena el 8 de noviembre de 1968, y al Acuerdo Europeo, complementario de dicha Convención, abierto a la firma en Ginebra el 1 de mayo de 1971». El art. 55 de su texto articulado aprobado por Real Decreto Legislativo 339/1990, de 2 de marzo, dispone que «*reglamentariamente se establecerá el catálogo oficial de señales de la circulación y marcas viales, de acuerdo con las reglamentaciones y recomendaciones internacionales en la materia*». La exposición de motivos del Real Decreto 13/1992, de 17 de enero, que aprobó el Reglamento General de Circulación, señalaba que sus preceptos «*incorporan las reglas de la Convención de la Circulación Vial, abierta a la firma en Viena el 8 de noviembre de 1968 y las del acuerdo europeo, complementario de dicha convención, abierto a la firma en Ginebra el 1 de mayo de 1971 y acomodan la interpretación de los símbolos de señalización a los modelos establecidos por la convención sobre señalización vial de Viena, el acuerdo europeo complementario de dicha convención, abierto a la firma en Ginebra, de idénticas fechas y el protocolo adicional sobre marcas viarias, abierto también a la firma en Ginebra el 1 de marzo de 1973*». El Real Decreto 1428/2003, de 21 de noviembre, que aprueba el vigente Reglamento General de Circulación, se limita a afirmar que se dirige «*a revisar y actualizar todo el sistema de señalización, adaptándolo a los avances en los criterios de utilización generalizados en los países de nuestro entorno, mejorando la concordancia entre la normativa de tráfico y la de carreteras a este respecto*». El art. 8 de la citada Convención sobre señalización vial dispone que para facilitar la comprensión internacional de señales, el sistema de señalización se basa en características de forma y color de cada clase de señales, y, siempre que sea posible, en el uso de símbolos gráficos en lugar de inscripciones. No obstante, algunas señales pueden complementarse con leyendas en la lengua nacional o en una o más lenguas nacionales o en otros idiomas. El art. 14 establece que ninguna señal de indicación llevará inscripciones en más de dos lenguas.

[735] Dicha Instrucción se dicta en aplicación de la disposición adicional segunda de la Ley 25/1988, de 29 de julio, de Carreteras, que establece que «*la Administración del Estado determinará la normativa técnica básica de interés general y, en particular, la relativa a la señalización y balizamiento de las carreteras, así como cualquier otra que se derive del cumplimiento de tratados, convenios, acuerdos y recomendaciones de carácter internacional suscritos por España*», la cual se aplicará en todas las carreteras del territorio nacional. La STC 132/1998, de 18 de junio, consideró lo siguiente en relación con la legislación de carreteras del País Vasco: «*Las instituciones generales del Estado ostentan plena competencia sobre las normas de señalización de las carreteras, en virtud de los títulos competenciales reconocidos en el art. 149.1, número 21.ª, de la Constitución («régimen general de comunicaciones» y «tráfico y circulación de vehículos a motor»). De tal manera que el Estado tiene reconocida en los citados títulos competenciales una competencia exclusiva que le habilita para dictar normas, en materia de señalización de carreteras, de aplicación directa para estas vías públicas en todo el territorio nacional y cualquiera que sea el ente titular de la carretera*».

El Decreto Foral 29/2003 dispone en su art. 11.2, para la zona vascófona, que «*la rotulación de vías urbanas y nombres propios de sus lugares se realizarán en castellano y en vascuence*»; el art. 16.1 para la zona mixta establece que en cualesquiera «*elementos de identificación y señalización se deberá redactar en castellano*», mientras que el art. 17.2 para la zona no vascófona dispone que toda señalización y rotulación se realizará en castellano.

Los criterios de aplicación de esas normas en las vías de la zona mixta han sido objeto de resoluciones judiciales contradictorias sobre si debe rotularse solo en castellano o en bilingüe. Así, la STSJNA 768/2006, de 3 de noviembre (ponente Sr. Rubio Pérez), ante la pretensión de que la rotulación oficial en la variante de Puente la Reina/Gares colocada por el Gobierno de Navarra contemplara las dos denominaciones del municipio, en castellano y en vascuence, señalaba que conforme al Decreto Foral 270/1991, sobre uso por los órganos de la Administración de la Comunidad de Navarra de los topónimos oficiales[736], y en relación con las dos denominaciones oficiales:

> «Ambas no son de necesaria utilización conjunta sino que se debe utilizar una u otra según la lengua en que se redacte la actuación administrativa en la que se haya de nombrar dicha localidad; la primera si el castellano, la segunda si el vascuence. La cuestión será, por tanto, la de determinar en cual de ellas se debe redactar una actuación como la que nos ocupa que concretándose en la inscripción de un nombre en un rótulo parece, en principio, de difícil encaje en el art. 16 del D.F. 372/2000 o del D.F. 29/2003. […] Admitiendo, no obstante y con las propias partes litigantes (ambas la postulan) que tal sea la norma a aplicar, la conclusión adelantada es la única posible a la vista de los anteriores pronunciamientos de esta Sala que han entendido que, conforme a la misma en la zona mixta las actuaciones en ella referidas, se ha de redactar en y sólo en castellano».

Todo lo contrario se considera en la STSJNA 189/2007, de 10 de abril (ponente Sr. Merino Zalba), confirmada en casación por STS 8285/2009, de 23 de diciembre. Solicitado por el recurrente que en la señalización existente en la N-111 (actualmente A-12) a su paso por el término municipal de Zizur Mayor/Zizur Nagusia se hiciera figurar el nombre del municipio tanto en castellano como en vascuence, se estimó el recurso declarando «*que en las señales de tráfico que sean indicativas de la localidad de Zizur Mayor, deberá obrar además de la denominación en castellano indicada, la de euskera Zizur Nagusia*», dado

---

[736] Su artículo único señala que se atenderá a los siguientes criterios:

«*-En todas aquellas actuaciones administrativa que sean redactadas en castellano, la denominación a utilizar será, de las dos oficiales, la que corresponda a esta lengua.*

-En todas aquellas actuaciones administrativas que sean redactadas en euskera, la denominación oficial será, de las dos oficiales, la que corresponda a esta lengua».

que ambas son legales a todos los efectos, y argumenta al respecto que no es aplicable al caso el art. 16.1 del Decreto Foral 29/2003

> «[…] que hace referencia a la redacción en castellano de "rótulos de oficinas, despachos y cualesquiera otros elementos de identificación y señalización", por cuanto ese precepto se contrae a dependencias de las Administraciones Publicas y se encuentra ubicado en la Sección 5ª relativa a "Imágenes, Avisos y Comunicaciones"».

Mediante acuerdo de 25 de septiembre de 2006 el Gobierno de Navarra estableció las instrucciones referentes a la rotulación y señalización de la Red de Carreteras de Navarra (no se trata de una disposición general, ya que no fue publicada en el BON). En su apartado 1.b) indica lo siguiente:

> «*Los topónimos y los nombres de territorios, núcleos de población y vías interurbanas cuya denominación oficial sea bilingüe en castellano y en vascuence, se utilizarán según lo siguiente:*
>
> *- En castellano y vascuence en los tramos de carreteras de la zona vascófona.*
>
> *- En castellano y vascuence en los tramos de carreteras de la zona mixta.*
>
> *- En castellano en los tramos de carreteras de la zona no vascófona*».

No obstante, en la práctica no se ha aplicado este criterio en todas las vías de la zona mixta, solo en las nuevas señales, y existen señales tanto con la denominación de localidades solamente en castellano como también con la doble denominación bilingüe. Por otro lado, resulta un criterio de dudoso ajuste al art. 8 de la LFV, que establece que las denominaciones adoptadas oficialmente «*serán las legales, a todos los efectos, dentro del territorio de Navarra y la rotulación deberá ser acorde con ellas*»; es decir, una doble denominación en castellano y vascuence de una localidad es oficial en toda Navarra, incluida la zona no vascófona[737]. Reiteremos que, por olvido del legislador, los territorios no adscritos a

---

[737] El Defensor del Pueblo de Navarra, entre otras en el mismo sentido, en Resolución 153/2009, de 28 de julio, resuelve una queja sobre colocación de una señal en la zona no vascófona indicando Pamplona solo con esta denominación; ante el argumento esgrimido por el Departamento de Obras Públicas, Transportes y Comunicaciones de haber aplicado los criterios del citado acuerdo, señala:

«*El Departamento de Obras Públicas del Gobierno de Navarra ha vulnerado lo establecido en el art. 8.1 de la Ley Foral reguladora del uso del Vascuence.*

En definitiva, en cumplimiento de la normativa vigente, procede que en todas las señales indicativas de la capital de la Comunidad Foral se utilicen ambas denominaciones oficiales, esto es, Pamplona e Iruña, por ser ésta última una denominación distinta, originaria y tradicional en vascuence, ya existente en 1986».

En la Resolución 12/2010, de 19 de enero, insiste y recomienda «*al Departamento de Obras Públicas, Transportes y Comunicaciones que, en el caso de aquellas localidades que cuenten con denominación oficial, además de castellano en vascuence, la señalización de las mismas se realice a la mayor prontitud posible con las denominaciones conforme a la toponimia oficial aprobada por el Gobierno de Navarra*».

ningún término municipal, no adscritos por ello a ninguna de las zonas lingüísticas pero que también tienen carreteras, carecen de régimen al respecto.

Como ya se ha dicho, conforme al art. 8 de la LFV el nombre de las vías urbanas se fija por los ayuntamientos; el art. 16 añade que las entidades locales de la zona vascófona utilizarán el castellano y el vascuence en todas sus disposiciones, publicaciones, «*rotulaciones de vías urbanas y nombres propios de sus lugares, respetando, en todo caso, los tradicionales*». Dado que nombres propios de lugares no es sino otra forma de decir topónimos (según el DRAE topónimo es «*nombre propio de lugar*»), esta norma redundante respecto de la del art. 8 tiene como única diferencia la de referirse a toda la toponimia menor que recae bajo la competencia de las entidades locales, esto es, además de la propia de las vías públicas, la de barrios y parajes no urbanos, mientras que los núcleos de población diferenciados son competencia del Gobierno de Navarra[738]. Algunos ayuntamientos han desarrollado estas normas mediante sus ordenanzas[739].

---

[738] Así se interpreta en Resolución del Defensor del Pueblo de Navarra 10/961/C, de 7 de febrero de 2011, resolviendo una queja sobre el callejero de Altsasu/Alsasua:

«*En denominación de vías urbanas y lugares del municipio, un Ayuntamiento de la zona vascófona tiene plena autonomía para optar por: mantener las denominaciones actuales, modificar estas para ajustarlas a las reglas oficiales del euskera (pues esta lengua es oficial en esa zona, tanto como el castellano), modificar también dichas denominaciones actuales para que su nombre se actualice conforme al léxico vasco actual, o, incluso, introducir otros nombres nuevos (adaptados en tal caso a la gramática vasca o a la castellana, según quiera). Y esa denominación resultante puede hacerse tanto en euskera que en castellano, porque tan ajustado a la Ley es que, en una zona donde el vascuence es lengua cooficial con el castellano, una calle se llame únicamente «Gurdilatz» o «Irumendigibel» (en gramática vasca) y «sin traducción» al castellano, como que se llame «San Juan» o «San Pedro» únicamente en castellano y «sin traducción» al vascuence.*

No obstante, el artículo 16 de la Ley Foral del Vascuence introduce una limitación a esta autonomía para la denominación de las vías urbanas en euskera en la zona vascófona. Conforme a ella, han de respetarse las denominaciones tradicionales, pero ello no significa que el Ayuntamiento no pueda redenominar dicho lugar conforme a un nombre nuevo y en euskera, diferente del anterior. Lo que aquí garantiza la Ley es que, junto al nuevo nombre que aparezca en las rotulaciones de las vías y lugares, ha de figurar el nombre tradicional de esa calle o lugar (el nombre precedente), de tal modo que permita a propios y extraños su identificación para evitar confusiones derivadas de la utilización de una lengua cooficial, sobre todo en el caso de cambios de calles, barrios, etcétera. Por tanto, el nuevo nombre puede ser en vascuence, pero, junto a él, la rotulación ha de reflejar la mención al nombre tradicional. De no hacerse esta interpretación, se impediría a un municipio cambiar el nombre de las calles por el mero hecho de utilizar una lengua cooficial, algo que no parece del todo lógico ni respetuoso con la autonomía municipal que la Constitución reconoce».

[739] Así, por ejemplo, la Ordenanza municipal reguladora del uso y fomento del euskera de Baztan (BON nº 82, de 2 de mayo de 2011) dispone lo siguiente:

«*Art. 28.º*

28.1. En los servicios, instalaciones y oficinas dependientes del Ayuntamiento de Baztan se utilizarán las denominaciones oficiales de las calles. Las únicas denominaciones oficiales de las calles del Municipio de Baztan serán en euskera.

Nada dice la LFV sobre la rotulación de espacios urbanos en las zonas mixta y no vascófona, por lo que queda a expensas del desarrollo reglamentario de la ley, sea por el Gobierno de Navarra o por las propias entidades locales en sus ordenanzas. El Decreto Foral 29/2003, como se ha dicho, únicamente dispone en sus arts. 16 y 17 que la rotulación y señalización deberá ser en castellano, y queda la duda de si estas normas son aplicables solo en las dependencias administrativas (lo que parece más lógico) o también en los espacios públicos, a la vista de la contradictoria jurisprudencia existente. Nada se dice sobre nombres propios de lugares, que quedan al arbitrio de las entidades locales. La jurisprudencia ha establecido que cabe la rotulación también en vascuence de los espacios públicos cuando así se establece –lo cual es frecuente– mediante las correspondientes ordenanzas municipales[740]. En todo caso, esa rotulación deberá hacerse dentro de los límites del art. 8 de la LFV, esto es, respetar los topónimos tradicionales ya existentes en castellano y vascuence, aunque su definición a menudo es problemática[741]. Aunque la casuística derivada de esta rotulación de

---

28.2. La denominación de nuevas calles o el cambio de denominación de las calles ya existentes será propuesta al Ayuntamiento de Baztan por los lugares del Municipio y, el Ayuntamiento, dentro de sus competencias, establecerá la denominación oficial.

28.3. El Ayuntamiento de Baztan, teniendo en cuenta su uso histórico y con el convencimiento de que forman parte del patrimonio cultural de Baztan, preservará especialmente las denominaciones de las casas del Municipio, y se utilizarán ateniéndose a las normas ortográficas del euskera en los servicios, instalaciones y oficinas dependientes del Ayuntamiento de Baztan.

28.4. El Ayuntamiento de Baztan aprobará el Callejero Oficial. El Ayuntamiento de Baztan y los servicios dependientes del mismo emplearán las denominaciones establecidas en dicho Callejero Oficial.

Artículo 29.º

29.1. En todas las señalizaciones, horizontales o verticales, de interés general, informativo, turístico, de tráfico, de parking o similares colocadas en el Municipio se dará prioridad al texto en euskera.

29.2. La señalización será redactada únicamente en euskera en los siguientes casos:

a) Cuando no existan diferencias significativas en cuanto a la grafía vasca o castellana de las palabras utilizadas en la señalización.

b) Cuando las señales vayan acompañadas de pictogramas y sean inteligibles mediante dichos pictogramas».

740 STSJNA 186/2003, de 21 de febrero: «*…sin que en este sentido pueda considerarse que la Ordenanza municipal, haya modificado el régimen vigente, al prescribir tal artículo 17 de la citada Ley Foral que en la zona mixta «todos los ciudadanos tienen derecho a usar tanto el vascuence como el castellano», y en atención a los principios que dimanan de la citada Ley no puede entenderse que exista extralimitación en lo establecido en la Ordenanza*». Se refiere al art. 8 de la ya citada ordenanza de Pamplona: «*El Ayuntamiento de Pamplona utilizará el castellano y el vascuence cuando se dirija de modo general a los ciudadanos. Así serán bilingües: a) los bandos, edictos, carteles y placas informativas. c) la rotulación de edificios, calles y espacios públicos. e) La señalización tanto horizontal como vertical de lugares de interés turístico, control de servicios e indicadores de tráfico...*».

741 La STSJNA 1076/2004, de 4 de noviembre, contemplaba el caso de la colocación en Berriozar de rótulos con los nombres de las vías: «*No entendemos vulnerado en ningún momento el Artículo 8 de*

las vías urbanas ha generado poca jurisprudencia sí ha sido objeto de numerosas resoluciones del Tribunal Administrativo de Navarra (TAN)[742], la mayoría en relación con Pamplona. Así, en cuanto a la ordenanza municipal de Pamplona, se ha establecido que la misma no puede entenderse derogada por los decretos forales 372/2000 o 29/2003, que no prohíben la rotulación bilingüe sino que únicamente prescriben la obligatoriedad del castellano, y que una interpretación en sentido contrario pugnaría tanto con los principios de la LFV como con el principio de autonomía municipal[743]; que la rotulación bilingüe se cumple si afecta a las informaciones adicionales (calle, *kalea*) aunque el nombre propio figure en una sola lengua, ya que el Ayuntamiento tiene potestad para elegir los nombres propios y estos no admiten traducción sino que han de usarse como denominación oficial y única de la vía pública en cualquier idioma[744]; se excluye la

---

la Ley Foral del Uso del Vascuence ya que observadas las placas, o su reproducción fotográfica obrante en el expediente administrativo, se advierte que no se trata de una doble denominación en euskera y en castellano, sino una simple nota informativa (con letra menor, llámese la atención) que tiene un carácter cultural y/o didáctico y que ayuda perfectamente a comprender. Negamos categóricamente la absoluta prohibición que quiere imponer la parte actora respecto a que el euskera no tenga traducción en este concreto aspecto (lo cual es absurdo pues sería lengua inútil y muerta) y buena prueba de ello es que la tiene, sean topónimos o no (además obsérvese que no todas las calles son topónimos, v.g. Askatasuna=libertad). Por otro lado es de destacar que hay carteles que no tienen «nota explicativa» y eso se debe a que no existe tal posibilidad por falta de traducción y así se ha respetado». Por su parte, la Sentencia del Juzgado de lo Contencioso-Administrativo nº 1 de Pamplona nº 319/2005, de 2 de noviembre, consideró ajustada a la ordenanza la colocación de un rótulo o inscripción conmemorativa por el Ayuntamiento de Pamplona en el Portal de la Taconera con la información acerca de los años de construcción, derribo y reconstrucción en forma bilingüe a excepción del nombre del lugar que figuraba solo en castellano, señalando que «*en el caso que hoy nos ocupa, el nombre (compuesto) «Portal de la Taconera» no es susceptible de una denominación en vascuence ya que no hay otra expresión distinta, originaria y tradicional en dicha lengua, como así lo confirma el propio certificado emitido por el Delegado en Navarra de la Real Academia de la lengua Vasca y que es aportado de contrario, en el que se indica que el término «Taconera» no es susceptible de traducción, máxime al tratarse de una forma documentada con tal denominación desde el año 1276, cuyo referente no es eusquérico*».

[742] Se trata de un órgano administrativo peculiar de Navarra, integrado en la Administración de la Comunidad Foral, aunque con un régimen de independencia en cuanto a su función resolutiva, y que tiene la función de resolver recursos frente a actos de las entidades locales de Navarra. Véase Miguel José IZU BELLOSO, *El Tribunal Administrativo de Navarra*, Departamento de Administración Local, Pamplona, 2004.

[743] Entre otras, la RTAN 4.227, de 20 de diciembre de 2002.

[744] Así se afirma, entre otras en RTAN 5.411, de 3 de septiembre de 2009, que explica lo siguiente: «*Ciertamente el nombre propio de personas o entidades no puede alterarse por el hecho de hablar en determinada lengua, sino que ha de utilizarse siempre el que determine la persona que tenga la potestad de elegirlo, a diferencia del nombre común que sí exige la debida traducción al idioma que se use en cada caso. Con el nombre propio se singulariza a personas, entidades e incluso cosas individualizandolas de los restantes componentes de la especie a la que pertenecen y, por ello, no cabe traducción alguna salvo respetar el nombre que tiene cada cual. Los nombres propios tienen como referente un único elemento al que designan, y carecen de significado lingüístico, ya que se sirven como modo de exclusivo de representar a personas, objetos o entidades únicas. Más allá de que puedan tener algún significado*

anterior norma cuando los nombres propios elegidos están oficializados a través de los correspondientes registros[745]; la rotulación bilingüe afecta no solo a los rótulos identificativos de las vías sino también a los de carácter conmemorativo, como los que recuerdan una inauguración[746].

---

en su literalidad, estos nombres hacen abstracción del significado y sirven exclusivamente para individualizar a un sujeto u objeto de una especie». Tal tesis es más que discutible y no se ajusta ni a los usos convencionales ni a las normas de la Real Academia Española (véase *Ortografía de la lengua española* de 2010, pp. 633-635 para antropónimos y pp. 642-644 para topónimos). Hay nombres propios que no se traducen, en general los antropónimos (de persona) y los topónimos (de lugar), pero hay otros que tradicionalmente sí se traducen o adaptan como, por ejemplo, los nombres de miembros de casas reales, incluidos papas (Carlos Gustavo de Suecia, no *Carl XVI Gustaf*, Juan Pablo II, no *Ioannes Paulus II*), los de santos (santo Tomás Moro, no *Saint Thomas More*, santa Juana de Arco, no *Sainte Jeanne d'Arc*) o los exónimos (versión en castellano de topónimos originados en otros idiomas), muy principalmente países y capitales (así, decimos Inglaterra y no *England*, Bruselas y no *Bruxelles* ni *Brussel,* Múnich y no *München*, Polonia y no *Polska*), pero también algunas calles o plazas (así, avenida de los Campos Elíseos y no *avenue des Champs-Élysées*, Plaza Roja y no *Krásnaya plóshchad'*) o edificios (la Casa Blanca y no *The White House*, la basílica de San Pedro y no la *basilica di San Pietro*). También se traducen a menudo los nombres de instituciones (Academia Francesa y no *Académie française*, Universidad Humboldt de Berlín y no *Humboldt-Universität zu Berlin*). En la citada resolución del TAN, en particular, se afirmaba que no era traducible, como nombre propio, Cruz Roja, cuando es obvio que se trata del nombre de una institución traducible a cualquier lengua y que la propia institución utiliza en diversas lenguas, desde el original *Croix-Rouge* con que fue fundada en Ginebra hasta *Gurutze Gorria* que utiliza en Navarra y País Vasco. En este sentido, en el informe del DEFENSOR DEL PUEBLO, *El bilingüismo… op. cit*., p. 105, se sugiere que «*la rotulación viaria tanto interurbana como urbana en la zona mixta sea completa y no parcial en vascuence, con el doble fin de reflejar la dualidad idiomática en la señalización y de respetar las reglas gramaticales propias de cada lengua. Por ejemplo, en la rotulación interurbana, se postula que se indique Pamplona-Iruña, etcétera; y en la urbana, que se señalice calle Oyarbide/Oiarbide kalea (topónimo-topogunea); calle Pío Baroja/Pio Baroja kalea (escritor-idazlea); calle Sancho el Fuerte/Antso Azkarra kalea (rey navarro-nafar erregea)…*».

[745] Así se afirma, entre otras, en RTAN 3.288, de 2 de junio de 2009, en este caso en relación con la calle «*Cuenca de Pamplona*»:

«El Ayuntamiento puede utilizar los nombres propios que considere adecuados para identificar las calles y demás espacios públicos, gozando de una amplia potestad discrecional, si bien debe respetar las denominaciones oficiales si los nombres elegidos se refieren a personas o entidades que ya están individualizados con sus nombres propios en los correspondientes registros. Como aduce la parte recurrente, si el Ayuntamiento utiliza los nombres propios de localidades para identificar las calles y demás espacios públicos, no puede, ciertamente, alterar esos nombres propios elegidos, ni tampoco escribirlos en los rótulos cambiando su forma para adecuarla a las reglas ortográficas del idioma que se pretenda utilizar.

Por lo que caso se refiere, el nombre propio utilizado no ha respetado la denominación oficial de la ciudad de Pamplona, que, según el último nomenclátor existente de entidades locales de Navarra, publicado por el Gobierno de Navarra, está denominada como «Pamplona-Iruña», con lo que se prevén dos nombres propios distintos según se use el castellano o el euskera. Por ello entendemos que el Ayuntamiento no ha respetado la denominación oficial que ha utilizado para nombrar la calle en cuestión, y ha infringido el artículo 8 de la Ordenanza Municipal del Vascuence».

[746] Así, la RTAN 8.991, de 5 de octubre de 2011, en relación con la placa conmemorativa de la inauguración del Parque de Paderborn en Pamplona que figuraba en castellano y en alemán, pero no en vascuence, explica:

5.3. Publicaciones oficiales

El Boletín Oficial de Navarra desde su aparición en 1834, sin periodicidad fija, y desde 1838 con regularidad, se había publicado en castellano, igual que el Boletín Oficial del Parlamento de Navarra desde 1980 (hasta 1983 Boletín Oficial del Parlamento Foral de Navarra, en sus primeros meses incluía también el Diario de Sesiones que luego pasa a publicarse independientemente). El art. 7 de la LFV dispone que «*el Boletín Oficial de Navarra y el Boletín Oficial del Parlamento de Navarra se publicarán en castellano y en vascuence, en ediciones separadas y simultáneas*». El primero de ellos pasó a tener una edición en vascuence a partir del 10 de noviembre de 1989; el segundo desde el 15 de octubre de 1994. El Diario de Sesiones del Parlamento de Navarra se publica fundamentalmente en castellano, lengua en la que se desarrollan principalmente los debates, aunque recoge también la transcripción de las intervenciones que se desarrollan en euskera con su traducción al castellano.

Por su parte, el art. 11.2 del Decreto Foral 29/2003 dispone para las entidades locales de la zona vascófona que «*las disposiciones y su publicación en el Boletín Oficial como requisito de eficacia* […] *se realizarán en castellano y en vascuence, de conformidad con el artículo 16 de la Ley Foral del Vascuence*». Para las entidades locales de las zonas mixta y no vascófona no se hace ninguna previsión al respecto; dado que se publican dos ediciones idénticas del Boletín, una en castellano y otra en vascuence, aunque no constituya requisito de eficacia en la práctica se traducen todas las disposiciones y anuncios remitidos por todas las entidades locales.

A partir del Decreto Foral 58/2009, de 2 de julio, que regula el Boletín Oficial de Navarra, y tal como dispone su art. 4, su edición y publicación se

---

«*La recurrente no solicita en ningún momento el cambio del topónimo "Paderborn" por el de "Pader (Ibaiaren) Iturria" (que sería la traducción más probable del topónimo original al vascuence), ni por el de "Fuente del (río) Pader" (como sería la versión castellana). Lo que insta es la colocación de una placa con una traducción al vascuence del rótulo o cartel del "Parque de Paderborn" cuya fotografía se adjunta al recurso. Entiéndase bien: de lo traducible al vascuence conforme a las reglas generalmente aceptadas de la lingüística y del sentido común. Hay topónimos en otras lenguas distintas del castellano que cuentan con versiones castellanas consagradas por su abundante uso en la literatura y en la vida diaria ("Londres" en vez de "London", por ejemplo). Pero no es el caso del topónimo "Paderborn", como pone de manifiesto su continuado uso literal en los textos en castellano. Por idéntica razón, el nombre de esa ciudad tampoco precisa ser traducido cuando se vierta el texto al vascuence. Y, lógicamente, no deben traducirse los nombres propios de los por entonces regidores municipales, Heinz Paus y Yolanda Barcina. Pero sí el resto del texto. De hecho, en el encabezamiento del cartel consta ya, en su versión actual, la indicación "Ayuntamiento de Pamplona-Iruñeko Udala". No se aprecia impedimento alguno para hacer lo propio con el resto de su texto, tal y como procede conforme a la Ordenanza aplicable al caso, hecha salvedad –reiteramos– del topónimo y de los nombres propios. Exactamente igual que como se ha hecho en la traducción al alemán*».

realiza en soporte electrónico firmado digitalmente e insertado dentro del portal de servicios web del Gobierno de Navarra. La edición electrónica existía desde mayo de 1996 y a partir del 6 de julio de 2009 se convierte en la única oficial (sin perjuicio de la impresión en papel de tres ejemplares en castellano y otros tres en euskera destinados al archivo del propio servicio que lo edita, al Archivo de Navarra y al Archivo Administrativo). La Orden Foral 4/2004, de 5 de febrero, del consejero de Presidencia, Justicia e Interior, que desarrolla la regulación del anterior Decreto Foral sobre la materia, dispone en su art. 6, en relación al formato de los ficheros que deben remitirse para su publicación en el Boletín Oficial de Navarra, que «*los documentos remitidos en castellano y vascuence se enviarán en ficheros separados*». El Boletín Oficial del Parlamento de Navarra y su Diario de Sesiones también son accesibles en edición electrónica a través de la página web de la cámara.

No existen otras publicaciones oficiales. El Reglamento de organización, funcionamiento y régimen jurídico de las entidades locales (Real Decreto 2568/1986, de 28 de noviembre) en su art. 197 dispone:

> «Los Ayuntamientos capitales de Provincia o de más de 50.000 habitantes, así como las Diputaciones provinciales, publicarán al menos una vez al trimestre, un boletín de información municipal o provincial, donde se inserte un extracto de todos los acuerdos y resoluciones adoptados y, además, cuando sea obligatoria la divulgación conforme a la Ley 7/1985, de 2 de abril, y su normativa de desarrollo, o merezcan ser divulgados, por tratarse de adopción de medidas excepcionales, llamamientos al vecindario, referencias históricas y anales locales o provinciales».

Esta disposición en Navarra solo afecta a Pamplona, pero en la actualidad no existe tal boletín[747]. En el caso de publicarse le sería de aplicación lo que dispone el art. 12 de su ordenanza de uso y fomento del vascuence:

> «En los medios de comunicación (radio, revistas o boletines... etc.) cuya titularidad o gestión corresponda al Ayuntamiento de Pamplona se utilizarán los dos idiomas en la misma medida en los elementos de identificación del medio, titulares de página, fecha, secciones y la utilización del vascuence supondrá aproximadamente el 20% del uso lingüístico total».

Sí existen diversas publicaciones oficiosas de algunas entidades locales en forma de revistas más centradas en información de actualidad que en reproducir acuerdos y disposiciones.

En lo que aquí interesa, destacaremos la edición de programas de fiestas que dio lugar a un curioso proceso judicial resuelto por la STSJNA 1047/2002,

---

[747] Sí se publicó con el título de *Boletín de Información Municipal* de 1979 a 1992 y luego de nuevo entre 1996 y 1999, desapareciendo en las épocas en que UPN ha detentado el gobierno municipal.

de 14 de noviembre. Se discutía si la edición por el Ayuntamiento de Pamplona del programa de fiestas de San Fermín 2000 en doble formato separado, uno en castellano y otro en vascuence, se ajustaba a la ordenanza que en su art. 9.2 dispone que «*los folletos de información y propaganda de las actividades municipales serán bilingües cuando se dirijan a la ciudadanía en general*» y concluía que la norma exige una única edición en las dos lenguas[748]. Con posterioridad el Ayuntamiento de Pamplona modificó la ordenanza y añadió una disposición adicional con el siguiente contenido[749]:

> «Los términos "bilingüe", en singular o plural, o "dos idiomas", que se reflejan en la presente Ordenanza, conllevarán que la información se dará en ambas lenguas: castellano y vascuence. Ello no implicará, necesariamente, que aquélla se lleve a cabo en un único soporte o unidad. En efecto, en cualquier caso, los redactados, textos, informaciones, documentos, impresos, formularios, expresiones escritas o de otra clase, etc., de cualquier tipo podrán llevarse a cabo en soportes, formatos, ediciones o unidades diferentes, separadas o independientes para el castellano y para el vascuence. La aplicación del doble formato precisará acuerdo motivado de la Comisión de Gobierno».

---

[748] La sentencia hacía el siguiente razonamiento:

«*Pongamos por ejemplo que esa disposición dijese que los folletos serán bicolores. ¿Se cumpliría la norma con dos ediciones, una en blanco y la otra en azul? No. Porque eso no sería una edición bicolor, sino dos monocolores. Pues la misma contestación hay que dar en el presente caso.*

La citada norma local no dice que las ediciones, o sea, los textos sean bilingües, sino que los folletos, o sea, el soporte de la edición será bilingüe. El texto es muy claro para buscar su sentido en relación a otras normas como la Disposición Adicional Segunda del Decreto Foral 135/1994 –que admite la forma bilingüe en soportes físicos separados–.

Si la Ordenanza Municipal hubiese querido recoger esa fórmula –impropia– de bilingüismo lo hubiera hecho y no utilizó esa fórmula sino la de un bilingüismo genuino: ediciones únicas, no separadas.

Cuando las normas quieren admitir las ediciones separadas en ambos idiomas lo dicen; así el Decreto Foral al que nos acabamos de referir o el artículo 7 de la Ley Foral 18/1986, según el cual «El Boletín Oficial de Navarra y el Boletín Oficial del Parlamento de Navarra se publicarán en castellano y en vascuence, en ediciones separadas y simultáneas».

La Ordenanza Municipal no ha querido admitir esa fórmula; no se sustituya, pues, esa voluntad normativa plena por la plasmada en otros ámbitos de regulación a los que la primera no puede estar sometida, ya que la potestad reglamentaria del Municipio solo está subordinada a las Leyes (artículos 4 y 5 de la Ley de Bases del Régimen Local y artículos 1, 5 y 29 de la Ley Foral 6/1990), so pena de contravención del principio de autonomía municipal».

[749] Acuerdo de 29 de diciembre de 2003 (BON nº 10, de 23 de enero de 2004).

VI. LAS LENGUAS EN EL SISTEMA EDUCATIVO DE NAVARRA

Es, sin duda, en el ámbito de la enseñanza donde se ha producido en Navarra el mayor cambio en las últimas décadas en cuanto a régimen lingüístico pasando, no sin dificultades y conflictos, de un sistema educativo monolingüe a otro bilingüe, y donde en mayor grado se da cumplimiento a los compromisos de la CELRM, en particular los de su art. 8 en cuanto a garantizar la incorporación de las lenguas regionales o minoritarias en la educación preescolar, primaria, secundaria y técnica y profesional y a fomentar o autorizar medios que permitan estudiar esas lenguas en la enseñanza universitaria, así como a garantizar la formación inicial y permanente del profesorado necesario.

1. ANTECEDENTES. LA INCORPORACIÓN DEL VASCUENCE A LA ENSEÑANZA

1.1. La aplicación de la Ley General de Educación de 1970

Como ya hemos señalado, la LGE de 1970 supuso la ruptura, tímida, del rígido monolingüismo que había imperado en el sistema educativo español durante dos siglos[750]. Su art. 14 preveía en la Educación Preescolar juegos y

[750] Ante las perspectivas más esperanzadoras existentes respecto de épocas anteriores, en 1966 la Academia de la Lengua Vasca-Euskaltzaindia se dirige al Ministerio de Educación y Ciencia solicitando diversas medidas para la implantación de la lengua vasca en los distintos niveles de la enseñanza, así

actividades de lenguaje «*incluida, en su caso, la lengua nativa*», mientras que el art. 17 preveía introducir en la EGB, además del castellano y de una lengua extranjera, «*el cultivo, en su caso, de la lengua nativa*». No obstante, como señala MAEZTU ESPARZA, las reticencias políticas del momento, la inexistencia de regiones y la falta de competencia de las entidades locales paralizaron la acción oficial[751].

La disposición final primera de la LGE, una ley centralista que encomendaba a la Administración estatal todas las funciones para su aplicación, salvaba el régimen vigente en Navarra sobre Educación Primaria que se aplicaría a las nuevas enseñanzas de Preescolar y EGB. Ese régimen y, en particular, las facultades que correspondían a la Diputación Foral, en realidad estaba muy poco definido, una indefinición típica del régimen foral anterior a la Constitución de 1978 y al Amejoramiento del Fuero de 1982 que afectaba a muchas materias. Precisamente para definirlo se dicta por primera vez, previa laboriosa negociación y pacto entre la Diputación Foral y el Ministerio de Educación, una disposición al respecto, el Decreto 3365/1972, de 30 de noviembre, que desarrolla la citada disposición final primera. Las peculiaridades que se introducían eran que, además de la Junta Provincial de Educación existente en todas las provincias, a la que la Diputación incorporaría cuatro vocales, en Navarra se mantenía la Junta Superior de Educación creada en 1936 y cuya regulación correspondía a la Diputación Foral; a ella debían incorporarse como vocales los jefes provinciales de la Inspección Técnica de Educación y de la División de Planificación de la Delegación Provincial del Ministerio[752]. Esta Junta participaba en los procedimientos de nombramiento de profesores de EGB, de directores de centros, de provisión de puestos, de concesión de licencias o excedencias, expedientes disciplinarios, creación de centros, calendario escolar, etc. La Junta Provincial de Construcciones, Instalaciones y Equipo Escolar estaría también integrada por vocales de ambas administraciones. Se trataba, fundamentalmente, de una gestión compartida de la materia por las dos administraciones, aunque las facul-

---

como una subvención a la propia Academia para la promoción de centros de enseñanza bilingüe; posteriormente una comisión es recibida el 13 de septiembre de 1967 por el ministro que muestra buenos deseos al respecto y señala que ha recibido peticiones similares desde Cataluña y Galicia, todas las cuales se estudiarán con el mayor interés; reseña de esta iniciativa y transcripción de los escritos cruzados, en *Euskera* 13 (1968), pp. 267-270.

[751] Víctor Manuel MAEZTU ESPARZA, «La Ley General de Educación de 1970 y Navarra», revista *Príncipe de Viana* nº 217 (1999), p. 575.

[752] Como señala Víctor Manuel MAEZTU ESPARZA, *Régimen foral de Navarra en materia educativa (1970-1982)*, Gobierno de Navarra, Pamplona, 2002, p. 140, la duplicidad entre la Junta Provincial y la Junta Superior, la cual hasta entonces había desempeñando las funciones de la Comisión Provincial de Educación u órganos análogos, no tenía ningún sentido y por eso la primera, una vez constituída formalmente, no se reunió nunca más.

tades últimas de resolución correspondían al Estado. Por otro lado, se reconocían también las facultades que venían desempeñando los ayuntamientos sobre propuesta de nombramiento de directores y de maestros adaptadas a los nuevos cuerpos de profesores[753], se mantenían las juntas locales, el peculiar régimen de viviendas de maestros, etc.

Mediante el ya citado acuerdo de 15 de diciembre de 1972 la Diputación Foral procedió, en desarrollo de las disposiciones de la LGE y con el propósito explícito de detener el retroceso del vascuence, a establecer unas bases para su enseñanza y fomento. Se señalaba la voluntad de promover la enseñanza del vascuence principalmente en las zonas vascófonas –que no se delimitaban– dando preferencia a los niños que la tuvieran como lengua materna, aunque con el propósito de extender y mejorar su conocimiento. Se preveía la implantación de enseñanza bilingüe en los centros de Preescolar y EGB en la zona vascófona y de clases voluntarias en los centros de los restantes niveles educativos y en las restantes zonas de Navarra, bien por iniciativa municipal o foral o por iniciativa privada que podría ser subvencionada. Para la formación del profesorado preciso se preveía el establecimiento de una cátedra o instituto de vascuence. La ejecución de las bases se encomendaba al Servicio de Enseñanza y a una Comisión de Enseñanza del Vascuence como órgano consultivo[754]. Mediante acuerdo de 24 de noviembre de 1973 se añadía un nuevo apartado a las bases creando un Patronato de Fomento del Vascuence-Euskal Yakintza en el que se integraban, entre otros cargos de la Diputación, todos los vocales de la Sección de Fomento del Vascuence de la Institución Príncipe de Viana (los cuales formarían su comisión permanente) y todos los de la Comisión de Enseñanza del Vascuence.

Las bases de 1972 se desarrollan en sus aspectos económicos mediante un acuerdo de 2 de febrero de 1977. Se regula la contribución de la Diputación a la incorporación de la enseñanza del vascuence y la enseñanza bilingüe en los centros de enseñanza estatales en cooperación con los órganos competentes del Ministerio de Educación, en particular haciéndose cargo del coste del profeso-

---

[753] Por acuerdo del Consejo Foral de 26 de junio de 1976 (BON nº 84, de 14 de julio de 1976) se modificó el art. 76 del Reglamento para la Administración Municipal de Navarra atribuyendo a los ayuntamientos y concejos, o en su caso a las juntas de distrito para centros docentes comarcales, el derecho de propuesta para la designación de profesores conforme a las normas establecidas por la Diputación. Mediante Decreto Foral 49/1987, de 26 de febrero, se reguló dicha propuesta eliminando la libre discrecionalidad existente con anterioridad y estableciendo un procedimiento de concurso y un baremo de méritos para la valoración de los aspirantes; esta norma fue derogada por Decreto Foral 167/1991, de 25 de abril, que hace desaparecer esa competencia local.

[754] Mediante acuerdo de 17 de agosto de 1978 se precisaba que las funciones del Servicio de Enseñanza quedaban circunscritas al estudio, gestión y propuesta de acciones para la incorporación del vascuence a los niveles de enseñanza reglada en centros legalmente reconocidos o autorizados. Las restantes funciones de fomento correspondían a la Institución Príncipe de Viana.

rado. Asimismo se regulan las subvenciones a los centros bilingües privados de Preescolar y EGB debidamente autorizados, con prioridad a los «*enclavados en las zonas bilingües*», estableciendo unos módulos en función de los alumnos y también ayudas para la construcción o ampliación. Finalmente también se preveían ayudas para clases de vascuence para adultos.

Con arreglo a estas disposiciones se contrataron algunos profesores con destino a escuelas unitarias o escuelas de tamaño reducido en localidades vascoparlantes y que empiezan a impartir clase desde el curso 1975-1976, inicialmente de vascuence como asignatura y posteriormente en vascuence[755]. En 1980 la Delegación Provincial del Ministerio también inicia la contratación de algunos profesores con dominio del vascuence para impartir enseñanza en Preescolar y EGB y en algún caso aborda iniciativas en colaboración con los ayuntamientos, como la denominada Ikastola Municipal de Pamplona[756]. La introducción de la enseñanza de y en vascuence se inicia sin una normativa específica que desarrolle los principios generales de la LGE ni una planificación determinada, que se harán esperar varios años debido a las circunstancias políticas.

El Decreto 1433/1975, de 30 de mayo, desarrolla la LGE en cuanto a incorporación de las lenguas nativas en los programas de los centros de Preescolar y EGB autorizando «*con carácter experimental*» incluir como materia voluntaria «*la enseñanza de las lenguas nativas españolas*», aunque en todo caso asegurando «*el fácil acceso al castellano, lengua nacional y oficial, de los alumnos que hayan recibido otra lengua española como materna, así como a hacer posible el conocimiento de esta última y el acceso a sus manifestaciones culturales a los alumnos que lo soliciten*». Una regulación restrictiva respecto del propio texto de la LGE, que llegaba tarde y estaba sobrepasada por la realidad ya que las lenguas distintas del castellano se estaban introduciendo, y no solo con carácter experimental y voluntario; quedó inaplicada dados los cambios políticos y administrativos que se sucedieron inmediatamente[757].

---

[755] Para el curso 1977-78 se habían establecido 21 unidades bilingües en 12 centros públicos de Preescolar y EGB a las que asistían 515 alumnos a cargo de 20 profesores, a lo que debe sumarse que en las ikastolas existían 136 unidades en 40 centros subvencionados que escolarizaban a 2.180 alumnos; por otro lado se impartían clases de vascuence a 1.363 alumnos en 11 centros públicos de Preescolar, EGB y BUP y a 250 alumnos de las escuelas universitarias de Profesorado de EGB e Ingeniería Técnica Agrícola. Fuente: Dirección de Educación de la Diputación Foral de Navarra, informe resumen de marzo de 1978.

[756] Sobre la creación de este centro en 1979, véase Blanca URMENETA, «Actuación del Ayuntamiento de Pamplona respecto del vascuence (1975-1985)», *Revista de filología hispánica* vol. 3, nº 2 (1987).

[757] El Real Decreto 2092/1978, de 23 de junio, de incorporación de la lengua catalana al sistema de enseñanza, lo derogó para el ámbito de Cataluña; el Real Decreto 1049/1979, de 20 de abril, hace lo

Por acuerdo de 15 de octubre de 1976 se creaba (en realidad, se reponía, ya que había existido antes de la guerra civil) en la Escuela Universitaria del Profesorado de EGB de Pamplona dependiente de la Universidad de Zaragoza una Cátedra de Vasco cuyo coste sería asumido por la Diputación Foral. De ese modo se impulsaban clases voluntarias de euskera, sin reconocimiento oficial, a los alumnos de ese centro. Posteriormente, a partir de 1980, cuando se incluya oficialmente en sus planes de estudio la lengua y literatura vasca, se mantendrá una subvención por parte de la Diputación Foral para afrontar los gastos de la cátedra.

La Junta Superior de Educación de Navarra recibía un nuevo reglamento aprobado por acuerdo de 29 de junio de 1979[758]. Además de atribuirle las funciones previstas en el Decreto 3365/1972, como órgano participativo de los agentes sociales relacionados con la enseñanza, se actualizaba su composición adecuándola a la época (profesorado, padres, centros privados, Federación de Ikastolas, etc.)[759].

Por acuerdo de 12 de enero de 1979 la Diputación Foral aprueba unas bases para la concesión de ayudas al sostenimiento de clases de vascuence en centros docentes de EGB, FP y enseñanzas medias; las subvenciones se concederían a los ayuntamientos y concejos que contrataran a los profesores que impartieran dichas clases. Las bases tendrían una vida muy breve dado que, mediante otro acuerdo de 9 de marzo de 1979, la Diputación Foral suspende su aplicación alegando que había tenido conocimiento oficial «*de los trabajos que se vienen llevando a cabo por el Ministerio de Educación y Ciencia en orden a la regulación de la incorporación del vascuence a la Enseñanza*», lo que revelaba cierta descoordinación en la materia. Finalmente, mediante acuerdo de 2 de mayo de 1980 la Diputación Foral remitió al Parlamento Foral un *Proyecto de bases para la incorporación de la lengua vasca al sistema de enseñanza*[760]; estaba lejanamente inspirado en las bases de incorporación de la lengua vasca al sistema de enseñanza del País Vasco (Real Decreto 1049/1979, de 20 de

---

propio respecto del País Vasco y el Real Decreto 1981/1979, de 20 de julio, respecto de Galicia. Aunque no haya sido derogado expresamente para el resto de comunidades con lengua propia, debe entenderse derogado implícitamente por el conjunto de la legislación estatal y autonómica dictada en la materia.

[758] BON nº 83, de 9 de julio de 1979.

[759] El Decreto Foral 167/1991, de 25 de abril, modificó su composición y funciones para adaptarse a la situación derivada de la asunción de funciones y servicios en materia de enseñanza por la Comunidad Foral (Real Decreto 1070/1990, de 31 de agosto). Finalmente, la Ley Foral 12/1997, de 4 de noviembre, regula el Consejo Escolar o Junta Superior de Educación y las juntas locales adaptándose a la Ley Orgánica 8/1985, de 3 de julio, del Derecho a la Educación, que establece un Consejo Escolar en cada comunidad autónoma.

[760] BOPFN nº 17, de 22 de mayo de 1980.

abril)[761]. Tras su enmienda y debate, fueron aprobadas las bases el 3 de julio de 1980 por el Parlamento Foral[762]; contó con el apoyo de UCD, PSOE y UPN y el rechazo de los nacionalistas vascos[763]. Se preveía una incorporación progresiva a los planes de estudio de Preescolar, EGB, Bachillerato y Formación Profesional «*prestando especial atención a aquellas zonas de Navarra que tengan la Lengua Vasca como lengua materna*» (confundiendo las zonas, que no tienen madre, con los hablantes, que son quienes tienen madre y lengua materna). Para ello la Diputación, oída la Real Academia de la Lengua Vasca-Euskaltzaindia y de acuerdo con el Ministerio de Educación, elaboraría un mapa lingüístico actualizado. Aunque todavía no existía una regulación ni delimitación de zonas lingüísticas, se establecían los siguientes criterios:

a) En los centros de la zona vascófona, la lengua vasca sería materia común y obligatoria dirigida a dotar de dominio oral y escrito a los alumnos; la Diputación podía autorizar la enseñanza en lengua vasca atendiendo a la demanda y los recursos existentes;

b) En la «*zona de contacto*» los centros estaban obligados a incorporar la lengua vasca como asignatura optativa dentro del horario escolar;

c) En la zona castellanoparlante se podría incorporar como asignatura optativa a demanda de los padres si hubiera un número suficiente de alumnos.

Para facilitar la progresiva incorporación de la lengua vasca al Bachillerato se crearían las correspondientes cátedras en los institutos conforme al mapa lingüístico[764]. La Diputación Foral podía suscribir convenios con las ikastolas para asegurar su mantenimiento, e incluso asumir su titularidad, y así mismo

---

[761] El borrador de Real Decreto que inicialmente manejaba el Ministerio de Educación y Ciencia preveía en una disposición adicional la extensión de sus normas a Navarra mediante acuerdo con la Diputación Foral, pero la oposición de la Diputación hizo que se eliminara antes de su aprobación; LÓPEZ-GOÑI, *Ikastola… op. cit.*, pp. 384-385.

[762] BON nº 86, de 18 de julio de 1980; BOPFN nº 24, de 29 de julio de 1980.

[763] DSPFN nº 3 y 4, 20 de agosto de 1980.

[764] Esta regulación parece directamente inspirada, con adaptaciones, por la del Real Decreto 1049/1979, de 20 de abril, sobre incorporación de la lengua vasca al sistema de enseñanza en el País Vasco, el cual establecía que «*en los Centros docentes situados en las zonas vascoparlantes, será materia común y obligatoria, y su enseñanza tenderá a dar al alumno el dominio oral y escrito de dicha lengua, adecuado a su nivel educativo*», que «*en los Centros docentes de las restantes zonas del País Vasco, la enseñanza de la lengua se organizará progresivamente en la forma y grado más conveniente para cada caso, de acuerdo con las circunstancias sociopedagógicas existentes y la voluntad expresada por los padres de los alumnos de cada Centro o población*», y asimismo que «*se establecerá el correspondiente mapa lingüístico actualizado del País Vasco, previa consulta del Consejo General Vasco*» y que «*se procederá a la creación de cátedras de Lengua y Cultura Vasca en los Institutos de Bachillerato*».

debía formalizar con el Ministerio de Educación los convenios oportunos para dar aplicación a las bases y proveer los recursos necesarios.

Estas bases apenas se pusieron en práctica dado que el Ministerio, que era quien en realidad detentaba las competencias para su aplicación, no aceptó las solicitudes de la Diputación para concluir los convenios necesarios, ni tampoco la Diputación se decidió a asumir la titularidad de las ikastolas como estas le reclamaban. La consecución de sus objetivos tuvo que posponerse a la aprobación de la LFV y su desarrollo. Mientras tanto, se produjo una incorporación del vascuence a la enseñanza bastante desordenada y presidida por los continuos conflictos entre administraciones, centros, profesores y padres de alumnos.

1.2. Las competencias en materia educativa y el Amejoramiento del Fuero

Como ya hemos señalado anteriormente, el art. 149.1.30 de la Constitución atribuye al Estado la siguiente competencia:

> «Regulación de las condiciones de obtención, expedición y homologación de títulos académicos y profesionales y normas básicas para el desarrollo del artículo 27 de la Constitución a fin de garantizar el cumplimiento de las obligaciones de los poderes públicos en esta materia».

El art. 27 regula el derecho a la educación. Pueden ser, por tanto, las comunidades autónomas las que se ocupen del desarrollo legislativo y de la ejecución en esta materia. Además, el art. 148.1.30 prevé que las comunidades autónomas asuman competencias sobre «*el fomento de la cultura, de la investigación y, en su caso, de la enseñanza de la lengua de la Comunidad Autónoma*».

En ese marco, el art. 47 del Amejoramiento del Fuero dispone:

> «Es de la competencia plena de Navarra la regulación y administración de la enseñanza en toda su extensión, niveles y grados, modalidades y especialidades, sin perjuicio de lo establecido en los preceptos constitucionales sobre esta materia, de las Leyes Orgánicas que lo desarrollen y de las competencias del Estado en lo que se refiere a la regulación de las condiciones de obtención, expedición y homologación de títulos académicos y profesionales y de la alta inspección del Estado para su cumplimiento y garantía».

Se trata de un enunciado similar al contenido en otros estatutos de autonomía.

En suma, corresponde al Estado establecer la legislación básica dirigida a obtener un «*nivel mínimo de homogeneidad en la formación de los escolares*» (STC 88/1983, de 27 de octubre) y a Navarra su desarrollo y ejecución. Como veremos, hay algunas leyes forales sobre materias concretas pero no se ha dictado una legislación foral general en la materia sino que, principalmente, se ha procedido a aprobar un desarrollo reglamentario de las leyes estatales.

En cuanto a la «*alta inspección*» del Estado, conforme a la STC 6/1982, de 22 de febrero, nace del hecho de que las competencias en materia de educación son compartidas entre el Estado y las comunidades autónomas siendo el primero «*garante de la igualdad en el ejercicio de este derecho y de una ordenación general del sistema educativo mediante el establecimiento de las normas básicas que garanticen el cumplimiento de las obligaciones de los poderes públicos*». Dicha alta inspección «*recae sobre la correcta interpretación de las normas estatales, así como de las que emanan de las asambleas comunitarias, en su indispensable interrelación. Y cuando detectare fallos en el armónico desarrollo de las respectivas competencias, propiciará su corrección*»; garantiza exclusivamente el cumplimiento y garantía de las facultades atribuidas al Estado y «*requiere y debe aceptar una colaboración con la Administración autonómica, compatible con el respeto de las funciones legislativas, ejecutivas y de garantía del propio ordenamiento autonómico*».

1.3. La enseñanza en la Ley Foral del Vascuence

Como ya se ha señalado, la enseñanza ocupa el Título II de la LFV que cuenta con cuatro capítulos, uno de disposiciones generales y otro para la regulación específica de cada una de las tres zonas lingüísticas.

El art. 19 reconoce a todos los ciudadanos el derecho a recibir la enseñanza en vascuence y en castellano en los diversos niveles educativos, aunque en los términos establecidos en los capítulos siguientes. Conforme al art. 20, el Gobierno de Navarra debe regular la incorporación del vascuence a los planes de enseñanza y determinar los modos de aplicación a cada centro. Es decir, es fundamentalmente en las normas que regulen los planes de cada nivel educativo donde se fija el contenido y los límites de ese derecho, que se hace «*de acuerdo con los principios de obligatoriedad en la zona vascófona, voluntariedad en la mixta, y promoción en la no vascófona*», según reza la exposición de motivos del Decreto Foral 159/1988.

Ya hemos señalado que estos principios generales afectan a todos los niveles educativos, incluyendo el universitario, como se deduce de las ya aludidas STSJNA de 9 de diciembre de 1998 y STSJNA de 4 de enero de 1999 que establecieron la aplicación de la LFV a la UPNA de forma supletoria a lo que disponga su normativa específica.

Para garantizar ese derecho, las administraciones públicas han de proporcionar los medios personales, técnicos y materiales precisos para hacerlo efectivo (art. 22); la LFV no concreta cuáles deban ser esos medios, lo que corresponde a la normativa de desarrollo. El art. 21 sí señala que el Gobierno de Navarra debe llevar a cabo, en el ámbito de sus competencias, «*las acciones*

necesarias para que los planes de estudio de los centros superiores de formación del profesorado, garanticen la adecuada capacitación del profesorado necesario para la enseñanza en vascuence». El papel del Gobierno de Navarra a este respecto es indirecto dado que, por aplicación del principio de autonomía universitaria, es actualmente la UPNA la que aprueba los planes de estudio para las titulaciones de Grado de Maestro en Educación Infantil, Grado de Maestro en Educación Primaria y Master Universitario en Formación del Profesorado de Secundaria, que se ofrecen tanto en castellano como en euskera[765]. Al Gobierno de Navarra corresponde únicamente la autorización para impartir las titulaciones que proponga la UPNA, aunque el plan de estudios lo aprueba el Consejo de Universidades y el Gobierno central establece el carácter oficial del título (art. 35 de la Ley Orgánica 6/2001, de 21 de diciembre, de Universidades), y atender a su financiación mediante los oportunos convenios (art. 81 de la misma ley). Por otro lado, desde 2009 la Universidad de Navarra también ha implantado la titulación de Grado de Magisterio en Educación Infantil y Grado de Magisterio en Educación Primaria, si bien únicamente en castellano.

A. Zona vascófona

El art. 24 se abre con dos normas aparentemente contradictorias: que «*todos los alumnos recibirán la enseñanza en la lengua oficial que elija la persona que tenga atribuida la patria potestad o tutela o, en su caso, el propio alumno*», y que «*en los niveles educativos no universitarios será obligatoria la enseñanza del vascuence y del castellano, de tal modo que los alumnos, al final de su escolarización básica, acrediten un nivel suficiente de capacitación en ambas lenguas*». La recta comprensión de ambas normas nos debe llevar a interpretar que la libre elección de lengua se aplica en toda su extensión únicamente en la enseñanza universitaria; en los restantes niveles se exige seguir la enseñanza en ambas lenguas para obtener una capacitación suficiente en ambas. Lo único que podrá ser de libre elección, en su caso, es el mayor peso de una u otra lengua en los planes de estudio.

La norma general, por tanto, es la misma establecida en las demás comunidades autónomas con lengua cooficial, el sistema educativo debe dirigirse a posibilitar el dominio de ambas lenguas. La única diferencia en Navarra es que, por aplicación de la zonificación lingüística, esta exigencia solo afecta a la zona vascófona.

No obstante, el apartado 3 de este precepto prevé la posible exención de la enseñanza en vascuence para los alumnos que hayan iniciado sus estudios de

---

[765] Acuerdo del Consejo de Gobierno de 5 de junio de 2012 por el que se aprueba la programación docente de los estudios de 1º y 2º ciclo, de Grado y de Master para el curso académico 2012.

EGB (hoy habrá que entender que de Primaria) fuera de la zona vascófona o aquellos que justifiquen debidamente su residencia no habitual en la misma. Este precepto ha sido desarrollado por Decreto Foral 299/1988, de 27 de diciembre, por el que se dictan las normas reglamentarias «*provisionales*» (siguen vigentes veinticuatro años más tarde) para la regulación del régimen de exenciones de la enseñanza del vascuence en los niveles educativos no universitarios de la zona vascófona. La solicitud de exención motivada se presenta ante la dirección del respectivo centro en el plazo comprendido entre la fecha de apertura de matrícula y la de comienzo del curso, o en un mes a partir del ingreso si se trata de un alumno que ingrese con posterioridad[766]; resuelve el Departamento de Educación en el plazo de 30 días naturales tras su presentación y, en su caso, el silencio es positivo. La exención es válida únicamente durante un curso académico, por lo que en su caso deberá ser reiterada para el siguiente. El número de exenciones que suele solicitarse es muy reducido; en el curso 2011-2012 solamente 70, siendo esta cifra similar a la de cursos anteriores[767].

B. Zona mixta

Conforme al art. 25 la enseñanza de y en vascuence es voluntaria para los alumnos, aunque la Administración está obligada a proporcionar los medios para atender la demanda. Se señala que «*la incorporación del vascuence a la enseñanza, se llevará a cabo de forma gradual, progresiva y suficiente, mediante la creación, en los centros, de líneas donde se imparta enseñanza en vascuence para los que lo soliciten*». Se añade la norma redundante de que «*en los niveles educativos no universitarios se impartirán enseñanzas de vascuence a los alumnos que lo deseen, de tal modo que al final de su escolarización puedan obtener un nivel suficiente de conocimiento de dicha lengua*». La fijación de cuál es ese nivel suficiente, tanto de incorporación del vascuence a la enseñanza como de conocimiento a obtener por los alumnos, queda remitido al desarrollo de la ley. A diferencia de lo que sucede en la zona vascófona, donde el nivel suficiente

---

[766] Curiosamente, la Orden Foral 89/2010, de 1 de junio, del consejero de Educación, que regula los cambios de modelo lingüístico, en su disposición adicional establece que «*dada la obligatoriedad de enseñanza de lengua vasca en la zona vascófona, las solicitudes de exención de la misma deben solicitarse directamente al Servicio de Planificación Lingüística Escolar, al amparo del Decreto Foral 299/1988, de 27 de diciembre, por el que se dictan las normas reglamentarias provisionales para la regulación del régimen de exenciones de la enseñanza del vascuence en los niveles educativos no universitarios de la zona vascófona*». Parece claro que por aplicación del principio de jerarquía normativa, no puede ser esta la norma aplicable sino la del Decreto Foral, esto es, la presentación de la solicitud en el centro docente.

[767] CONSEJO ESCOLAR DE NAVARRA, *Informe del Sistema Educativo en Navarra. Curso 2011-2012*, Pamplona, 2012, p. 216.

se refiere a la capacitación de ambas lenguas, castellano y vascuence, aquí no necesariamente se garantiza el mismo nivel.

C. Zona no vascófona

El art. 26 no establece derecho ni obligación de cursar estudios de o en vascuence, ni tampoco otra obligación para la Administración que la genérica de fomento: «*La enseñanza del vascuence será apoyada y, en su caso, financiada total o parcialmente por los poderes públicos con criterios de promoción y fomento del mismo, de acuerdo con la demanda*».

1.4. El Decreto Foral 159/1988, de 19 de mayo

Las disposiciones de la LFV en materia de enseñanza fueron desarrolladas por el Decreto Foral 159/1988, de 19 de mayo, por el que se regula la incorporación y uso del vascuence en la enseñanza no universitaria de Navarra, una norma todavía vigente y que ha resultado todavía más resistente al cambio que aquella. Como establece su art. 1, dicha incorporación afecta «*a todos los niveles, modalidades y grados de la misma, tanto en los centros públicos como en los privados*». Como ya hemos señalado, en realidad la incorporación había comenzado años antes aunque con una insuficiente normativa y de modo bastante desordenado. El efecto principal de este Decreto Foral, por ello, no fue tanto incorporar el vascuence a la enseñanza como poner orden y reducir la conflictividad existente en los centros.

Tras unas normas generales (la enseñanza del vascuence debe ajustarse a los mismos criterios y normas de evaluación que el resto de materias, se fijará en cada caso el numero mínimo de alumnos para formar un grupo, se desarrollarán reglamentariamente programas, orientaciones y horarios) el Decreto Foral regula, como la LFV, la enseñanza para cada una de las zonas lingüísticas.

A. Zona vascófona

La enseñanza de la lengua vasca es obligatoria, mientras que la enseñanza en vascuence es voluntaria, para lo cual se dispone que en esta zona puede optarse por el modelo A, en el primer caso, o por los modelos B o D, en el segundo, cuyos contenidos explicaremos enseguida.

La Administración educativa debe garantizar el derecho individual a recibir la enseñanza según la opción elegida, bien por el padre o tutor para los menores o por el propio alumno mayor de edad. Esto es, debe proporcionar los recursos adecuados para que en los centros de la zona vascófona haya una oferta suficiente de plazas en estos modelos para atender la demanda.

En principio, la enseñanza en el modelo elegido debe impartirse a cada alumno en el centro donde le corresponda normalmente ser escolarizado[768]. Para que sea autorizado un modelo determinado, la dirección de cada centro debe solicitarlo de la Administración educativa (hoy, del Departamento de Educación) adjuntando las peticiones de los padres o tutores o de los alumnos de nuevo ingreso señalando la opción de modelo. La Administración, una vez recabados los informes oportunos y valoradas todas las condiciones autorizará, en su caso, el modelo o modelos lingüísticos que han de impartirse en cada centro siempre que exista el número mínimo de alumnos por aula previamente fijado.

No obstante, si el número de alumnos es inferior a la ratio mínima que se establezca (que no puede ser superior a la exigida en las escuelas unitarias), y no pueden ser escolarizados en el modelo elegido, lo serán en el centro público de enseñanza más próximo posible, teniendo entonces los alumnos derecho a ayudas de transporte, comedor o residencia.

Una vez autorizado un modelo y admitidos los alumnos, la Administración educativa ha de garantizarles la escolarización en el mismo centro y modelo hasta el final. Por otro lado, los alumnos que inicien la enseñanza en vascuence o del vascuence como asignatura deben continuarla a través de toda su escolaridad, aunque cabe solicitar cambios o exenciones conforme a la normativa reglamentaria que se establezca.

B. Zona mixta

La enseñanza del vascuence como asignatura, en el modelo A, es voluntaria para los alumnos y se realiza en los centros públicos y privados en los que las peticiones de los padres o tutores o de los alumnos garanticen un número mínimo de alumnos y sea autorizado por la Administración a solicitud de la dirección del centro.

---

[768] El Decreto Foral 31/2007, de 2 de abril, que regula la admisión del alumnado en los centros públicos y privados concertados de la Comunidad Foral de Navarra que imparten enseñanzas no universitarias, dispone que los padres o tutores deben presentar la solicitud de admisión en el centro en el que deseen escolarizar al alumno en primer lugar, indicando por orden de preferencia los demás centros en los que también solicita plaza; cuando no existan plazas suficientes para atender todas las solicitudes de ingreso en un centro se aplican los siguientes criterios prioritarios: existencia de hermanos matriculados en el centro o padres o tutores que trabajen en él, proximidad del domicilio o del lugar de trabajo de alguno de sus padres o tutores, rentas anuales de la unidad familiar, concurrencia de discapacidad en el alumno o en alguno de sus padres o hermanos. Para las enseñanzas de Bachillerato, además, se atenderá al expediente académico, y en Formación Profesional se atenderá exclusivamente al expediente académico. Los alumnos que cursen simultáneamente enseñanzas regladas de música o danza –o estén en programas deportivos de alto rendimiento– y Educación Secundaria tendrán prioridad para ser admitidos en los centros de secundaria que determine el Departamento de Educación.

La enseñanza en vascuence, en los modelos B y D, puede realizarse también previa autorización por parte de la Administración vistas las solicitudes presentadas por los padres o tutores o alumnos a instancia de la dirección del centro. La implantación del modelo que haya de impartirse será «*gradual, progresiva y suficiente*».

Si las solicitudes para la enseñanza en o del vascuence en un centro no alcanzan en número mínimo fijado para la formación de un grupo o unidad la Administración educativa podrá determinar el centro donde se haya de recibir la enseñanza agrupando en él los alumnos afectados.

Donde estén implantados los modelos A, B y D, se aplican las mismas normas que en la zona vascófona en cuanto a centros donde corresponda normalmente la escolarización, la garantía de la continuidad de la opción en el mismo centro hasta el final de la escolarización y la continuidad de la enseñanza en o del vascuence salvo que, previa solicitud, se autorice el cambio de conformidad con lo que reglamentariamente se disponga.

C. Zona no vascófona

Se prevé únicamente la enseñanza del vascuence como asignatura, modelo A, voluntaria para los alumnos, en los centros públicos y privados en los que las peticiones de los padres o tutores o de los alumnos garanticen un número mínimo de alumnos y sea autorizado por la Administración a solicitud de la dirección del centro. Si en una localidad existen varios centros educativos y las solicitudes de enseñanza del euskera son en alguno de ellos inferiores al número mínimo fijado para la formación de un grupo o unidad escolar, la Administración educativa determinará el centro donde deba impartirse dicha enseñanza, agrupando en él a los alumnos afectados. Nada dice el Decreto Foral sobre qué sucede si solo hay un centro educativo en la localidad, lo cual deja en manos de la Administración la decisión sobre autorizar o no autorizar la implantación del modelo A o agrupar a los alumnos solicitantes en otra localidad.

Es común con las otras zonas la norma de que los alumnos que inicien la enseñanza del vascuence como asignatura deben continuarla a través de toda su escolaridad, sin perjuicio de solicitar el cambio. Por el contrario, no se garantiza por la Administración el mantenimiento de la opción realizada.

El título III del Decreto Foral regula el profesorado que ha de impartir la enseñanza. Como ya se ha explicado en apartados anteriores, en los centros públicos se remite a las plantillas orgánicas la definición de las plazas para las que es requisito obligatorio el conocimiento del vascuence de modo que sea posible atender la demanda y, con carácter general, se establece como nivel de exigencia el EGA o equivalente, aunque se concedió un plazo transitorio de 5 años como

máximo para habilitar a profesores que hubieran seguido cursos de reciclaje o acreditaran un conocimiento suficiente[769].

Además de la regulación de la enseñanza en o del vascuence en las tres zonas lingüísticas, tal como se ha señalado, el Decreto Foral regula en su título IV una serie de normas generales sobre «*el vascuence en la Administración educativa de Navarra*». El art. 21 dispone que la enseñanza en vascuence o castellano en los centros públicos «*no supondrá una necesaria separación de los alumnos en centros distintos por razón de la lengua o modelo lingüístico en que reciban la enseñanza*». En la práctica, la tendencia durante el cuarto de siglo transcurrido ha sido precisamente la contraria, la de ir separando progresivamente centros para hacerlos homogéneos en cuanto a los modelos lingüísticos que imparten alegando razones de demanda, de gestión o de carácter pedagógico[770]. En unos casos se ha procedido a autorizar un único modelo, o modelos en

---

[769] Es el ya citado Certificado de Habilitación para la Docencia en Euskera *o Irakaskuntzarako Gaitasun Aitormena* (IGA) regulado por Orden Foral 544/1989, de 23 de junio, del consejero de Educación y Cultura, que dejó de tener valor en 2004.

[770] El grupo parlamentario de IU presentó en febrero de 2006 una moción en el Parlamento de Navarra a favor de que el sistema educativo se organizara según los criterios de coexistencia de las distintas lenguas y de los diferentes modelos lingüísticos evitando la segregación de centros por razón de la lengua o modelo lingüístico (BOPN nº 19, de 6 de marzo de 2006). Fue rechazada por el Pleno en sesión de 6 de abril de 2006 al no obtener más que el apoyo, además del grupo mocionante, del PSN-PSOE y del PNV (DSPN nº 72, de 6 de abril de 2006). El resto de los grupos alegaron diversos motivos para entender la moción inoportuna. El portavoz de UPN (Sr. Garijo) aseguraba: «*La verdad, en Navarra el propio sistema educativo ya se organiza según los criterios de coexistencia de las distintas lenguas y de los diferentes modelos lingüísticos en los centros educativos*» (p. 37), pero reconocía también: «*Los centros educativos que se han segregado han tenido que recurrir a la separación precisamente porque la convivencia en ellos resultaba imposible*» (p. 38); el portavoz de CDN (Sr. Pérez-Nievas) después de afirmar sobre la moción que «*me parece una propuesta razonable, hasta de sentido común*», decía: «*La segregación obedece a unos razonamientos de puro funcionamiento, de pura necesidad, de reclamación de las partes. No estamos hablando aquí de un grupo, de un modelo o de otro, hubo acuerdo en ambos modelos en que era mejor separar los centros. Esa es una realidad. Habrá que ponerse a pensar en cómo se puede llegar a esa situación, cómo puede ser tan dramática la falta de convivencia como para que se llegue a ese punto, pero la realidad es que no hubo más remedio que segregar, ¡ojo!, con acuerdo de los grupos que se segregaban, con acuerdo de los modelos G y de los modelos D, y nadie dijo nada. (…) La convivencia es imposible: discusiones en las apymas, discusiones en los claustros de profesores, discusiones entre todo el mundo, luchando por un metro cuadrado, el aula, los horarios... Eso es el disparate de convivencia que hemos tenido, lógicamente, hay una convivencia complicada, dura, difícil, durante muchos años. Bueno, eso es el pasado, pero es una realidad que hay que asumir para nuestra vergüenza probablemente, pero todos deberemos asumirla y todos los grupos políticos la hemos dado por buena*» (p. 38); la portavoz de EA (Sra. Errazti) alega lo siguiente a favor de la separación de modelos: «*Hay un concepto que es fundamental cuando hablamos de formación en cualquier lengua, que es el de inmersión lingüística, y no podemos obviarlo a la hora de buscar nuestros argumentos en esta moción o en cualquier otra, a la hora de hacer cualquier ley, señorías, porque a estas alturas deberíamos saber que el hecho de ir al comedor en inglés, en euskera o en francés supone que el alumno se está formando en esa realidad lingüística, en esa lengua que no es la de su casa, o que puede serla en el*

la misma lengua, en los centros recién creados, en otros casos se ha procedido a segregar centros que contaban con varios modelos en otros nuevos centros. De 233 centros públicos de Educación Primaria y Secundaria (ESO, Bachillerato y FP), dos terceras partes de los cuales están en las zonas vascófona y mixta, solamente 42 comparten modelos en castellano y en vascuence, los demás los tienen en una o en otra lengua (51 solo modelos B y D, 140 solo modelos A y G)[771].

Se añade en el Decreto Foral que la Administración educativa y los centros públicos bilingües (modelos B y D) podrán utilizar las dos lenguas en sus relaciones mutuas e internas, y que las actuaciones administrativas de régimen interior (impresos, actas, comunicados, horarios, rótulos indicativos de dependencias, avisos al público para fijar en el tablón de anuncios, etc.) se redactarán en ambas lenguas. Las actuaciones administrativas interesadas por el público se harán en la lengua en que se efectúe la demanda del usuario. Por lo tanto, en la zona mixta no se aplican las disposiciones del Decreto Foral 29/2003 sobre uso del vascuence en la Administración, mucho más restrictivas, cuando se trata de uso interno en los centros educativos bilingües. Para garantizar ese uso el art. 23 dispone que deberá proveerse a los centros públicos bilingües del personal no docente capacitado en la lengua vasca suficiente; en la zona vascófona se exigirá el conocimiento de las dos lenguas oficiales, en las otras zonas puede exigirse o valorarse como mérito.

Finalmente, el título V del Decreto Foral regula el vascuence como lengua de comunicación y cultura en los centros y, además de reiterar que los centros públicos bilingües podrán hacer del vascuence un vehículo de expresión en sus actividades internas, dispone que podrán utilizar las dos lenguas de forma simultánea en las actividades de tipo cultural que organicen con una proyección externa, una norma que nada añade a lo que ya dispone la LFV en cuanto a la protección de las manifestaciones culturales y artísticas en vascuence por parte de las administraciones públicas, que obviamente incluye a las educativas.

---

caso de algunos. O sea que sacando incluso el tema del euskera tenemos que ir a una profundización en los conceptos lingüísticos y el de inmersión lingüística es uno que no podemos ni debemos obviar en un debate parlamentario y necesariamente debemos tenerlo en cuenta» (p. 40); el portavoz de Aralar (Sr. Telletxea) explica: «*Cuando hablamos de convivencia, es al modelo D al que siempre se le pide espíritu de convivencia, y son siempre los alumnos de este modelo los que tienen que hablar en castellano cada vez que se reclama la convivencia con otros modelos. Si ya en los centros de modelo D resulta difícil que los alumnos hablen euskara, puesto que todos sabemos muy bien que la mayoría de ellos hablan en castellano, este es el modelo que debemos garantizar, el sistema de inmersión, para que estos alumnos, al finalizar su trayectoria en el sistema educativo, den ese nivel mínimo y necesario de conocimiento del euskara. Y la convivencia no se les puede pedir solamente a los alumnos de modelo D*» (p. 60).

[771] Fuente: directorio de centros docentes del Departamento de Educación, curso 2011-12. Disponible en: http://www.educacion.navarra.es/portal/Directorio+de+Centros

El Decreto Foral fue desarrollado mediante la todavía vigente Orden Foral 848/1988, de 30 de agosto, del consejero de Educación y Cultura, adoptando medidas para su implantación a partir del curso 88-89 en los niveles de Preescolar y EGB. En particular, su art. 6 dispone que en la zona vascófona los grupos mínimos para implantar los modelos lingüísticos deben ser «*semejantes a los establecidos para las Escuelas Unitarias*» (lo cual deja a la Administración la apreciación discrecional de cuándo hacer esos grupos en función de cada caso, ya que no existe una norma general para esos centros típicos de zonas rurales que cuentan con un único grupo de pocos alumnos y de diversas edades), mientras que en las zonas mixta y no vascófona se requiere la formación de grupos mínimos de 20 alumnos para núcleos urbanos y de 15 alumnos para zonas rurales.

La disposición adicional primera del Decreto Foral establecía que el Departamento de Educación proveyera el necesario acuerdo con el Ministerio de Educación para hacer efectivas sus previsiones en lo que afectara a servicios y medios de titularidad estatal. Hay que tener en cuenta que, en aquel momento, no se habían transferido todavía las funciones y medios en materia de enseñanza, por lo que la mayoría de los centros docentes eran de titularidad estatal. A diferencia de lo que sucedió en 1980, que las normas aprobadas por el Parlamento Foral quedaron sin aplicación por la ausencia de ese acuerdo, con fecha de l de septiembre de 1988 se concluye un acuerdo entre el Ministerio y la Comunidad Foral para la aplicación de la LFV en los centros docentes públicos de Navarra[772].

Mediante ese acuerdo se declaran bilingües, es decir, van a impartir enseñanzas en euskara y en castellano (modelos B y D) una serie de centros de Preescolar, EGB, Bachiller y FP de las zonas vascófona y mixta que figuran en su anexo, y así mismo se señalan en esos centros las plazas docentes de carácter bilingüe con los cuales ha de atenderse la demanda[773]. La Comunidad Foral de Navarra se obliga a proporcionar a los centros docentes el material didáctico necesario para la enseñanza del y en vascuence así como las ayudas y orientación necesarias para la incorporación del vascuence en la documentación y rotulación; el Ministerio a facilitar la asistencia del profesorado a los cursos de reciclaje organizados por el Departamento de Educación.

---

[772] Se le da publicidad mediante Resolución de 8 de septiembre de 1988 de la Dirección General de Coordinación y de la Alta Inspección (BOE nº 227, de 21 de septiembre de 1988).

[773] En particular, se trataba de 70 centros de EGB (todos los de la zona vascófona y algunos de la mixta), 7 institutos de Bachillerato (ídem) y un centro de FP de la zona vascófona. El 21 de mayo de 1990 se concluye un nuevo acuerdo que modifica el anexo (Resolución de 25 de mayo de 1990, BOE nº 130, de 31 de mayo de 1990) en cuanto a los centros de EGB actualizando la relación de los mismos, que queda fijada en 69, y de las plazas docentes.

Es a raíz de este acuerdo cuando, realmente, se produce la incorporación del vascuence en los centros públicos de las zonas vascófona y mixta de forma generalizada. Si en el curso 91-92 los centros públicos contaban con un total de 345 profesores bilingües, cinco años más tarde, en el curso 96-97, son ya 1.087 de un total de 4.815 docentes[774].

1.5. La transferencia de servicios y funciones

Finalmente, con cierto retraso respecto de otras comunidades autónomas derivado de la conveniencia, por las peculiaridades financieras del régimen foral, de que se negociara en paralelo y se cerrara al mismo tiempo que el nuevo Convenio Económico[775], mediante Real Decreto 1070/1990, de 31 de agosto, se aprueba el acuerdo de traspaso de funciones y servicios del Estado a la Comunidad Foral de Navarra en materia de enseñanzas no universitarias.

Entre las funciones asumidas por la Comunidad Foral se señalaba expresamente «*la elaboración, aprobación y ejecución de los planes, programas de estudio, normas y orientaciones pedagógicas y metodológicas para la enseñanza del vascuence en todos los niveles de enseñanza*»; por su parte el Estado retenía la competencia sobre «*la regulación de las condiciones básicas, que garanticen el derecho y el deber de conocer la lengua castellana, sin perjuicio de las competencias de la Comunidad Foral de Navarra para la elaboración de normas y adopción de cuantas medidas sean necesarias para garantizar el derecho de los ciudadanos de Navarra al uso y conocimiento del vascuence*». Esta competencia estatal es puramente normativa y se integra en la ya explicada de dictar la legislación básica en materia educativa.

El acuerdo de traspaso tenía efectos a partir del día 1 de septiembre de 1990. A partir del curso 90-91, pues, fue el Gobierno de Navarra, a través del Departamento de Educación, el responsable de ejecutar las disposiciones que se habían ido dictando y que hemos examinado y que, precisamente por estar pendiente ese traspaso, se referían genéricamente a la Administración educativa competente sin concretar más.

No obstante, aunque el grueso de la Administración educativa pasaba a partir de entonces a manos de la Comunidad Foral, quedaron algunos flecos

---

[774] CONSEJO ESCOLAR DE NAVARRA, *Informe del Sistema Educativo en Navarra curso 1998-1999*, p. 108.

[775] El acuerdo entre las comisiones negociadoras fue suscrito el 31 de julio de 1990 y aprobado por el Parlamento de Navarra el 20 de septiembre de 1990; tras su paso por las Cortes Generales fue finalmente promulgado como Ley 28/1990, de 26 de diciembre, por la que se aprueba el Convenio Económico entre el Estado y la Comunidad Foral de Navarra.

pendientes de traspaso que fueron abordados en sucesivos acuerdos. Mediante Real Decreto 1326/1997, de 1 de agosto, se aprueba un nuevo acuerdo sobre ampliación de servicios traspasados a la Comunidad Foral de Navarra por el Real Decreto 1070/1990, en particular los puestos de trabajo correspondientes al personal que, en régimen de contratación laboral, impartía las enseñanzas de religión en centros públicos de Educación Infantil y Primaria. Por Real Decreto 1477/2000, de 4 de agosto, se traspasa otro conjunto de puestos de trabajo de profesores de religión. Finalmente, el Real Decreto 1476/2000, de 4 de agosto, aprueba el traspaso de profesores de EGB de Instituciones Penitenciarias como consecuencia de que la LOGSE establecía en su disposición adicional décima la integración de los funcionarios del Cuerpo de Profesores de EGB de Instituciones Penitenciarias en el Cuerpo de Maestros en las condiciones que el Gobierno estableciera reglamentariamente, previsión cumplimentada mediante el Real Decreto 1203/1999, de 9 de julio, que dispuso que pasarían a depender de la Administración educativa en cuyo ámbito territorial se hallara situado el establecimiento penitenciario en el que prestaran servicio.

2. LOS MODELOS LINGÜÍSTICOS

La LFV, al referirse a la elección por la enseñanza en una u otra lengua, en la zona vascófona, y a la demanda de estudiar el o en vascuence, en las zonas mixta y no vascófona, hace implícitamente una opción por un sistema de modelos lingüísticos. Como ya hemos señalado, es el Decreto Foral 159/1988, de 19 de mayo, que regula la incorporación y uso del vascuence en la enseñanza no universitaria de Navarra, el que regula los modelos lingüísticos. Esta regulación se inspira claramente en la aprobada en el País Vasco, en particular por el Decreto 138/1983, de 11 de julio, que regula el uso de las lenguas oficiales en la enseñanza no universitaria. Para la zona vascófona se regulan los mismos modelos A, B y D que se establecen para Preescolar y EGB en el País Vasco, con una descripción muy similar. La diferencia sustancial es que en las zonas mixta y no vascófona, donde puede prescindirse del vascuence en la enseñanza dado que no es lengua oficial, esos modelos se aplican únicamente a solicitud de los padres, tutores o alumnos. En ausencia de esa solicitud, lo que se aplica es un cuarto modelo que no se regula ni se le da nombre pero que, implícitamente, queda configurado por las disposiciones relativas a los demás modelos, es el modelo por defecto, el preexistente a la incorporación del vascuence. Aunque carece de denominación oficial en el Decreto Foral, ha recibido el nombre de modelo G en la normativa de desarrollo posterior.

Los cuatro modelos lingüísticos se aplican a todos los niveles de enseñanza, Preescolar, EGB, BUP, COU y FP 1º y 2º Grado según el texto del Decreto

Foral, que debe adaptarse a los niveles actualmente existentes, Infantil, Primaria, ESO, Bachillerato y FP. La única salvedad es que el modelo B no se aplica en Preescolar (hoy Infantil) por las propias características de esta etapa en la que no existen formalmente áreas o materias. El Decreto Foral 159/1988 no hace diferencia entre centros públicos y privados. Prevé la implantación de los modelos A, B y D en la zona vascófona y en la zona mixta mientras que en la zona no vascófona solo prevé la implantación del modelo A; e implícitamente, como decimos, se establece el nivel G para las zonas mixta y no vascófona. Por lo tanto, el modelo D no está previsto en la zona no vascófona.

La interpretación que durante muchos años se ha venido manteniendo por parte del Gobierno de Navarra es que no era posible impartir enseñanza en modelo D en la zona no vascófona[776]. El único argumento consistente para ello es que no lo prevé expresamente el Decreto Foral 159/1988, aunque bastaría una modificación del mismo para permitirlo. Sin embargo, la postura oficial al respecto ha sido tradicionalmente otra, la de que es la propia LFV la que impide el modelo D en la zona no vascófona ya que no prevé expresamente la enseñanza en vascuence, solo que «*la enseñanza del vascuence será apoyada y, en su caso, financiada total o parcialmente por los poderes públicos con criterios de promoción y fomento del mismo, de acuerdo con la demanda*» (art. 26), lo que solo permitiría la aplicación del modelo A, enseñanza del vascuence, pero no en vascuence. Una interpretación dudosa en todo caso a la vista del art. 19 de la LFV, contenido en las disposiciones generales sobre enseñanza comunes a todas las zonas: «*Todos los ciudadanos tienen derecho a recibir la enseñanza en vascuence y en castellano en los diversos niveles educativos, en los términos establecidos en los capítulos siguientes*». Lo paradójico del asunto ha sido que esta interpretación se ha hecho solo para los centros públicos, porque se ha admitido el modelo D en los centros privados, en particular en las ikastolas, y si hay algo claro es que tanto la LFV como el Decreto Foral 159/1988 hacen una regulación común para unos y otros centros. Esta interpretación tan forzada desde criterios jurídicos se debe a criterios puramente políticos, la negativa a implantar el modelo D en los centros públicos pero la imposibilidad práctica de prohibirlo en los centros privados para partidos como UPN o PP defensores a ultranza de la libertad de enseñanza y de los centros concertados. La situación

---

[776] Así lo hace, por ejemplo, MARCOTEGUI ROS, que fue consejero de Educación de 1991 a 1995 y de 1996 a 1999, *op. cit.*, p. 36: «*En 1986 se aprobó la Ley del Vascuence que obliga a la administración a organizar la enseñanza en el modelo D en la zona vascófona y a hacerlo de forma gradual y progresiva de acuerdo con la petición de los padres en la zona mixta. En la zona no vascófona la ley permite el fomento de la enseñanza del vascuence. En el desarrollo reglamentario de la ley, necesario para su aplicación, se definen los modelos educativos lingüísticos. Una interpretación extensiva del mandato de la ley ha permitido la implantación del modelo A en la zona no vascófona*».

se hace todavía más forzada a partir de la introducción de los programas plurilingües; parece poco coherente con los principios constitucionales y legales sobre protección de las lenguas que no sea posible la enseñanza en una lengua española y, en cambio, sí sea posible la enseñanza en lenguas extranjeras. Es por ello que en los últimos años se ha permitido el modelo D en algunos centros públicos de Educación Infantil y Primaria y el debate, en ocasiones, se ha desviado ya no a argumentos jurídicos sino a cuestiones de falta de demanda[777]. En el ya citado informe sobre el bilingüismo y los derechos lingüísticos elaborado por el Defensor del Pueblo, se contiene, entre otras recomendaciones, la de que «*en lo que se refiere a la enseñanza, se sugiere que, en la zona no vascófona, atendiendo a la demanda social, la Administración cree, en los términos de la legislación educativa general vigente, centros docentes de carácter público que impartan el modelo D*»[778]. Al presentar este informe en la Comisión de Régimen Foral del Parlamento de Navarra afirmaba al respecto el Defensor: «*La Ley del Vascuence no prohíbe ni ha prohibido nunca la creación de centros de modelo D en la zona no vascófona, del mismo modo que tampoco prohíbe ninguna ley que haya centros de otros idiomas*»[779].

Añadamos a todo ello que la Ley Foral 12/1997, de 4 de noviembre, reguladora del Consejo Escolar de Navarra o Junta Superior de Educación en su

---

[777] A este respecto, la intervención del consejero de Educación, Sr. Pérez-Nievas (miembro de CDN), ante la comisión parlamentaria correspondiente (DSPN nº 12, de 3 de junio de 2008, pp. 5-6): «*La ley dice que el modelo educativo en la zona no vascófona o en la zona mixta se potenciará y se promocionará en función de la demanda y se tenderá por parte de los poderes públicos a sufragarlo, etcétera, y eso se da en este momento. La educación en euskera en la zona no vascófona es gratuita desde hace un año y pico, yo creo que por estas fechas hará un año que se aprobó el concierto con las ikastolas de la zona no vascófona y, por lo tanto, dentro del mandato se está dando. Hay Ayuntamientos de la zona no vascófona en los que el Gobierno de Navarra de esta legislatura, ese mismo Gobierno que tantas críticas suscita, ha puesto en marcha el modelo D para atender la posible demanda. Cierto es que nos hemos encontrado con la sorpresa de que no ha sido la demanda esperada, eso también conviene reconocerlo. Y teniendo en cuenta la encuesta sociolingüística para analizar la demanda real, y esa es, evidentemente, una encuesta definitiva, es decir, cuánta gente quiere estudiar en el modelo D en localidades de la zona no vascófona, pues si atendemos a la encuesta que yo decía que no era válida podríamos haber pensado que la demanda estaba en torno a los treinta, cuarenta, en fin, casi el 70 u 80 por ciento de los niños de la zona, pero la realidad en este momento es que de ese potencial posible nos hemos encontrado con que en la primera matrícula no hemos llegado al objetivo que pensábamos ni nosotros ni los Ayuntamientos. (…) Es decir, el Gobierno de Navarra está apoyando la instalación del modelo D en la zona no vascófona sin modificar la Ley Foral del Vascuence a pesar de que tiene una matrícula escasa, y lo digo, repito una vez más, porque nadie lo va a decir por nosotros. Y supongo que esos son gestos y muestras de que, evidentemente, no se está yendo en contra de ningún modelo educativo. Y son muestras también de que no hace falta cambiar la Ley Foral del Vascuence para iniciar actuaciones como la que estoy diciendo*».

[778] DEFENSOR DEL PUEBLO, *El bilingüismo… op. cit.*, p. 105.

[779] DSPN nº 27, de 2 de marzo de 2010, p. 9.

art. 7.1.e) atribuye a este órgano la función de ser consultado, entre otras materias, específicamente sobre «*las disposiciones generales sobre configuración e implantación de modelos lingüísticos*». Disposiciones que no se han variado desde 1988.

2.1. Características de los modelos lingüísticos

En el modelo A la enseñanza se imparte en castellano, pero el vascuence aparece como asignatura. Puede autorizarse una variedad, también a petición de los padres, tutores o alumnos y si existe un número mínimo de alumnos y con un nivel de conocimiento adecuado, en la cual el vascuence se utiliza, además, como lengua de uso o vehicular en una materia o asignatura del Ciclo Superior de EGB (hoy habrá que entender de Primaria y ESO) y en una o dos del BUP, COU y FP (hoy Bachillerato y FP).

Aunque el principio general es que su evaluación debe ajustarse a los mismos criterios que rigen para el resto de materias obligatorias, se prevé que para alumnos incorporados tardíamente al sistema escolar en la zona vascófona la exigencia de conocimiento del vascuence se adecue a su nivel de aprendizaje.

En el modelo B la enseñanza se imparte en vascuence, pero con el castellano como asignatura y, además, como lengua de uso o vehicular en una materia o área de los ciclos Inicial y Medio de EGB (hoy hay que entender de Primaria), en dos del Ciclo Superior de EGB (hoy hay que entender de ESO), y en una o dos materias de BUP, COU y FP (hoy Bachillerato y FP).

En el modelo D la enseñanza se imparte en vascuence, salvo la asignatura de lengua castellana.

En el modelo G la enseñanza se imparte en castellano, sin presencia del vascuence.

Conforme al art. 21.2 del Decreto Foral «*los centros públicos que impartan enseñanza en los modelos B o D llevarán la denominación de Centro Público Bilingüe*». Se entiende, por tanto, que el modelo A no es bilingüe, simplemente es un modelo de enseñanza en castellano al que se incorpora como una asignatura más de idiomas la de vascuence.

2.2. Los programas plurilingües

En ocasiones se confunden los programas plurilingües con otro modelo lingüístico más, incluso se han bautizado popularmente como modelo I o modelo *British* los programas de refuerzo del inglés que implican su uso como lengua vehicular, pero hemos de precisar que son cosas diferentes. Como ya se ha seña-

lado, la LOE prevé el establecimiento de programas de refuerzo del aprendizaje de las lenguas extranjeras (art. 157) y que haya profesores que impartan clases de su materia en una lengua extranjera en los centros bilingües (art. 105), aunque se trata de previsiones genéricas que han de ser desarrolladas por la normativa autonómica.

La Ley Foral 26/2002, de 2 de julio, de medidas para la Mejora de las Enseñanzas No Universitarias, en su art. 4 autorizaba al Gobierno de Navarra para implantar de forma generalizada en los centros docentes públicos de Infantil y Primaria la utilización del inglés u otra lengua comunitaria como lengua de enseñanza-aprendizaje en las áreas o materias curriculares que se determinaran y le exigía que, antes de que finalizara el curso 2002-03, aprobara las normas necesarias para adecuar los modelos lingüísticos a dicha implantación generalizada. En marzo de 2003 el Departamento de Educación y Cultura remitió al Consejo Escolar de Navarra-Junta Superior de Educación para su informe preceptivo un anteproyecto de Decreto Foral que regulaba las modalidades de enseñanza de las lenguas, especialmente del inglés. Se establecían cuatro modalidades, A, B, D y G, equivalentes a los modelos lingüísticos ya existentes, y se añadían otras dos más denominadas como plurilingües, las modalidades I y J. En la modalidad I se utilizarían el castellano y una lengua comunitaria como vehículo en todas las asignaturas no lingüísticas, garantizando un mínimo del 30 % para la lengua comunitaria; en la modalidad J se garantizaba al castellano un mínimo del 40 % y a la lengua comunitaria el 30 %, añadiéndose el vascuence como área o asignatura. Dicho anteproyecto desató la correspondiente polémica, como cualquier norma que afecte a la política lingüística, y entre otras críticas las entidades promotoras de la enseñanza en euskera, en particular, veían la introducción de otras lenguas vehiculares como un ataque a los modelos bilingües en vascuence. Coincidió el momento con la finalización de la legislatura, la celebración de elecciones y la constitución de un nuevo ejecutivo foral de coalición entre UPN y CDN que supuso el relevo de los responsables del Departamento de Educación, del primero de esos partidos, por otros del segundo de ellos. Finalmente, el anteproyecto no se aprobó y el impulso de programas plurilingües se ha venido realizando a través de programas experimentales o de medidas puntuales adoptadas en el seno de los currículos de los diversos niveles educativos. Hay que remarcar que tales programas se pueden aplicar en cualquiera de los cuatro modelos lingüísticos, aunque es muy usual y poco exacto tender a identificarlos con el modelo G y contraponerlos a los modelos que integran el vascuence. En 2001 se puso en marcha el proyecto experimental *English Through Contents* (ETC) en 36 centros de Infantil y Primaria y los materiales didácticos elaborados fueron luego distribuidos de forma generalizada; entre las medidas de refuerzo de las lenguas que se han ido implantando durante los últimos años, sobre todo en Infantil y

Primaria, cabe señalar los programas *British* y TIL (Tratamiento Integrado de las Lenguas), en ocasiones distinguiendo dos variantes de este, TIL-A (a las asignaturas impartidas en castellano e inglés se añade como asignatura el vascuence) y TIL-D (se utilizan como lenguas vehiculares tanto el vascuence como el inglés, además del castellano como asignatura). El Departamento de Educación suele denominar genéricamente a esas acciones de implantación como Programa de Aprendizaje en Inglés (PAI).

Se viene denominando coloquialmente programa o modelo *British* al que deriva del convenio firmado entre el Ministerio de Educación y Cultura y la delegación del British Council en España el 1 de febrero de 1996, actuando el primero en ejercicio de las facultades que le atribuye el Real Decreto 806/1993, de 28 de mayo, sobre régimen de centros docentes extranjeros en España para el establecimiento de currículos integrados de sistemas educativos extranjeros y del sistema educativo español. Lo más característico de estos currículos integrados es que permiten la obtención simultánea de ambos títulos académicos, el español y el del país contraparte. Por Orden del Ministerio de Educación y Cultura de 5 de abril de 2000 se aprueba el Currículo Integrado para la Educación Infantil y la Educación Primaria derivado de ese convenio y por Real Decreto 717/2005, de 20 de junio, se reordenan las enseñanzas en los centros docentes acogidos a este convenio y se permite su extensión a todas las comunidades autónomas. Las enseñanzas se imparten en inglés y español; en lengua inglesa, además de la asignatura de inglés, dos áreas o materias; los centros que se acogen a este programa reciben el apoyo de un profesor nativo o bilingüe por nivel (Infantil, Primaria, Secundaria) proporcionado por el British Council. Más reciente y menos extendido (todavía no se ha implantado en ningún centro de Navarra) pero de características similares en relación con la lengua francesa es el programa *Bachibac* que permite obtener la doble titulación de bachillerato en España y Francia y deriva del Acuerdo entre el Gobierno del Reino de España y el Gobierno de la República Francesa relativo a la doble titulación de Bachiller y de *Baccalauréat*, hecho «*ad referendum*» en París el 10 de enero de 2008. El Real Decreto 102/2010, de 5 de febrero, ordena las enseñanzas acogidas al Acuerdo, y es desarrollado por Orden EDU/2157/2010, de 30 de julio, por la que se regula el currículo mixto del programa *Bachibac* y los requisitos para la obtención de la doble titulación.

El programa TIL es similar al *British* aunque su regulación y gestión corresponde por entero al Departamento de Educación, carece de esa doble titulación y se aplica no solo al inglés sino también al francés y, en teoría, puede aplicarse a otras lenguas. El Decreto Foral 23/2007, de 19 de marzo, que establece el currículo de las enseñanzas del segundo ciclo de Educación Infantil, en su disposición adicional primera prevé que se inicie al alumnado en el aprendizaje

de la lengua extranjera; por su parte, el Decreto Foral 24/2007, de 19 de marzo, que establece el currículo de Primaria, en su disposición adicional tercera, y el Decreto Foral 25/2007, de 19 de marzo, que establece el currículo de ESO, en su disposición adicional quinta, prevén que el Departamento de Educación autorice que una parte de las áreas del currículo se imparta en lenguas extranjeras, aunque los centros autorizados no pueden incluir requisitos lingüísticos para la admisión de alumnado.

La Orden Foral 110/2011, de 12 de julio, del consejero de Educación (modificada por la Orden Foral 97/2012, de 17 de septiembre) ha desarrollado esas previsiones y regula los aspectos básicos de los programas de aprendizaje en inglés en los centros públicos de Infantil y Primaria. Se establece una distribución horaria semanal del currículo de y en inglés en función de los distintos niveles y modelos lingüísticos; de un total de 28 horas lectivas ordinarias en los modelos A y G se le dedican 10 horas tanto en Infantil como en Primaria, mientras que en el modelo D son 5 horas en 2º y 3º de Infantil, 6 horas en 1er ciclo y 8 horas en 2º y 3er ciclos de Primaria. Cada centro ha de elaborar su proyecto lingüístico específico cuyo contenido ha de seguir las pautas fijadas en la Orden Foral y puede designar de entre el equipo docente un responsable de coordinación. Por otro lado, la Orden Foral 139/2009, de 18 de agosto, del consejero de Educación, establece los requisitos necesarios para impartir enseñanza en lengua inglesa en los programas plurilingües en Infantil y Primaria, fundamentalmente poseer Licenciatura en Filología Inglesa o en Traducción e Interpretación de inglés, certificado del nivel C1 del MCER o equivalente.

En cuanto a Secundaria, que está todavía en un grado de implantación más inicial, no se han dictado normas similares aunque sí resoluciones que fijan las bases a que deben someterse los centros docentes que soliciten la autorización para constituir secciones bilingües de inglés y de francés[780]. Se trata de impartir al menos una de las materias no lingüísticas en la lengua correspondiente. Para que un centro sea autorizado se exige un mínimo de 15 alumnos para formar cada grupo y la designación de un coordinador responsable del programa que redactará la programación de la sección bilingüe. Las titulaciones exigidas para impartir enseñanza en cada lengua son similares a las establecidas para Infantil y Primaria.

Estos programas, por el momento, no se han generalizado, aunque se van extendiendo progresivamente. Actualmente, según los datos que ofrece para el

[780] Así, la Resolución 134/2013, de 15 de marzo, del director general de Educación, Formación Profesional y Universidades, por la que se convocan los programas de Secciones Bilingües de inglés y de francés para la incorporación de nuevos centros y se establecen las bases para su impartición en el curso 2013-2014 (BON nº 67, de 10 de abril de 2013).

curso 2012-13 el Departamento de Educación, cursan programas plurilingües en inglés en 40 centros públicos un total de 7.976 alumnos, lo que supone un 12 % del alumnado total: 4.049 alumnos en Educación Infantil (31,6 %), 2.558 en Primaria (10,27 %) y 1.369 en Secundaria (9,12 %)[781]. A ellos hay que añadir los centros privados que también están implantando programas similares.

2.3. El cambio de modelo lingüístico

La Orden Foral 233/1991, de 30 de abril, del consejero de Educación, Cultura y Deporte, desarrolló el Decreto Foral 159/1988 en cuanto a los cambios de modelo lingüístico estableciendo el procedimiento y las condiciones para su autorización. Actualmente la regulación vigente es la establecida mediante Orden Foral 89/2010, de 1 de junio, del consejero de Educación.

Se permite el cambio de modelo lingüístico en varios supuestos tasados:

a) En los cursos del segundo ciclo de Educación Infantil al ser una etapa educativa no obligatoria.

b) Al finalizar una etapa completa de la enseñanza obligatoria (Primaria y ESO).

c) Al finalizar el segundo ciclo de Primaria en el caso de que el alumno de modelo A quiera optar por una segunda lengua extranjera en el tercer ciclo.

d) En ESO y Bachillerato cuando en función del itinerario académico del alumno sea aconsejable que curse una optativa específica.

e) Cuando existan «*disfunciones psicopedagógicas*» que exijan el cambio.

f) En caso de cambio de centro escolar dentro de la misma localidad o en otra localidad y no exista la posibilidad de continuar en el mismo modelo lingüístico.

La solicitud se cursa a la dirección del centro donde se cursan los estudios, o en el que se van a cursar si hay cambio de centro, en el plazo ordinario o extraordinario de admisión del alumnado (salvo en caso de cambio de localidad de residencia). La resolución corresponde a la dirección del centro; debe ser automáticamente aceptada cuando la solicitud se hace con ocasión de un cambio de ciclo o etapa o de centro y, en los demás casos, debe hacerse previos los informes favorables oportunos (de la jefatura de estudios sobre la incompa-

[781] www.navarra.es/home_es/Actualidad/Sala+de+prensa/Noticias/2012/10/08/Matriculacion+Navarra+2012+2013+colegios+huarte+ingles.htm

tibilidad con asignaturas optativas, del orientador del centro por motivos psicopedagógicos). El cambio de modelo tiene efectos para el nuevo curso escolar y solo excepcionalmente en el mismo curso escolar a causa de disfunciones psicopedagógicas.

Los cambios de modelo lingüístico en ESO y Bachillerato tienen mayores efectos académicos dado que el haber cursado y aprobado o no determinadas materias, en particular la de lengua vasca, incide en el cómputo de la nota media final. Es por ello que la Orden Foral incluye en anexos dos tablas de conversión contemplando los distintos cambios de modelo posibles con los efectos de cada uno de ellos, señalando cuándo se considera superada cada asignatura y cuándo se tiene en cuenta para el cómputo final.

Los cambios de modelo lingüístico afectan a un pequeño número de alumnos, solamente entre un 1 y un 2 % del total de alumnos cada curso, la mayoría suele mantenerse en el mismo durante toda su trayectoria escolar. Únicamente es destacable el cambio que se produce habitualmente en los alumnos de modelo A que finalizan la Educación Primaria en las zonas mixta y no vascófona y que optan por continuar la ESO en el modelo G y que representa el grueso de los cambios solicitados. Las cifras completas sobre el alumnado que cambia de modelo lingüístico cada curso son las del siguiente cuadro; compárese este cuadro 16 con el cuadro 17 sobre distribución por modelos lingüísticos para tener la visión completa[782].

	2007-08	2008-09	2009-10	2010-11	2011-12
Zona vascófona	29	23	22	4	31
Zona mixta	518	807	588	473	948
Zona no vascófona	683	1.024	949	731	615
Total	**1.230**	**1.854**	**1.559**	**1.208**	**1.594**
Modelo A > G	978	1.531	1.289	1.067	1.325
Modelo G > A	108	111	76	57	135
Modelo D > G	72	121	62	23	36
Modelo D/B > A	54	74	112	48	70
Modelo A/G > D	10	11	17	9	11
Modelo D < > B	7	5	3	0	12
Modelo A < > B	1	1	0	4	5

Cuadro 16. Número de alumnos que solicitan cambio de modelo lingüístico.

[782] CONSEJO ESCOLAR DE NAVARRA, *Informe del Sistema Educativo en Navarra. Curso 2011-2012*, Pamplona, 2012, p. 216.

2.4. La distribución de alumnos por modelos lingüísticos

Ya hemos aludido antes que, a partir de 1988 y de la introducción generalizada del vascuence en la enseñanza, el modelo D creció de forma importante en los primeros años y luego se ha ido estabilizando; el modelo A hizo lo propio aunque en los últimos años en Educación Infantil presenta una disminución achacable, probablemente, tanto al crecimiento del modelo D como a la irrupción de los programas plurilingües en inglés; el modelo B siempre ha sido muy residual y el modelo G, aunque siempre ha sido el mayoritario, ha ido reduciéndose en cantidad de alumnos ya que los demás modelos crecen a su costa. El resumen completo de cómo se distribuye actualmente el alumnado entre los distintos modelos lingüísticos figura en el siguiente cuadro (cuadro 17)[783]. Hemos de reiterar que los alumnos de programas plurilingües no constituyen, en propiedad, un modelo lingüístico, ya que estos se refieren a las lenguas cooficiales y no a las extranjeras, pero el Departamento de Educación ha adoptado la práctica de segregar los datos en sus estadísticas como si realmente lo fuera.

Niveles educativos	Modelo G		Modelo A		Modelo B		Modelo D		Plurilingüe		Total
	Alum.	%	Alum.	%	Alum.	%	Alum.	%	Alum.	%	Alum.
Infantil	7.972	39,14	3.341	16,40	44	0,22	5.295	25,99	3.718	18,25	20.370
Primaria	18.339	46,76	8.469	21,59	139	0,35	10.506	26,79	1.768	4,51	39.221
ESO	15.576	63,50	2.855	11,64	34	0,14	5.837	23,80	226	0,92	24.528
Bachillerato	6.274	73,81	415	4,88	0	0	1.811	21,31	0	0	8.500
FP	6.857	98,49	0	0	0	0	105	1,51	0	0	6.962
Total	**55.018**	**55,25**	**15.080**	**15,14**	**217**	**0,22**	**23.554**	**23,65**	**5.712**	**5,74**	**99.581**

Cuadro 17. Distribución del alumnado por modelos lingüísticos. Curso 2011-2012.

3. CENTROS PÚBLICOS Y CENTROS PRIVADOS

El art. 27 de la Constitución, que regula el derecho a la educación, reconoce «*a las personas físicas y jurídicas la libertad de creación de centros docentes,*

[783] CONSEJO ESCOLAR DE NAVARRA, *Informe del Sistema Educativo en Navarra. Curso 2011-2012*, Pamplona, 2012, p. 214. No se ofrecen datos sobre los modelos lingüísticos en unidades y centros de educación especial ni en las enseñanzas de régimen especial (música, danza, arte, idiomas).

dentro del respeto a los principios constitucionales»[784]. Esta libertad de creación de centros privados tiene, entre otros límites, los que señala el mismo precepto, la programación general de la enseñanza, la inspección y la homologación que corresponde a los poderes públicos conforme a las leyes. Asimismo, se prevé que «*los poderes públicos ayudarán a los centros docentes que reúnan los requisitos que la Ley establezca*». Conforme a la Ley Orgánica 8/1985, de 3 de julio, reguladora del Derecho a la Educación, dentro de esos límites «*los centros tendrán autonomía para establecer materias optativas, adaptar los programas a las características del medio en que estén insertos, adoptar métodos de enseñanza y organizar actividades culturales escolares y extraescolares*» (art. 15) y, específicamente, los centros privados se someten al principio de autorización administrativa (art. 23) añadiéndose lo siguiente:

> «Los centros privados no concertados gozarán de autonomía para establecer su régimen interno, seleccionar su profesorado de acuerdo con la titulación exigida por la legislación vigente, elaborar el proyecto educativo, organizar la jornada en función de las necesidades sociales y educativas de sus alumnos, ampliar el horario lectivo de áreas o materias, determinar el procedimiento de admisión de alumnos, establecer las normas de convivencia y definir su régimen económico».

En suma, nos encontramos con dos tipos de centros, los públicos, cuya titularidad corresponde a las administraciones públicas, y los privados, cuya titularidad corresponde a otras personas físicas o jurídicas, y estos segundos pueden ser concertados y no concertados. Los concertados, como condición para recibir financiación pública a través del correspondiente concierto, deben someterse a límites mucho más estrictos en cuanto a su organización y funcionamiento y, en particular por lo que aquí más interesa, a la programación de la oferta educativa (art. 116 de la LOE).

En Navarra, en enseñanzas no universitarias, la mayor parte de los centros son públicos y en torno al 21 % privados (288 y 77 centros, respectivamente); la inmensa mayoría de los centros privados están concertados (solamente cuatro no lo están)[785]. En cuanto a la distribución del alumnado en las enseñanzas no universitarias, de los alumnos matriculados en el curso 2011-2012 en enseñanzas

---

[784] Conforme al art. 21 de la Ley Orgánica 8/1985, de 3 de julio, reguladora del Derecho a la Educación, no pueden ser titulares de centros privados: «*a) Las personas que presten servicios en la administración educativa estatal, autonómica o local. b) Quienes tengan antecedentes penales por delitos dolosos. c) Las personas físicas o jurídicas expresamente privadas del ejercicio de este derecho por sentencia judicial firme. d) Las personas jurídicas en las que las personas incluidas en los apartados anteriores desempeñen cargos rectores o sean titulares del 20% o más del capital social*».

[785] CONSEJO ESCOLAR DE NAVARRA, *Informe del Sistema Educativo en Navarra. Curso 2011-2012*, Pamplona, 2012, pp. 65 y ss.

de régimen general el 64 % lo estaba en centros públicos y el 36 % en centros privados, según se muestra en el cuadro siguiente[786].

Enseñanza	Pública		Privada		Totales	
	Centros	Alumnos	Centros	Alumnos	Centros	Alumnos
Infantil 2º ciclo	171	12.950	24	7.420	195	20.370
Primaria		24.947		14.274		39.221
ESO	56	15.010	17	9.518	100	24.528
Bachillerato		5.672		2.828		8.500
FP		6.039		1.994		8.033
Especial	2	306	3	189	5	495
Total régimen general	**229**	**64.924**	**71**	**36.223**	**300**	**101.147**
Conservatorios de Música	2	857			2	857
Escuelas de Música	50	11.822	5	921	55	12.743
Escuelas de Danza	2	346	1	85	3	431
Escuelas de Arte	2	219			2	219
Escuelas de Idiomas	3	15.228			3	15.228
Total régimen especial	**59**	**28.471**	**6**	**1.006**	**65**	**29.477**

Cuadro 18. Centros públicos y privados en enseñanzas no universitarias. Curso 2011-2012.

En lo que aquí más interesa, la distribución del alumnado según modelos lingüísticos en la enseñanza de régimen general es la del cuadro siguiente, que muestra que en los centros públicos el 68 % de los alumnos sigue modelos en

---

[786] Fuentes: CONSEJO ESCOLAR DE NAVARRA, *Informe del Sistema Educativo en Navarra. Curso 2011-2012*, Pamplona, 2012, y Estadística de Datos Básicos del Departamento de Educación:

http://www.educacion.navarra.es/web/dpto/estadisticas/estadistica-de-datos-basicos

En cuanto a los alumnos de educación especial del cuadro 18, hemos de recordar que desde la LOGSE y con carácter general la escolarización del alumnado que presenta necesidades educativas especiales se rige por los principios de normalización e inclusión y se realiza en los mismos centros docentes que los demás alumnos; la escolarización en unidades o centros de educación especial solo se lleva a cabo cuando sus necesidades no puedan ser atendidas en el marco de las medidas de atención a la diversidad de los centros ordinarios (art. 74 de la LOE). De los 468 alumnos de educación especial del curso 2010-2011, 222 estaban escolarizados en centros específicos y el resto, 246, en unidades sustitutorias en centros ordinarios. Salvo por la existencia de recursos especiales adecuados a las características de los alumnos y a la existencia de programas específicos de «*Transición a la Vida Adulta*», la regulación en cuanto a niveles de enseñanza y modelos lingüísticos es la misma en esos centros; la mayoría de las unidades y centros específicos de educación especial ofrecen modelo G y algunos, en las zonas vascófona y mixta, modelo D. Véase al respecto Irene LÓPEZ-GOÑI, «Aproximación a la Educación Especial y minoría lingüística en Navarra: breve recorrido histórico», en María Reyes BERRUEZO ALBÉNIZ y Susana CONEJERO LÓPEZ (coord.), *El largo camino hacia una educación inclusiva: la educación especial y social del siglo XIX a nuestros días: XV Coloquio de Historia de la Educación, Pamplona-Iruñea, 29, 30 de junio y 1 de julio de 2009*, Universidad Pública de Navarra, Pamplona, 2009.

castellano (A y G), el 26 % modelos en euskera (B y D), y el 6 % programas plurilingües, mientras que en los centros privados el 84 % estudia en modelos en castellano, el 15,9 % en euskera y el 0,1 % en programas plurilingües. Desde otro punto de vista, de los alumnos que estudian en modelos en castellano el 60 % lo hace en centros públicos y el 40 % en centros privados, mientras de los que estudian en modelos en vascuence el 75 % lo hace en centros públicos y el 25 % en centros privados, de los que siguen programas plurilingües el 99 % está en centros públicos[787].

Enseñanza	MODELO G		MODELO A		MODELO B		MODELO D		Plurilingüe	
	Pública	Privada	Pública	Privada	Pública	Privada	Pública	Privada	Pública	Privada
Infantil	3.043	4.929	2.297	1.044	5	39	3.933	1.362	4.961	46
Primaria	9.312	9.027	6.035	2.434	10	129	7.844	2.662	2.056	22
ESO	8.510	7.066	1.984	871	34		4.256	1.581	226	
Bachillerato	3.711	2.563	332	83			1.629	182		
FP	5.245	1.612					105			
Totales	**29.821**	**25.197**	**10.648**	**4.432**	**49**	**168**	**17.767**	**5.787**	**7.243**	**68**

Cuadro 19. Número de alumnos matriculados por centros públicos y privados y modelos lingüísticos. Curso 2011-2012.

A todo ello hay que añadir que en el ámbito de la enseñanza superior existe una universidad pública, la UPNA, y otra privada, la Universidad de Navarra, además de los centros asociados de la Universidad Nacional de Educación de Distancia (UNED) en Pamplona y Tudela. Durante el curso 2011-2012 en Navarra estaban matriculados en enseñanza superior un total de 21.754 alumnos: 15.309 en estudios de grado (6.984 en la UPNA y 8.325 en la Universidad de Navarra), 2.319 en estudios de máster oficial (663 y 1.656, respectivamente) y 4.126 alumnos en los centros asociados de la UNED[788].

3.1. Los centros públicos

Con carácter general, es a la Administración educativa a quien corresponde la programación de la oferta de plazas teniendo en cuenta la oferta existente

[787] Hay que observar que, aunque oficialmente no figuren como centros plurilingües, en diversos centros privados se va incorporando progresivamente el inglés como lengua vehicular en algunas asignaturas, tanto en centros de modelo G como de modelo D (en particular, en las ikastolas).

[788] Fuente: Avance de la Estadística de Estudiantes Universitarios. Curso 2011-2012. Ministerio de Educación, Cultura y Deporte. Puede consultarse en su página web: http://www.mecd.gob.es/educacion-mecd/areas-educacion/universidades/

de centros públicos y privados concertados y garantizar la existencia de plazas públicas suficientes (art. 109 de la LOE). En consonancia con ese principio, el art. 22 de la LFV atribuye a las administraciones públicas la obligación de proporcionar los medios personales, técnicos y materiales precisos para hacer efectivo el derecho a recibir la enseñanza en vascuence y en castellano en los diversos niveles educativos; es por ello que son principalmente los centros públicos los que han de atender la demanda que se plantee. Así, los arts. 17 y 23 del Decreto Foral 159/1988, de 19 de mayo, por el que se regula la incorporación y uso del vascuence en la enseñanza no universitaria de Navarra, establecen que los centros públicos han de disponer del profesorado adecuadamente capacitado para atender la demanda de enseñanza de y en vascuence, obligación que no incumbe a los centros privados que pueden optar por disponer o no de ese profesorado en función de los modelos lingüísticos que decidan adoptar. Asimismo, las obligaciones en cuanto al uso interno del vascuence que prevé dicho Decreto Foral incumben solamente a los centros públicos.

En lo demás, la regulación de modelos lingüísticos y del currículo de las diversas enseñanzas, incluyendo la de lenguas extranjeras y los programas plurilingües, afecta por igual a centros públicos y privados.

3.2. Los centros privados. Las ikastolas

Mediante Decreto Foral 251/1992, de 6 de julio, se establece el procedimiento para la autorización de centros docentes privados que impartan enseñanzas no universitarias de régimen general; por su parte, el Decreto Foral 28/2007, de 26 de marzo (modificado por Decreto Foral 72/2012, de 25 de julio) regula el primer ciclo de Educación Infantil y establece los requisitos que deben cumplir los centros que lo imparten, derogando parcialmente al anteriormente citado; les prohíbe la denominación de Escuela Infantil que se reserva para los centros públicos. En cualquier caso, en lo que aquí interesa, la regulación sobre la autorización que debe otorgar el Departamento de Educación no se relaciona con los modelos lingüísticos a impartir sino, principalmente, con el cumplimiento de los requisitos mínimos de los centros exigidos por Real Decreto 132/2010, de 12 de febrero, para el segundo ciclo de la Educación Infantil, la Educación Primaria y la Educación Secundaria. Para obtenerla hay que aportar el proyecto educativo y la acreditación de que el personal cumple con las condiciones de cualificación profesional exigibles, lo que indirectamente significa que, en caso de modelos bilingües o plurilingües, habrá que acreditar las titulaciones correspondientes al dominio de las lenguas en cuestión.

Uno de los rasgos característicos de los centros privados en Navarra, como ya se ha dicho, es que casi todos están concertados ya que la normativa

foral ha extendido y facilitado la posibilidad de concertar a todos los niveles educativos, no solo los obligatorios y gratuitos de Primaria y ESO (arts. 116 y 117 de la LOE) sino también a los no obligatorios. El Reglamento de conciertos educativos aprobado por Decreto Foral 416/1992, de 14 de diciembre, prevé la financiación mediante régimen de conciertos de los centros que impartan los niveles regulados entonces por la LOGSE, Educación Infantil, EGB, BUP y FP II, siempre que cumplan los requisitos establecidos en el Decreto Foral 251/1992, estén autorizados para impartir las enseñanzas objeto del concierto, se sometan a la Ley Orgánica 8/1985, reguladora del Derecho a la Educación, y asuman las obligaciones derivadas del concierto[789]. Para acogerse al régimen de concierto los centros deben presentar una memoria que, entre otros aspectos, debe contemplar específicamente «*las necesidades derivadas de la aplicación de las previsiones contenidas en la Ley Foral 18/1986, de 15 de diciembre del Vascuence, y en sus disposiciones de desarrollo, siempre que no exista oferta suficiente en la red pública*» (art. 21.1.d). Posteriormente, la Ley Foral 11/1998, de 3 de julio, garantiza la financiación pública de los centros privados que imparten Bachillerato, ciclos formativos de grado medio y programas de garantía social.

El concierto educativo obliga a la Administración a asignar fondos públicos para el sostenimiento de los centros concertados y a estos a impartir gratuitamente las enseñanzas de acuerdo con los correspondientes programas y planes de estudio. La asignación de los fondos públicos se realiza, dentro de la cuantía global establecida en los presupuestos generales, en función de los módulos económicos por unidad escolar y nivel educativo que se fijan anualmente a través de

---

[789] Desde 2006 la LOE, en su art. 84.3 sobre admisión de alumnos en centros públicos y privados concertados, prohíbe la discriminación «*por razón de nacimiento, raza, sexo, religión, opinión o cualquier otra condición o circunstancia personal o social*». Las SSTS 5492/2012, de 23 de julio, y 5498/2012, de 24 de julio, establecen que «*si bien se reconoce la legitimidad del sistema docente de educación diferenciada por sexos, se excluye a esos centros de la posibilidad de concertar con la Administración competente su sostenimiento con fondos públicos*». El proyecto de Ley Orgánica para la Mejora de la Calidad Educativa (BOCG, serie A, nº 48-1, de 24 de mayo de 2013), actualmente en debate, añade al art. 84.3 que «*no constituye discriminación la admisión de alumnos o la organización de la enseñanza diferenciadas por sexos, siempre que la enseñanza que impartan se desarrolle conforme a lo dispuesto en el artículo 2 de la Convención relativa a la lucha contra las discriminaciones en la esfera de la enseñanza, aprobada por la Conferencia General de la UNESCO el 14 de diciembre de 1960. En ningún caso la elección de la enseñanza diferenciada por sexos podrá implicar para las familias, alumnos y centros correspondientes un trato menos favorable ni una desventaja a la hora de suscribir conciertos con las Administraciones educativas o en cualquier otro aspecto. A estos afectos, los centros deberán justificar de forma objetiva y razonable la elección de dicho sistema, así como la implantación de medidas académicas para favorecer la igualdad*». En cualquier caso, la Ley Foral 17/2012, de 19 de octubre, ha establecido que en Navarra no podrán ser objeto de concierto «*los centros educativos que únicamente admitan a alumnos de un solo sexo, o que impartan las enseñanzas en grupos separados por razón de sexo, o que de cualquier otro modo no apliquen el principio de coeducación*».

la ley foral de presupuestos[790]. En los módulos se diferencian las cantidades correspondientes a salarios y cotizaciones sociales del personal docente, las asignadas para otros gastos (personal de administración y servicios, mantenimiento y conservación, reposición de inversiones reales sin computar amortizaciones ni intereses del capital propio) y las de gastos variables (antigüedad del personal docente, sustituciones del profesorado y complementos de dirección, coste de crédito horario sindical).

Entre los centros privados han de destacarse las ikastolas, los dedicados específicamente a la enseñanza en lengua vasca, no tanto por la cantidad de alumnos que estudian en ellas (un 6 % del total de enseñanzas no universitarias, un tercio de los que siguen el modelo D), sino fundamentalmente porque han representado la vanguardia del movimiento a favor de la introducción del vascuence en el sistema educativo y porque su desarrollo ha seguido una trayectoria peculiar.

A. Antecedentes de las ikastolas

Desde principios del siglo XX hay algunas experiencias de enseñanza de la lengua vasca como asignatura en las escuelas seráficas de Altsasu/Alsasua, Estella-Lizarra y Lekarotz, en el colegio Huarte Hermanos y en el colegio capuchino de Nuestra Señora del Buen Consejo de Lekarotz, en este último también se empezó a introducir como lengua de uso en la enseñanza[791]. Las primeras Escuelas Vascas, como se denominan en la época, según se ha señalado nacen durante la II República y son promovidas por miembros de la asociación Euskeraren Adiskideak, la mayoría próximos al nacionalismo vasco; se crea la primera en Pamplona en 1931 y otras dos en Estella-Lizarra (1933) y Elizondo (1935), quedando frustrado el intento de fundar otra en Tafalla. Tras su clausura en 1936, al inicio de la guerra civil, no volverán a existir otros intentos hasta los años sesenta. En 1963 se promueve la primera ikastola en Pamplona con el nombre de Nuestra Señora de Iranzu y, aunque se tramitaron los oportunos permisos, en vísperas de su apertura quedaron revocados por intervención del gobernador civil[792]. En 1965 tiene más éxito, también en Pamplona, el impulso de la ikastola Nuestra Señora de Ujué patrocinada por la Sociedad de Amigos del País de Pamplona-Iruñako Euskalerriaren Adiskideak (que, en realidad, era la forma jurídica adoptada en esa época por el PNV para sortear su carácter ilegal bajo el franquismo). Como todas las que se irán abriendo, estaba inicialmente diri-

---

[790] Los módulos vigentes se fijan en la Ley Foral 19/2011, de 28 de diciembre, de Presupuestos Generales de Navarra para el año 2012, en su disposición adicional octava y anexo I.

[791] LÓPEZ-GOÑI, *Ikastola… op. cit.*, pp. 78 y ss.

[792] LÓPEZ-GOÑI, *Ikastola… op. cit.*, pp. 204 y ss.

gida a lo que entonces se denominaba Párvulos y luego Preescolar. En el curso escolar 1969-70, y debido a discrepancias internas sobre el modelo pedagógico, se escindió en dos nuevas ikastolas, hoy todavía existentes, Paz de Ziganda y San Fermín. En los años siguientes nacen nuevas ikastolas en Leitza (1967), Olazti/Olazagutía (1969), Tafalla (1969), Elizondo, Etxarri-Aranatz, Lekunberri y Estella-Lizarra (1970), etc. El ya citado acuerdo de la Diputación Foral de 25 de enero de 1967 que preveía la subvención de iniciativas educativas bilingües en la etapa de Preescolar supuso un estímulo importante para esas iniciativas. La LGE de 1970, pese a abrir la puerta a la enseñanza bilingüe, introdujo ciertas dificultades prácticas para la creación de estos centros que, con la legislación anterior, disfrutaban de una gran libertad para su funcionamiento, en algunos casos como escuelas parroquiales[793], ya que se regulaban con mucho más rigor los requisitos en cuanto a instalaciones, profesorado y régimen económico de los centros docentes y para la autorización y reconocimiento oficial de estudios de los centros privados. No obstante, en la década de los años setenta continúa el desarrollo de nuevas ikastolas por toda Navarra y en 1975 existían ya 26 ikastolas, que serían 42 en 1980, fruto de un amplio movimiento en el que participan diversas asociaciones y cooperativas de padres y profesores y que da lugar en 1977 a la fundación de la Federación de Ikastolas de Navarra-Nafarroako Ikastolen Elkartea.

A lo largo de esa década, la Diputación Foral se ve sobrepasada por la proliferación de nuevas peticiones de subvención para las ikastolas que se van creando por toda Navarra, también en zonas no vascófonas, y cada vez más claramente en situación de «alegalidad», eufemismo habitual para referirse a situaciones fuera de la ley pero que las instituciones no se ven con legitimidad para reprimir. En una reunión de responsables de la Diputación Foral con representantes de las ikastolas el 24 de agosto de 1972 se ratifica el compromiso de mantener las ayudas económicas; el Servicio de Enseñanza confiaba en regularizar la situación al amparo de las posibilidades que había abierto la LGE y, con esa finalidad, mantuvo diversos y poco fructíferos contactos con responsables del Ministerio. A ello responden también las ya citadas Bases para la Enseñanza y Fomento del Vascuence aprobadas por acuerdo de 15 de diciembre de 1972. Pero la situación se fue complicando, ya que no solo existían ikastolas que sin

[793] Según señala Irene LÓPEZ-GOÑI, «Las ikastolas en Navarra (siglo XX): búsqueda de un modelo de escuela propio», *Historia de la educación: Revista interuniversitaria* nº 24 (2005), p. 388, la participación de la Iglesia navarra como institución no fue determinante en el desarrollo de las ikastolas, aunque sí existió cierta protección por parte del clero secular en los pueblos de la Montaña, más como compromiso personal de los párrocos para darles amparo ante las autoridades que de verdadera participación en su fundación.

haber obtenido todavía la autorización del Ministerio de Educación impartían Preescolar sino que algunas, una vez finalizado ese nivel por sus alumnos, iniciaron también la impartición de EGB sin cumplir los requisitos legales para ello, ni en instalaciones ni en titulación de los profesores. El apoyo por parte de la Diputación Foral se enfría; aunque se siguen concediendo las subvenciones, el acuerdo de 2 de febrero de 1977 en cuanto al régimen de concesión de ayudas a la enseñanza bilingüe introduce la exigencia para los centros no estatales de que se hallen debidamente autorizados por el Ministerio, autorización que en algunos casos no era posible dado que no solo no contaban con las instalaciones mínimas exigidas sino tampoco con recursos económicos suficientes para dotarse de ellas y, en muchas ocasiones, contaban con profesorado sin titulación oficial. De las 42 ikastolas que se van creando, de forma bastante desordenada, hasta 1980, la mayoría solo con estudios de Preescolar, solamente dos disponían de autorización[794]. A partir de 1977 las relaciones de las ikastolas con la Diputación Foral no son de colaboración sino de desconfianza y enfrentamiento[795].

Dada la precaria situación económica de muchos centros, la Federación de Ikastolas de Navarra-Nafarroako Ikastolen Elkartea promueve la celebración del *Nafarroa Oinez*, una fiesta en torno a un recorrido que se hace a pie y a lo largo del cual se ofrecen diversas actividades y espectáculos con la doble finalidad de reivindicar la enseñanza en euskera y recaudar fondos. La primera edición se celebra en Altsasu/Alsasua en 1981 y su éxito hace que, desde entonces, se haya celebrado de forma ininterrumpida cada año en una localidad donde exista una ikastola a cuyo mantenimiento o ampliación se dedica la mayor parte de lo recaudado.

---

[794] MARCOTEGUI ROS, *op. cit.*, p. 19. En el curso 1977-1978 las ikastolas escolarizaban ya a 3.117 alumnos de Jardín de Infancia, Preescolar y EGB; en el curso 1981-1982 a 5.724 alumnos (Fuente: memorias de la Dirección de Educación de la Diputación Foral de Navarra).

[795] A las problemáticas relaciones entre las ikastolas y la Administración han contribuido las sospechas y acusaciones permanentes desde sectores políticos enfrentados al nacionalismo vasco de que han sido un instrumento de adoctrinamiento. Como muestra de esos discursos, Jesús LAÍNZ, *Adiós, España: Verdad y mentira de los nacionalismos*, Ediciones Encuentro, Madrid, 2004, p. 310:

«A nadie se le oculta que, además de centros de enseñanza del eusquera, las ikastolas son centros de adoctrinamiento del nacionalismo vasco, que ha apostado fuertemente por el control de la educación y ha centrado en ella sus esperanzas a largo plazo de manejo masivo de las nuevas generaciones.

Gregorio Balparda ya denunciaba ante el Congreso en 1920 que «en las escuelas, a título de enseñar vascuence, los maestros nacionalistas van a enseñar odio a España». Esto mismo, ochenta años después, es lo que hace de vivero de votantes nacionalistas y de terroristas de la ETA. Las estadísticas no dejan lugar a dudas: el 60 % de los votantes de Batasuna no pasa de los 30 años. ¿Por qué será? Y el responsable es el gobierno peneuvista, que no sólo lo permite sino que lo promueve. Compárense el número y actividad de las ikastolas en España y Francia, y empezará a comprenderse por qué el apoyo al nacionalismo vasco es mucho mayor de este lado de los Pirineos que del lado francés».

B. El proceso de legalización de las ikastolas

A fines de los años setenta las ikastolas de Navarra solicitaron en diversas ocasiones a la Diputación Foral, como solución a la difícil situación creada, que asumiese la titularidad de las mismas en forma análoga a lo resuelto para el País Vasco por su órgano preautonómico[796]. Las ya citadas bases de incorporación de la lengua vasca a la enseñanza aprobadas por el Parlamento Foral el 3 de julio de 1980 permitían tanto la formulación de convenios como la asunción de la titularidad de las ikastolas por la Diputación Foral, pero ante la dificultad de utilizar esa fórmula por no haber sintonía entre la Diputación y el Ministerio y la contrapropuesta de que se acogieran a la fórmula de conciertos como centros privados, los promotores de algunas ikastolas se dirigen a los respectivos ayuntamientos para proponer su municipalización, lo que después de arduas y largas gestiones se consigue en dos localidades, Pamplona y Baztan, aunque estos centros también sufrieron diversas dificultades para obtener su autorización. La Ikastola Municipal de Pamplona fue creada en 1977, aunque no consiguió la autorización ministerial hasta 1984, y en 1987 se segrega en tres centros que finalmente en 2003 se transfieren al Gobierno de Navarra[797]. La Ikastola Municipal de Baztan nace en 1982 y ha mantenido ese carácter hasta el presente, siendo subvencionada por el Gobierno de Navarra. Por su parte, los ayuntamientos de Burlada, Huarte y Villava constituyeron en 1982 una ikastola mancomunada, Hiruherri, pero las dificultades para conseguir la autorización hacen que desaparezca en 1988.

---

[796] El acuerdo de 15 de octubre de 1979 del Consejo General del País Vasco sobre titularidad oficial de las ikastolas (Boletín Oficial del Consejo General del País Vasco nº 33, de 24 de enero de 1980) disponía que «*podrán acceder a la titularidad oficial todas las ikastolas actualmente pertenecientes a las Federaciones y cuantas lo soliciten, dentro del plazo que se señale por la Consejería de Educación y que cumplan las condiciones requeridas al efecto*». Las que lo solicitaran se inscribirían como «*centros públicos no estatales*» en un Registro de Ikastolas, lo que conllevaba la cesión temporal del uso de locales y dependencias y de la titularidad al Consejo General Vasco, aunque cada ikastola conservaba su personalidad y constitución jurídica a todos los demás efectos, incorporando un representante del Consejo General Vasco a su máximo órgano de gobierno, y podía decidir la vuelta a la situación anterior. La contratación de personal, en lo sucesivo, correspondería a la Consejería de Educación a través de concurso-oposición.

[797] El art. 11 de la ya citada Ley Foral 26/2002, de 2 de julio, de mejora de las enseñanzas no universitarias, autorizaba al Gobierno de Navarra para, de mutuo acuerdo con las entidades locales interesadas, integrar en su plantilla al personal que prestara servicios en las Ikastolas Municipales, además de otros centros de Educación Infantil, Educación Primaria y Talleres Profesionales dependientes de entidades locales. El 10 de septiembre de 2003 se firmó el convenio entre el Gobierno de Navarra y el Ayuntamiento de Pamplona sobre transferencia de personal docente de las Ikastolas Municipales y de los Talleres Profesionales (BON nº 121, de 22 de septiembre de 2003). Por Decreto Foral 613/2003, de 29 de septiembre, se transfiere al Departamento de Educación la titularidad de los colegios públicos de Educación Infantil y Primaria del Ayuntamiento de Pamplona Amaiur Ikastola, Axular Ikastola y Hegoalde Ikastola y los incorpora a la Red de Centros de la Comunidad Foral de Navarra.

Buena parte de las ikastolas optaron por la ayuda económica como centros concertados, pero esa solución no resultaba adecuada para dos tipos de centros, de un lado algunos de la zona no vascófona, tal como queda diseñada en 1986 por la LFV, que quedaban excluidos de los conciertos por no cumplir los requisitos para conseguir la autorización, y de otro lado pequeñas ikastolas de zonas rurales cuya situación económica no era sostenible. A partir de 1988 el Gobierno de Navarra trata de ordenar el mapa de las ikastolas y, mediante acuerdo de 15 de septiembre de 1988, les ofrece la absorción por centros de la red pública. Inicialmente solo se acogió un centro, la mencionada Ikastola Hiruerri en Villava, pero posteriormente, con fecha 4 de julio de 1990, se suscribió un acuerdo entre el Gobierno de Navarra y la Federación de Ikastolas de Navarra-Nafarroako Ikastolen Elkartea sobre normalización de centros y unidades en cuya virtud se procedió a la fusión de diversos colegios públicos e ikastolas (un total de 12), integrando su personal y garantizando la enseñanza del euskera hasta el final de la escolaridad obligatoria siempre que existiera un número suficiente de padres que lo solicitaran para sus hijos. El alumnado de las ikastolas había crecido ininterrumpidamente desde los años 70 hasta el curso 1987-88, pero a partir de ese momento se estabiliza y posteriormente se reduce por efecto de esa integración en la red pública y también por el aumento de la oferta de enseñanza en modelo D de ésta. De ahí que, si en los años 80 y 90 se identificaba enseñanza en vascuence con escolarización en las ikastolas, en las siguientes décadas el alumnado de las ikastolas haya pasado a ser tan solo la tercera parte del total del modelo D[798].

Respecto de las ikastolas de la zona no vascófona, como solución de compromiso, siguieron percibiendo subvenciones y, a partir de la Ley Foral 9/1992, de 23 de junio, de Presupuestos Generales de Navarra para 1992, se contempla expresa y específicamente una subvención de la Dirección General de Política Lingüística, similar a la de los centros concertados del mismo nivel educativo, aún cuando no estén autorizadas o no cuenten con el número mínimo de alumnos establecido[799]. Dicha subvención se va renovando de ejercicio en ejercicio hasta la Ley Foral 19/2000, de 29 de diciembre, de Presupuestos Generales de Navarra para 2001, que habla de un «*régimen especial y transitorio de subvenciones*» fijando el 31 de agosto de 2001 como fecha hasta la que se mantiene la

[798] En el curso 1974-75 se inicia la impartición de enseñanza en vascuence en centros públicos con 147 alumnos, mientras que en ese curso en las ikastolas había 2.190 alumnos. En el curso 1980-81 en centros públicos había ya 2.803 alumnos y en las ikastolas 5.369. En el curso 1987-88 en los centros públicos son 3.598 y en las ikastolas se llega al máximo histórico de 7.325 alumnos. Pero en el curso 1990-91 en la red pública son 7.192 y en las ikastolas 4.958. Fuente: Memoria del Servicio de Euskera del Gobierno de Navarra 1991.

[799] En total eran cuatro las ikastolas en la zona no vascófona que no habían conseguido autorización: Argia de Fontellas, Arangoiti de Lumbier, Erentzun de Viana e Ibaialde de Lodosa.

subvención de las aulas existentes; a partir del 1 de septiembre de 2001 «*y en tanto se adecua la actual situación a la legislación vigente*» únicamente se subvencionarían con el módulo correspondiente las unidades que dispusieran durante el curso académico 2001-2002 del número mínimo de alumnos por unidad establecido en la normativa vigente y, en caso contrario, solo la parte proporcional. La citada Ley Foral 26/2002, de 2 de julio, para la Mejora de las Enseñanzas No Universitarias, en su disposición transitoria, señala:

> «Las ikastolas de la zona no vascófona que se encontraban en funcionamiento al inicio del curso académico 2001/2002 que no estén autorizadas, y en tanto se adecua su situación a la legislación vigente, serán financiadas desde el 1 de enero de 2002 de acuerdo con el régimen especial y transitorio que se establecía en la disposición adicional séptima de los presupuestos del ejercicio del año 2000, actualizando el módulo en vigencia para los distintos niveles de enseñanza».

Esto es, se eliminaba la exigencia introducida el año anterior sobre número mínimo de alumnos para recibir la subvención completa y venía a convertir en permanente el régimen transitorio[800].

En el acuerdo de Gobierno de coalición que suscriben UPN y CDN en 2003 se introduce un apartado dirigido específicamente a resolver la situación de estas ikastolas posibilitando su autorización y concertación. Tras laboriosas negociaciones, finalmente, el 30 de junio de 2006 el Departamento de Educación y las ikastolas de la zona no vascófona (además de la de Bera, que no tenía autorizados los estudios de ESO) firmaron un protocolo de actuaciones para asegurar la viabilidad de los centros y permitir su legalización[801]. Mediante Ley

---

[800] Esta ley foral contenía también una disposición adicional segunda según la cual las ikastolas de la zona no vascófona no autorizadas serían financiadas solo hasta el 31 de agosto de 2004 conforme a la Ley Foral de Presupuestos Generales de Navarra para el año 2001. La razón de la frontal contradicción entre las dos disposiciones provenía de una confusión en la votación en el Parlamento de las enmiendas al proyecto enviado por el Gobierno (que no contemplaba esta cuestión) y que hizo que se aprobaran tanto una enmienda de EA-PNV (la disposición transitoria) dirigida a garantizar la financiación completa y sin fijación de plazo como otra enmienda *in voce* de UPN introducida durante el debate en comisión en el dictamen (la disposición adicional) dirigida a poner como límite el plazo de fin de implantación de la LOGSE (DSPN nº 76, de 27 de junio de 2002). La contradicción se salvó mediante la presentación de una proposición de ley foral por el grupo parlamentario de IU, el que había sufrido el error en la votación, que se limitaba a derogar la disposición adicional segunda y que fue aprobada como Ley Foral 21/2003, de 25 de marzo, con el voto favorable de todos los grupos menos el de UPN, que seguía defendiendo poner fin a la situación (DSPN nº 93, de 13 de marzo de 2003).

[801] Las correspondientes autorizaciones se conceden por Resolución 1020/2006, de 13 de octubre, del director general de Enseñanzas Escolares y Profesionales para Argia Ikastola de Fontellas, y por Resolución 1022/2006, de 13 de octubre, para Arangoiti Ikastola de Lumbier (BON nº 135, de 10 de noviembre de 2006), por Resolución 1021/2006, de 13 de octubre, para Erentzun Ikastola de Viana y por Resolución 1023/2006, de 13 de octubre, para Ibaialde Ikastola de Lodosa (BON nº 136, de 13 de noviembre de 2006).

Foral 7/2007, de 23 de marzo, sobre Financiación de las Ikastolas de la Zona No Vascófona, se establece un nuevo régimen. En su exposición de motivos se indica lo siguiente:

> «Dadas las peculiares características de las ikastolas a las que se refiere la presente Ley Foral, que atienden a poblaciones inferiores a 5.000 habitantes, se considera que aún en el caso de autorización y concierto de los mismos, su viabilidad económica no estaría garantizada a corto plazo, por lo que se estima necesario adoptar medidas de financiación extraordinarias que permitan mejorar la atención y el servicio educativo que prestan estos centros».

Se señala que el nuevo sistema de financiación extraordinaria se aplicará una vez que éstas sean autorizadas (en realidad, ya lo estaban para cuando se promulga la ley) y durante un período de tiempo máximo comprendido entre el 1 de septiembre de 2006 y el 31 de diciembre de 2010 con cargo a los presupuestos generales y mediante unos módulos y unas cantidades máximas totales que se fijan en la propia norma y que se suman a las que obtengan como centros concertados.

C. La situación actual de las ikastolas

Actualmente existen 14 ikastolas que están ubicadas 4 en la zona vascófona (Altsasu-Alsasua, Bera, Etxarri-Aranatz y Lesaka), 4 en la zona mixta (Cizur Menor, Pamplona, Estella-Lizarra y Villava) y 6 en la zona no vascófona (Fontellas, Lodosa, Lumbier, Sangüesa, Tafalla y Viana). Todas ellas son centros concertados e imparten enseñanza en modelo D. Hay que añadir la ikastola de Baztan que también forma parte de la Federación de Ikastolas de Navarra-Nafarroako Ikastolen Elkartea aunque, como ya se ha dicho, no es un centro privado sino municipal.

Resuelta la cuestión de la autorización y la financiación de las ikastolas de la zona no vascófona a partir del vencimiento del plazo fijado en la Ley Foral 7/2007, de 23 de marzo, desde el ejercicio de 2011 su financiación es la ordinaria prevista para los centros concertados y no cuentan con ninguna peculiaridad en su régimen jurídico. Únicamente cabe apuntar que, en algunos ejercicios presupuestarios, la Federación de Ikastolas de Navarra-Nafarroako Ikastolen Elkartea ha recibido una subvención directa desde los Presupuestos Generales del Estado.

4. LAS MODALIDADES DE ENSEÑANZA

La incorporación de la enseñanza de y en las diversas lenguas se concreta en el currículo de las diversas etapas y modalidades educativas que, conforme al art. 6 de la LOE, se fija por las administraciones educativas autonómicas en

desarrollo de los aspectos básicos que debe fijar el Gobierno central; cada centro docente desarrolla y completa el currículo elaborando su propio proyecto educativo que debe aprobar el claustro de los centros públicos o el titular de los centros privados concertados.

Como ya se ha señalado, la LOE dispone que los contenidos básicos de las enseñanzas mínimas requerirán el 55 % de los horarios escolares para las comunidades autónomas que tengan lengua cooficial y el 65 % para aquéllas que no la tengan. Como en tantos casos, el legislador supone que la oficialidad afecta a toda la comunidad. En el caso de Navarra solo afecta a la zona vascófona, no obstante la Administración educativa foral aplica los contenidos básicos fijados por el Estado solo en el 55 % del horario en el conjunto del territorio, no solo en la zona vascófona, aunque parece que esa diferencia del 10 % tiene vocación de dedicarse a la enseñanza de la lengua cooficial cuyo conocimiento debe ser el mismo que el del castellano[802].

4.1. Educación Infantil

La Educación Infantil tiene carácter voluntario y atiende a los niños desde el nacimiento hasta los seis años de edad; se ordena en dos ciclos, el primero hasta los tres años y el segundo hasta los seis. En el primero la LOE, conforme a

---

[802] URRUTIA LIBARONA, *Derechos… op. cit.*, pp. 613-614. Como ya se ha señalado en la pág. 239, el proyecto de Ley Orgánica para la Mejora de la Calidad Educativa (BOCG, serie A, nº 48-1, de 24 de mayo de 2013) actualmente en trámite puede introducir cambios significativos en la materia. Así, en Primaria, ESO y Bachillerato prevé la introducción del área Lengua Cooficial y Literatura en el bloque de asignaturas de libre configuración autonómica pero prevé que los alumnos puedan estar exentos de cursar o de ser evaluados de dicha área según la normativa autonómica. Se introduce una disposición adicional a la LOE según la cual «*las Administraciones educativas garantizarán el derecho de los alumnos a recibir las enseñanzas en castellano, lengua oficial del Estado, y en las demás lenguas cooficiales en sus respectivos territorios*» y «*Las Administraciones educativas determinarán la proporción razonable de la lengua castellana y la lengua cooficial en estos sistemas, pudiendo hacerlo de forma heterogénea en su territorio, atendiendo a las circunstancias concurrentes*». Se añade que «*la Administración educativa deberá garantizar una oferta docente razonable sostenida con fondos públicos en la que el castellano sea utilizado como lengua vehicular*» y que los padres tienen derecho a que sus hijos reciban enseñanza en castellano (una disposición que se ha entendido como dirigida especialmente a Cataluña y a su sistema de inmerción lingüística dada la afirmación del ministro de Educación de que «*nuestro interés es españolizar a los alumnos catalanes*», DSCD, Pleno y Diputación Permanente, nº 10, 10 de octubre de 2012, p. 21). Si la programación de la Administración educativa no garantiza «*oferta docente razonable sostenida con fondos públicos en la que el castellano sea utilizado como lengua vehicular*», el Ministerio «*asumirá íntegramente, por cuenta de la Administración educativa correspondiente, los gastos efectivos de escolarización de esos alumnos en centros privados en los que exista dicha oferta con las condiciones y el procedimiento que se determine reglamentariamente, gastos que repercutirá a dicha Administración educativa*».

su art. 15, solo obliga a las administraciones públicas a promover un incremento progresivo de la oferta de plazas públicas, mientras que el segundo ciclo es gratuito.

Entre los objetivos de esta etapa, según la LOE en su art. 13, está el de «*desarrollar habilidades comunicativas en diferentes lenguajes y formas de expresión*» mientras que el art. 14 señala que las administraciones educativas deben «*fomentar una primera aproximación a la lengua extranjera en los aprendizajes del segundo ciclo de la educación infantil, especialmente en el último año*».

El Decreto Foral 28/2007, de 26 de marzo (modificado por Decreto Foral 72/2012, de 25 de julio) regula el primer ciclo y sus contenidos educativos. Entre sus objetivos fija el de «*adquirir progresivamente el lenguaje verbal como instrumento de representación, comunicación y regulación de la propia conducta y de la de los demás*». En este ciclo no existen áreas ni asignaturas, por lo cual la aplicación estricta de los modelos lingüísticos del Decreto Foral 159/1988, que las presupone, no tiene sentido y se sustituye por la oferta, contenida en el proyecto educativo de cada centro, de la lengua o lenguas que se utilizarán, bien sea castellano, euskera, castellano y euskera o castellano e inglés, que son las fórmulas más habituales. La mayoría de las escuelas infantiles que imparten este ciclo son de titularidad municipal (94 centros en 73 localidades), el Gobierno de Navarra es titular de 8 centros y otros 8 son de titularidad privada.

El Real Decreto 1630/2006, de 29 de diciembre, establece las enseñanzas mínimas del segundo ciclo y el Decreto Foral 23/2007, de 19 de marzo, desarrolla sus disposiciones estableciendo el currículo para Navarra. Las enseñanzas de este ciclo se dividen en tres áreas, conocimiento de sí mismo y autonomía personal, conocimiento del entorno y «*Lenguajes: Comunicación y representación*», las cuales deben trabajarse de manera conjunta e integrada a través de las diversas actividades que se realizan, todavía no existe una división en asignaturas como en posteriores etapas. Esa tercera área tiene entre sus objetivos «*utilizar la lengua como instrumento de comunicación, de representación, aprendizaje y disfrute, de expresión de ideas y sentimientos, y valorar la lengua oral como un medio de relación con los demás y de regulación de la convivencia*», «*comprender las intenciones y mensajes de otros niños y adultos, adoptando una actitud positiva hacia la lengua, tanto propia como extranjera*», o «*iniciarse en el uso oral de una lengua extranjera para comunicarse en actividades dentro del aula, y mostrar interés y disfrute al participar en estos intercambios comunicativos*».

Dado que, como en el primer ciclo, no hay asignaturas, la aplicación de los modelos lingüísticos ha de realizarse mediante cierta adaptación contemplada en la Orden Foral 51/2007, de 23 de mayo, del consejero de Educación, que regula la implantación de enseñanzas y la organización de los horarios. En el

reparto horario de actividades semanales, junto al tiempo dedicado a cada área, se señala otro para actividades comunes de las tres áreas y otro de refuerzo de lengua extranjera. Ese tiempo de actividades comunes es el que se equipara a una asignatura de lengua de modo que en el modelo D se realizan en castellano y en el modelo A en vascuence.

Mediante Orden Foral 97/2000, de 17 de marzo, del consejero de Educación y Cultura se regula la impartición de la enseñanza anticipada de lenguas extranjeras en Infantil y Primaria. Los centros que dispongan de los medios adecuados pueden solicitar autorización del Departamento aportando el proyecto educativo que pretenden seguir. Se prevé que se incorpore una primera lengua extranjera al segundo ciclo de Infantil con carácter obligatorio para los alumnos, a quienes se garantizará su continuidad en todo el ciclo. Se dedicarán un mínimo de 120 minutos semanales distribuidos en sesiones de, al menos, 30 minutos cada una. El tutor del curso debe acompañar al especialista de idioma en sus clases, al menos durante el primer trimestre del curso, para garantizar la coordinación de objetivos y metodología.

Por su parte, la citada Orden Foral 110/2011, de 12 de julio, del consejero de Educación, que regula los programas de aprendizaje en inglés en los centros públicos, prevé la impartición de contenidos de todas las áreas en inglés durante 10 horas semanales en los modelos A y G y durante 5 horas en 2º y 3er curso en el modelo D.

4.2. Educación Primaria

La Educación Primaria es una etapa obligatoria y gratuita que comprende seis cursos, ordinariamente entre los seis y los doce años de edad, organizados en tres ciclos de dos años académicos cada uno. Entre sus objetivos, conforme al art. 17 de la LOE, están *«conocer y utilizar de manera apropiada la lengua castellana y, si la hubiere, la lengua cooficial de la Comunidad Autónoma»* y *«adquirir en, al menos, una lengua extranjera la competencia comunicativa básica que les permita expresar y comprender mensajes sencillos y desenvolverse en situaciones cotidianas»*.

Las enseñanzas de esta etapa se organizan en seis áreas: conocimiento del medio natural, social y cultural, educación artística, educación física, «*lengua castellana y literatura y, si la hubiere, lengua cooficial y literatura*», lengua extranjera y matemáticas. En uno de los cursos del tercer ciclo de la etapa se añade el área de educación para la ciudadanía y los derechos humanos, y también en el tercer ciclo las administraciones educativas pueden añadir una segunda lengua extranjera.

Los aspectos básicos del currículo son fijados por Real Decreto 1513/2006, de 7 de diciembre (modificado por Real Decreto 1190/2012, de 3 de agosto), que se desarrollan por Decreto Foral 24/2007, de 19 de marzo, que establece el currículo de las enseñanzas de Educación Primaria en Navarra. El desarrollo de la competencia lingüística al final de la educación obligatoria comporta el dominio de la lengua oral y escrita en múltiples contextos y el uso funcional de, al menos, una lengua extranjera. En ambas normas se prevé que se autorice que una parte de las áreas del currículo se impartan en lenguas extranjeras y que los centros autorizados no podrán incluir entre los criterios para la admisión del alumnado requisitos lingüísticos.

En el currículo para Navarra, y de cara a ofrecer un tratamiento integrado de las lenguas, se agrupan las áreas lingüísticas en una supraárea común denominada «*lengua castellana y literatura, lengua vasca y literatura y lengua inglesa: tratamiento integrado de las lenguas*» a la que se señalan objetivos comunes distinguiendo entre la lengua primera, L1, la lengua segunda, L2, y la lengua tercera, L3; se contemplan tres áreas en función de cada lengua (castellano, vascuence, inglés) para las cuales se desarrollan los objetivos y contenidos de cada ciclo, en el caso de la lengua vasca de forma diferenciada para cada uno de los modelos lingüísticos A y D.

Con carácter general, en el primer ciclo de un total de 1.085 horas lectivas se dedican 315 a lengua castellana y literatura (el 29 %) y 105 a lengua extranjera (el 9,7 %); en el segundo ciclo, de 1.120 horas son 280 y 140, respectivamente (25 y 12,5 %), y en el tercer ciclo, de 1.100 horas también 280 y 140 horas, respectivamente (25,5 y 12,7 %). En las comunidades con lengua cooficial un 10 % del horario escolar total se puede dedicar a la misma con las correspondientes adaptaciones.

La ya citada Orden Foral 51/2007, de 23 de mayo, del consejero de Educación, establece las instrucciones sobre la organización de los horarios para centros públicos y concertados. En primer y segundo ciclo y en 6º curso, de las 28 horas semanales (en realidad, períodos de 50 minutos) se dedican: a) A lengua y literatura castellana, 6 en modelo G y 4 en los demás modelos; b) A lengua y literatura vasca, 4 en modelo D y 2 en modelo A; c) A lengua extranjera, 3; d) A refuerzo de lengua extranjera, 2. En 5º curso se dedican: a) A lengua y literatura castellana, 5 en modelo G y 4 en los demás modelos; b) A lengua y literatura vasca, 4 en modelo D y 2 en modelo A; c) A lengua extranjera, 3; d) A refuerzo de lengua extranjera, 2 en modelo G y 1 en los demás modelos. En su caso, en el tercer ciclo la segunda lengua extranjera se incorpora con cargo a períodos reservados a refuerzo de lengua extranjera, lengua castellana o matemáticas, según los modelos.

4.3. Educación Secundaria Obligatoria

La ESO es la última etapa obligatoria y gratuita y comprende cuatro cursos que se siguen ordinariamente entre los doce y los dieciséis años, a cuya finalización se puede obtener el título de Graduado en Educación Secundaria Obligatoria que, además de a otras enseñanzas, permite el acceso al mundo laboral. Conforme al art. 23 de la LOE, entre sus objetivos se halla «*comprender y expresar con corrección, oralmente y por escrito, en la lengua castellana y, si la hubiere, en la lengua cooficial de la Comunidad Autónoma, textos y mensajes complejos, e iniciarse en el conocimiento, la lectura y el estudio de la literatura*» y «*comprender y expresarse en una o más lenguas extranjeras de manera apropiada*». La segunda lengua extranjera puede incluirse como optativa o como obligatoria, a decisión de las administraciones educativas.

Los contenidos básicos del currículo se han fijado por Real Decreto 1631/2006, de 29 de diciembre (modificado por Real Decreto 1190/2012, de 3 de agosto) y se han desarrollado por Decreto Foral 25/2007, de 19 de marzo, que establece el currículo de la ESO en Navarra. Al igual que en Primaria, se prevé que se autorice que una parte de las áreas del currículo se imparta en lenguas extranjeras sin que los centros autorizados puedan incluir entre los criterios para la admisión del alumnado requisitos lingüísticos.

Entre las competencias que han de adquirirse, se describe la de comunicación lingüística que se resume como sigue: «*El desarrollo de la competencia lingüística al final de la educación obligatoria comporta el dominio de la lengua oral y escrita en múltiples contextos, y el uso funcional de, al menos, una lengua extranjera*». Entre otras materias (ciencias de la naturaleza, ciencias sociales, geografía e historia, educación física, educación para la ciudadanía, educación plástica y visual, informática, matemáticas, música, tecnologías, historia y cultura de las religiones, alimentación, nutrición y salud) aparecen lengua castellana y literatura y, en su caso, lengua vasca y literatura y primera lengua extranjera, que se siguen en todos los cursos, la segunda lengua extranjera, que es optativa en 4º curso, y el latín como optativa de 4º curso, aunque es decisión de los centros el ofrecerlo.

Con carácter general, las disposiciones estatales exigen que, en los tres primeros cursos, de un total de 2.015 horas se dediquen 350 a lengua castellana y literatura (el 17,4 %) y 315 a lengua extranjera (15,6 %); en 4º curso, de 720 horas deben dedicarse 125 a lengua castellana y literatura (17,3 %) y 105 a primera lengua extranjera (14,6 %), pudiendo dedicarse a segunda lengua extranjera y latín, como optativas, 70 horas a cada una (9, 7 %). En las comunidades con lengua cooficial puede dedicarse el 10 % a dicha lengua con la correspondiente adaptación, aunque no pudiendo detraer de un área una cifra superior a 50 horas en el conjunto de los tres primeros cursos ni a 20 horas en cuarto curso.

Al igual que en el currículo de Primaria, en Navarra aparece una supraárea denominada «*Lengua castellana y literatura, lengua vasca y literatura, lengua extranjera (inglés), segunda lengua extranjera (francés y alemán): tratamiento integrado de las lenguas*», distinguiendo los contenidos y habilidades para la lengua primera (L1, castellano o vascuence en modelo D), la lengua segunda (L2, inglés o vascuence en modelo A) y la lengua tercera (L3, francés o alemán).

La Orden Foral 52/2007, de 23 de mayo, del consejero de Educación (modificada por Orden Foral 51/2008, de 4 de abril) fija el horario de ESO para centros públicos y concertados. De 29 horas o períodos lectivos semanales se dedican en el modelo G, a lengua y literatura castellana, 4 y a lengua extranjera, 3; en el modelo D se dedican 3 para ambas lenguas, 4 cada cuarta semana, y 3 para lengua extranjera. No obstante, la lengua vasca en modelos A y G también puede cursarse en las 3 horas dedicadas a materias optativas. Por su parte, la Orden Foral 53/2007, de 23 de mayo, que regula las materias optativas, introduce entre ellas la segunda lengua extranjera de primer a tercer curso, con 3 horas en modelo G y 2 horas en modelo D (los alumnos que la elijan la seguirán los cuatro años), y señala también 3 horas para latín como optativa de cuarto. Aparece también como optativa una materia de cultura clásica, entre cuyos contenidos están nociones básicas de latín y griego, que se imparte en tercer curso con 3 horas en modelo G y 2 horas en modelo D.

Como ya hemos señalado anteriormente, no se han dictado normas sobre la impartición de las enseñanzas de ESO en lenguas extranjeras, pero sí resoluciones que fijan las bases a que deben someterse los centros docentes que soliciten la autorización para constituir secciones bilingües de inglés y de francés[803]. Se prevé que se impartan una o dos materias no lingüísticas en la lengua correspondiente, en inglés durante toda la ESO y en francés en 3º y 4º (en 1º y 2º solo se amplía el horario lectivo de la asignatura de lengua francesa en una o dos horas semanales).

4.4. Bachillerato

El Bachillerato es una etapa no obligatoria para cuyo acceso se exige el título de Graduado en ESO o de Técnico de Grado Medio en FP; su superación capacita para acceder a la educación superior a través de la prueba de acceso

[803] Así, las resoluciones 69/2011 y 70/2011, de 1 de marzo, de la directora general de Ordenación, Calidad e Innovación, por la que se establecen las bases para la impartición de los programas plurilingües de francés e inglés en Educación Secundaria y se convoca el programa plurilingüe de secciones bilingües en nuevos centros en el curso 2011-2012 (BON nº 58, de 24 de marzo de 2011).

a la universidad o, popularmente, la «*selectividad*». Comprende dos cursos en tres modalidades diferentes para ofrecer una preparación especializada: Artes, Ciencias y Tecnología y Humanidades y Ciencias Sociales. Entre los objetivos que le señala el art. 33 de la LOE están «*dominar, tanto en su expresión oral como escrita, la lengua castellana y, en su caso, la lengua cooficial de su Comunidad Autónoma*» y «*expresarse con fluidez y corrección en una o más lenguas extranjeras*».

Los contenidos básicos del currículo se han fijado por Real Decreto 1467/2007, de 2 de noviembre, y se han desarrollado por Decreto Foral 49/2008, de 12 de mayo, que establece el currículo del Bachillerato en Navarra. Al igual que en la etapas anteriores, se prevé que se autorice que una parte de las áreas del currículo se imparta en lenguas extranjeras sin que los centros autorizados puedan incluir entre los criterios para la admisión del alumnado requisitos lingüísticos.

Entre las materias comunes a todas las modalidades figuran las de lengua castellana y literatura y, si la hubiere, lengua cooficial y literatura y lengua extranjera. En la modalidad de Humanidades y Ciencias Sociales los alumnos pueden escoger dos cursos de latín y dos de griego. Con carácter general la normativa estatal, de un total de 935 horas, asigna a lengua castellana y literatura 210 (el 22,5 %), y otras tantas a lengua extranjera. En las comunidades con lengua cooficial se le puede dedicar el 10 % del horario escolar detrayéndolo de otras materias con un máximo de la tercera parte de cada una.

La Orden Foral 66/2008, de 14 de mayo, del consejero de Educación, regula la organización y horario del Bachillerato. En los modelos G y A, de un total de 30 horas lectivas semanales se asignan a lengua castellana y literatura 3 en primero y 4 en segundo, y 3 horas a lengua extranjera en ambos cursos; asimismo se asignan 4 horas para cada una de las tres materias de modalidad (en su caso, latín y griego) y otras 4 horas para una optativa (entre otras, lengua vasca y literatura en modelo A y segunda lengua extranjera que puede ser alemán, francés o inglés). En modelo D (y modelo A en centros donde se imparta modelo D), de un total de 34 horas lectivas semanales, se asignan también a lengua castellana y literatura 3 en primero y 4 en segundo, y 3 horas a lengua extranjera en ambos cursos y, además, 3 horas a lengua vasca y literatura en primero y 4 en segundo, e igualmente 4 horas para cada una de las tres materias de modalidad (en su caso, latín y griego) y otras 4 horas para una optativa (segunda lengua extranjera, entre otras).

Los alumnos que opten por la segunda lengua extranjera deben cursarla en los dos cursos; si no la han cursado en ESO o en 1º de Bachillerato y quieren incorporarse en 2º, deben superar previamente una prueba para acreditar

los conocimientos adecuados. Por otro lado, al término de primer curso puede abandonar la segunda lengua extranjera previa autorización por la dirección a petición escrita y motivada.

4.5. Formación Profesional

La Formación Profesional (FP) comprende el conjunto de acciones formativas que capacitan para el desempeño cualificado de las diversas profesiones y el acceso al empleo. Incluye tanto: a) La formación profesional que se realiza en los centros educativos a través de los Programas de Cualificación Profesional Inicial (PCPI) o nivel 1, la de Grado Medio y la de Grado Superior; b) Las acciones de inserción y reinserción laboral de los trabajadores, y c) Las acciones de formación continua en las empresas que permitan la adquisición y actualización permanente de las competencias profesionales. Las disposiciones de la LOE se complementan con las de la Ley Orgánica 5/2002, de 19 de junio, de las Cualificaciones y de la Formación Profesional, desarrolladas por el Real Decreto 1147/2011, de 29 de julio, que establece la ordenación general de la FP.

El acceso a la FP mediante un PCPI, dirigido a los alumnos de ESO con dificultades para seguir el itinerario normal, exige tener 15 años y permite obtener el título de Graduado en ESO. El acceso a ciclos formativos de Grado Medio requiere el título de Graduado en ESO, haber superado los módulos obligatorios de un PCPI, un curso específico para el acceso o una prueba de acceso; su superación otorga el título de Técnico. El acceso a ciclos formativos de Grado Superior requiere el título de Bachiller, el título de Técnico y haber superado un curso de formación específico para el acceso a ciclos de Grado Superior o una prueba de acceso; su superación otorga el título de Técnico Superior. El currículo debe incluir una fase de formación práctica en los centros de trabajo. A diferencia de las demás etapas educativas, la FP no tiene un currículo general sino diversos currículos en función de los grados y titulaciones establecidos según el Catálogo Nacional de Cualificaciones Profesionales. Sí tiene unos objetivos generales fijados en el art. 3 del citado Real Decreto 1147/2011 entre los cuales se hallan los de «*utilizar las tecnologías de la información y la comunicación, así como las lenguas extranjeras necesarias en su actividad profesional*» y «*comunicarse de forma efectiva en el desarrollo de la actividad profesional y personal*».

Los contenidos básicos de los PCPI están previstos en el art. 14 del ya citado Real Decreto 1631/2006, de 29 de diciembre (modificado por Real Decreto 1190/2012, de 3 de agosto), que establece las enseñanzas mínimas de ESO, y se desarrollan en Navarra por la Orden Foral 109/2008, de 4 de julio, del consejero de Educación. Con carácter general se pueden incorporar personas mayores de

16 y menores de 21 años que no hayan obtenido el título de Graduado en ESO y, excepcionalmente, tras la oportuna evaluación y con el acuerdo de alumnos y padres o tutores, mayores de 15 años que hayan realizado 2º curso de ESO, hayan repetido ya una vez en esa etapa y no estén en condiciones de promocionar a 3º. Se organiza en tres modalidades: a) Básica, orientada a la obtención del título de Graduado en ESO, suele durar dos años; b) Talleres Profesionales, a su vez con dos modelos, Ordinario y Adaptado, este segundo para jóvenes con trastornos graves de conducta y/o notorias dificultades de adaptación al medio escolar/laboral con riesgo de exclusión social, que suele durar un año; y c) Especial, dirigida a jóvenes con necesidades educativas especiales.

En todas las modalidades se incluyen, junto a los módulos profesionales correspondientes a cada perfil profesional, módulos básicos de formación general y en la modalidad básica, además, módulos voluntarios que conducen a la obtención del título de Graduado en ESO y cuyos contenidos y nivel de exigencia son similares a los de los estudios regulares de ESO. De un total de 30 horas semanales se dedican 15 a los módulos profesionales y otras 15 a los básicos y voluntarios, de las cuales entre 2 y 4 se refieren al ámbito de la comunicación: lengua castellana y literatura, primera lengua extranjera y, en su caso, lengua cooficial y literatura; así mismo y como optativa se prevé el español como segunda lengua, pensada para alumnos extranjeros. Actualmente en Navarra solo hay oferta en modelo G.

Conforme al citado Real Decreto 1147/2011, el acceso a los grados medio y superior de FP exige un nivel de lengua castellana y extranjera análogo al de ESO y Bachillerato, respectivamente, por lo cual los cursos de acceso deberán integrar esos contenidos y, en su caso, las pruebas de acceso –que deben convocarse anualmente– contemplar la acreditación de esos niveles.

Dado que los diversos títulos están orientados directamente hacia un determinado perfil profesional, es en el currículo específico de cada uno de ellos (cuyo contenido básico se regula por Real Decreto que luego es desarrollado por Decreto Foral para su aplicación en Navarra) donde se contempla, en su caso, la exigencia de formación en lenguas. En la mayoría de las titulaciones no se incluye tal formación.

En cuanto a modelos lingüísticos, predomina el modelo G y solo en unas pocas titulaciones y centros se ha implantado el modelo D, curiosamente con más oferta en la zona mixta que en la vascófona, en todo caso con muy escasos alumnos matriculados. En los informes del Comité de Expertos del Consejo de Europa sobre el cumplimiento de la CELRM se considera que, a diferencia de lo que sucede con los demás niveles de enseñanza Primaria y Secundaria, en la FP los compromisos en cuanto a oferta en vascuence solo se cumplen parcialmente.

4.6. Educación universitaria

La implantación de la enseñanza universitaria moderna es relativamente reciente en Navarra, aunque cuenta con diversos y aislados precedentes históricos. En 1259 el papa Alejandro IV mediante una bula autoriza al rey Teobaldo II la fundación de un Estudio General en Tudela; la institución no sobrevivió al monarca que la fundó[804]. Un intento de Carlos II de revitalizarla en 1378 en la localidad de Ujué quedó frustrado, y también diversas iniciativas de las Cortes de Navarra a lo largo de los siglos XVI y XVII. En 1560 se creó la Universidad Real de Irache en dicho monasterio por la orden de los benedictinos que contó con cátedras de artes, filosofía, teología y cánones, e incluso llegó a expedir graduaciones en medicina aunque no contaba con medios para impartir esos estudios; fue suprimida en 1807. A cargo de los dominicos se fundó otra universidad en el convento de Santiago de Pamplona, aprobada por bula papal en 1624 y suprimida en 1771, que impartía artes, filosofía y teología. Estas instituciones siguen el modelo del colegio o convento universitario o universidad menor de tradición parisina (seguido en España, por ejemplo, en la Universidad de Alcalá) en lugar de la gran universidad de tradición boloñesa (como Salamanca), es decir, una reducida comunidad de estudiantes escogidos y becados o una comunidad religiosa, en ambos casos autogobernada conforme a sus estatutos. Fue habitual que los estudiantes navarros acudiesen a centros universitarios fuera del Reino, Oñati, Zaragoza, Huesca, Salamanca, Valladolid, y tendían a concentrarse en determinados colegios mayores a través de los cuales influían en el gobierno universitario englobados en lo que se conocía a efectos universitarios como «nación de Vizcaya» (los estudiantes procedentes de las diócesis de Calahorra y Pamplona)[805]; en menor número también acudieron estudiantes navarros a universidades ultrapirenaicas como París, Tolosa o Bolonia, en esta última llegó a existir una «nación navarra»[806].

La ley 52 de las Cortes de Navarra de 1828-29 dispuso la creación en Pamplona del Real Colegio de Medicina, Cirugía y Farmacia del Reino de Na-

---

[804] Javier VERGARA CIORDIA, «La historia de la educación en Navarra y su dimensión historiográfica (edades Media y Moderna)», *Primer Encuentro sobre Historia de la Educación en Navarra*, Gobierno de Navarra, Pamplona, 2001, pp. 35-36.

[805] Véase Luis E. RODRÍGUEZ-SAN PEDRO BEZARES, «La «nación de Vizcaya» en las Universidades de Castilla ss. XVI-XVIII», *Revista de Historia Moderna-Anales de la Universidad de Alicante* nº 20 (2002).

[806] Véase Pascual TAMBURRI BARIAIN, «Estudiantes navarros en Bolonia (siglos XII-XIX). Notas sobre una nación navarra», revista *Príncipe de Viana* nº 215 (1998). En la Edad Media los navarros se integraron, según las épocas, a los efectos de la organización universitaria, en la nación hispánica o en la nación catalana, pero a partir del siglo XVI se multiplican el número de naciones y se forma una específica nación navarra, lo que no significa que todos los que se asociaban a la misma fueran navarros.

varra con la finalidad de facilitar el estudio de estas especialidades a los estudiantes navarros que, de esta forma, no tendrían que desplazarse fuera para obtener su titulación. Fue inaugurado en 1829 en el antiguo hospital, hoy sede del Museo de Navarra, y los títulos eran otorgados por la Diputación del Reino; esos títulos para ejercer la medicina debían ser reconocidos por los otros cuatro Colegios Reales pero en la práctica hubo resistencias para admitirlos. En 1837 la nueva Diputación provincial tomó el acuerdo de su supresión.

Con el nuevo sistema universitario implantado por el régimen liberal desaparecen las instituciones universitarias en Navarra. En 1866 la Diputación Foral propone a las otras tres diputaciones forales la creación de una Universidad Vasco-Navarra; ante su falta de apoyo solicita del Gobierno la creación de una universidad para Navarra[807]. El frustrado proyecto se retomará intermitentemente a lo largo del siglo XX, en 1918 o en 1977 para las cuatro provincias, en 1936 solo para Navarra, con el mismo escaso éxito.

No será hasta 1952 en que aparezca el Estudio General de Navarra, institución privada promovida por el Opus Dei, que en 1960 es reconocida como universidad de la Iglesia por la Santa Sede con el nombre de Universidad de Navarra; su creación recibió el apoyo de la Diputación Foral suscribiendo convenios de colaboración en 1971 y 1976 que se extienden hasta 1980[808]. Por su parte, la Ley Foral 8/1987, de 21 de abril, crea la Universidad Pública de Navarra y dispone que por el Gobierno de Navarra se adopten las medidas para la integración en la misma de las enseñanzas de la Escuela Universitaria de Formación del Profesorado de EGB Huarte de San Juan, de la Escuela Universitaria de Estudios Empresariales de Pamplona, de la Escuela Universitaria de Ingeniería Técnica Agrícola de Villava, de la Escuela Universitaria de Enfermería del Hospital de Navarra y de la Escuela Universitaria de Trabajo Social de Pamplona, centros todos ellos que habían sido promovidos a lo largo del siglo XX por la Diputación Foral[809]. Mediante Ley Foral 25/2002, de 2 de julio, se modifica la anterior para la implantación de estudios universitarios en Tudela. Por su parte,

---

[807] Florencio IDOATE, «Un intento frustrado de Universidad Vasco-Navarra en 1866», *Letras de Deusto* nº 1 (1971).

[808] MAEZTU ESPARZA, *Régimen foral… op. cit.*, pp. 278 y ss.

[809] La Escuela Normal creada en 1848 fue elevada a Escuela Superior de Magisterio en 1899; la Escuela de Peritos Agrícolas de Villava fue creada en 1914; la Escuela de Comercio en 1944; la Escuela de Enfermeras del Hospital de Navarra en 1966; la Escuela de Ingeniería Técnica Industrial El Sario en 1968; tras la LGE de 1970 todas ellas fueron convertidas en escuelas universitarias adscritas a diversas universidades (de Zaragoza, Politécnica de Madrid, de Navarra); MAEZTU ESPARZA, *Régimen foral… op. cit.*, pp. 231 y ss. En 1984 se crea la Escuela Universitaria de Trabajo Social, adscrita también a la Universidad de Zaragoza, con base en la Escuela Diocesana de Asistentes Sociales San Vicente de Paúl fundada en 1960.

la Universidad Nacional de Educación a Distancia (UNED) creada por el Decreto 2310/1972, de 18 de agosto, cuenta con dos centros asociados, el de Pamplona que se puso en marcha en 1973 mediante un convenio con la Diputación Foral y el de Tudela, creado en 1989 como extensión del de Pamplona y como centro asociado en 1997 mediante convenio en el que participan el Gobierno de Navarra y el Ayuntamiento de Tudela y que, desde 2008, cuenta con una extensión o aula en Milagro.

Como ya hemos señalado, en virtud de las disposiciones de la Ley Orgánica 6/2001, de 21 de diciembre, de Universidades, y del principio de autonomía universitaria que preside su organización y funcionamiento, es a cada universidad a quien corresponde la elaboración y aprobación de sus planes de estudio e investigación y la concesión de títulos. No obstante, la impartición de enseñanzas conducentes a la obtención de títulos oficiales con validez en todo el territorio nacional deben someterse a las directrices y las condiciones establecidas por el Gobierno central, ser autorizadas por la comunidad autónoma competente y obtener la verificación del Consejo de Universidades de que el plan de estudios se ajusta a las directrices y condiciones establecidas por el Gobierno y, finalmente, inscribirse en el Registro de Universidades, Centros y Títulos (arts. 34 y 35). Como ya hemos señalado, esta ley orgánica en su art. 6 dispone que «*los poderes públicos y las universidades a través de sus estatutos, establecerán mecanismos para que en los procesos de acogida de los diferentes miembros de la comunidad universitaria se favorezca el conocimiento suficiente de las lenguas cooficiales*». Por tanto, es cada universidad la que decide sobre la incorporación de las lenguas, sean las cooficiales o las extranjeras, a sus planes de estudios.

Los Estatutos de la UPNA en su art. 20 atribuyen al Consejo de Gobierno la función de aprobar anualmente la programación docente y, en su art. 120, disponen que «*el Consejo de Gobierno, a propuesta de la Comisión de Planificación Lingüística, aprobará la planificación del uso del euskera en las actividades académicas. En la medida en que dicha planificación tenga duración plurianual, se someterá al Consejo Social para su aprobación*» y que «*la Universidad atenderá el desarrollo de actividades académicas en euskera en función de la demanda y de las necesidades sociales contrastadas*». Otras normas han previsto igualmente esa incorporación del euskera, y de otras lenguas, a las actividades docentes. El acuerdo del Consejo de Gobierno de 4 de octubre de 2011 que aprueba las Normas Reguladoras de los Estudios de Máster Universitario y Enseñanzas Propias prevé, en su art. 13, que se fomentará la realización de actividades formativas que faciliten al estudiante su capacitación lingüística en una lengua extranjera, preferentemente en inglés, y de forma análoga «*con carácter opcional, podrán establecerse actividades formativas que faciliten al estudiante una capacitación lingüística en otras lenguas extranjeras o en eus-*

kera»; el art. 27 prevé la publicación de una guía docente para cada titulación que, entre otros datos, debe contemplar «*la lengua o lenguas de impartición*»[810]. El Consejo de Gobierno debe aprobar anualmente la oferta de títulos oficiales sobre las propuestas elaboradas por las comisiones académicas formadas en los diversos centros, y asimismo aprueba la oferta de títulos propios.

Desde su creación, la UPNA ha ofrecido en castellano y euskera las diplomaturas de Maestro en Educación Infantil y en Educación Primaria, y ha ido ampliando la oferta de asignaturas en euskera en diferentes titulaciones (actualmente imparte 16 de Grado y 23 de Máster, más otros títulos propios), sobre todo a partir de la aprobación del Plan Estratégico del Euskera 2007-2009. Conforme a la memoria del curso 2010-2011, se impartieron 110 asignaturas en euskera.

En cuanto a lenguas extranjeras, las normas reguladoras de los estudios de grado aprobadas por acuerdo del Consejo de Gobierno de 1 de julio de 2009 disponen, en su art. 29, que para poder obtener el título de Graduado los estudiantes habrán de demostrar una competencia lingüística en inglés, preferentemente, o en francés, alemán o italiano, equivalente al nivel B1 del MCER a través alguna de estas opciones: utilizar la lengua extranjera en la memoria y en la defensa del trabajo de fin de Grado ante el correspondiente Tribunal al menos en un 50 %, superar un mínimo de tres asignaturas impartidas en esa lengua, participar en un programa de movilidad en esa lengua, superar un examen de nivel B1 o acreditarlo oficialmente[811]. El Centro Superior de Idiomas de la UPNA ofrece enseñanzas de alemán, chino, español para extranjeros, euskera, francés, inglés e italiano, y está abierto tanto a alumnos y profesores como al público en general.

En el caso de la UNED, sus estatutos aprobados por Real Decreto 1239/2011, de 8 de septiembre, disponen en el art. 5 que asume como misiones fundamentales «*la inserción y coordinación entre los diferentes centros asociados de cada una de las Comunidades Autónomas así como el apoyo a las lenguas y culturas de España*» y, entre otras actividades al respecto, se prevé que «*potenciará la docencia y el conocimiento de las lenguas oficiales españolas, tanto en España como en el exterior*», «*incorporará progresivamente las lenguas oficiales españolas a las páginas web y demás publicaciones de la Universidad, especialmente en Comunidades con dos lenguas oficiales, cuyos Centros Asociados propiciarán la convivencia enriquecedora de las dos lenguas en todas sus actividades*» y «*propiciará de forma progresiva que los estudiantes puedan ser tutorizados en la lengua oficial que deseen*». Por otro lado, el art. 209 regula el Centro Universitario de Idiomas a Distancia (CUID) al que se atri-

[810] BON nº 206, de 18 octubre de 2011.

[811] BON nº 101, de 17 de agosto de 2009; modificación por acuerdo de 6 de octubre de 2009 en BON nº 131, de 23 de octubre de 2009.

buyen «*las actividades destinadas a completar la formación de la comunidad universitaria en el conocimiento de los idiomas extranjeros y de las lenguas españolas cooficiales*», actualmente se imparten castellano, inglés, francés, alemán, italiano, portugués, árabe, chino, ruso, japonés, catalán, gallego y euskera. En los centros asociados de Navarra se ofrece docencia solamente en castellano, salvo en el CUID donde se ofrecen clases y exámenes orales en inglés en Pamplona y en francés e inglés en Tudela.

Por su parte, la Universidad de Navarra que, como institución privada no está afectada por la obligación que el art. 22 de la LFV impone a las administraciones públicas de poner los medios precisos para garantizar la enseñanza en castellano y vascuence, ante la ausencia de una normativa específica al respecto como la existente en otras comunidades que vincule a las universidades privadas, no ofrece enseñanzas en vascuence, aunque sí cursos de esta lengua en su Instituto de Idiomas donde se imparte también alemán, chino, francés, inglés, italiano y ruso, y ocasionalmente actividades culturales en esa lengua. Sí ofrece diversas titulaciones bilingües español-inglés con asignaturas en ambos idiomas y, en su caso, estancias en otros centros universitarios extranjeros, e introduce la exigencia de obtener determinada competencia lingüística en lenguas extranjeras para algunas titulaciones.

4.7. Otras enseñanzas. La enseñanza de idiomas

Aunque, como ya hemos visto, las disposiciones de la LFV en cuanto a enseñanza se refieren a todos los niveles educativos, o a todos los niveles no universitarios, según preceptos, y el Decreto Foral 159/1988, al regular los modelos lingüísticos, en su art. 1 afirma que «*regula la incorporación y uso del vascuence en el ámbito de la enseñanza no universitaria de Navarra, afectando a todos los niveles, modalidades y grados de la misma, tanto en los centros públicos como en los privados*», en realidad el legislador suele estar pensando sistemáticamente en las que se denominan enseñanzas de régimen general (actualmente, Infantil, Primaria, ESO, Bachillerato y FP), las obligatorias o las que, sin serlo, son seguidas por una mayoría de la población antes de su inserción en el mundo laboral, y no en las de régimen especial que suelen atraer a grupos muy determinados de estudiantes y que persiguen finalidades mucho más específicas. Es por ello que, a veces, la adaptación de la normativa sobre modelos lingüísticos a estas otras enseñanzas resulta complicada.

El Decreto Foral 159/1988, a tales efectos, contiene unas cláusulas residuales en los arts. 8, 12 y 16 para cada una de las tres zonas lingüísticas con un contenido común, la previsión de que en los cursos de formación permanente de adultos y en los centros o estudios especializados en los que sea preceptiva la

enseñanza de la lengua castellana también se incluirá la enseñanza del vascuence; en todo caso en la zona vascófona, en la zona mixta para los alumnos que lo deseen si existe un número mínimo de solicitantes y en la zona no vascófona, además de solicitantes, si hay medios que así lo permitan. A *sensu contrario*, en las enseñanzas donde no se incluya lengua castellana tampoco se incluirá lengua vasca, y la cuestión de en qué lengua se impartan las materias queda implícitamente remitida a las normas específicas de tales enseñanzas, sin que podamos hablar en sentido estricto de aplicación de los modelos A, B o D.

A. Enseñanzas artísticas

Conforme al art. 45 de la LOE, las enseñanzas artísticas tienen como finalidad proporcionar al alumnado una formación artística de calidad y garantizar la cualificación de los futuros profesionales de la música, la danza, el arte dramático, las artes plásticas y el diseño.

Se establecen varios tipos de enseñanzas artísticas:

a) Las enseñanzas elementales de música y de danza, no necesariamente encaminadas al ejercicio de una profesión. Se regulan en el Decreto Foral 421/1992, de 21 de diciembre, de normas básicas de creación y funcionamiento de las escuelas de música y danza. Cada centro elabora su propio proyecto pedagógico y no conducen a títulos con validez académica o profesional. Los alumnos han de tener más de 8 años. No se contempla enseñanza de lenguas o en qué lenguas se ofrece. La mayoría de las escuelas son de titularidad municipal, existen 55 escuelas de música y 2 de danza, la mayoría ofrecen la enseñanza en castellano y algunas también en euskera.

b) Las enseñanzas artísticas profesionales de música y danza y de artes plásticas y diseño, que pueden cursarse simultáneamente con la Educación Secundaria.

a') A las de música y danza se accede mediante una prueba específica y se organizan en un grado de seis cursos de duración, aunque se permite matricularse en más de un curso. Su superación da derecho a obtener el título profesional correspondiente y el título de Bachiller siempre que supere las materias comunes de este. Los contenidos básicos se fijan por Real Decreto 1577/2006, de 22 de diciembre, y el currículo por Decreto Foral 21/2007, de 19 de marzo. No contempla otra enseñanza de lenguas que una asignatura de «*idiomas aplicados al canto*» para esta especialidad. En Navarra se ofrecen enseñanzas de música, en castellano, en los conservatorios de Pamplona y de Tudela.

b') A las de artes plásticas y diseño se accede mediante una prueba específica que exige ordinariamente estar en posesión del Graduado en ESO para el grado medio y del título de Bachiller para el grado superior. Se organizan en ciclos formativos y prácticas en empresas, estudios y talleres, de modo similar

a la FP. Su superación otorga los títulos de Técnico y de Técnico Superior de Artes Plásticas y Diseño. Su ordenación general se ha hecho mediante el Real Decreto 596/2007, de 4 de mayo, y se ha desarrollado para Navarra por Decreto Foral 44/2010, de 9 de agosto. Tampoco se regula enseñanza de lenguas ni las lenguas en que se imparte. En Navarra se ofrecen estas enseñanzas en dos centros públicos, las escuelas de arte de Pamplona y de Corella, en todos los casos en castellano.

c) Las enseñanzas artísticas superiores de música y de danza, de arte dramático, de conservación y restauración de bienes culturales, de diseño y de artes plásticas, que se integran en el ámbito universitario. Su acceso exige el título de Bachiller (o superar la prueba de acceso a la universidad para mayores de 25 años, en el caso de música o danza o de arte dramático) y una prueba específica de acceso. Su superación otorga el Título Superior de Música o Danza o de Arte Dramático en la especialidad de que se trate, de Conservación y Restauración de Bienes Culturales, o de Artes Plásticas equivalentes a Licenciado o título de Grado. También está previsto establecer estudios de postgrado en los correspondientes centros, que son los conservatorios o escuelas superiores de música y danza y las escuelas superiores de arte dramático, de conservación y restauración de bienes culturales, de artes plásticas y de diseño, y estudios de doctorado mediante convenios con universidades. Su ordenación general se establece por Real Decreto 1614/2009, de 26 de octubre[812], mientras que el currículo se aprueba, de forma similar a la FP, por títulos o especialidades, y no suele contemplar la enseñanza de lenguas. En Navarra se imparten enseñanzas de música en el conservatorio superior de Pamplona y de artes gráficas y diseño en las escuelas de arte de Pamplona y de Corella, en todos los casos en castellano.

B. Enseñanzas deportivas

Conforme al art. 63 de la LOE, las enseñanzas deportivas tienen como finalidad preparar a los alumnos para la actividad profesional en relación con una modalidad o especialidad deportiva. Se organizan tomando como base las modalidades deportivas y el Sistema Nacional de Cualificaciones y Formación Profesional. Se estructuran en dos grados, medio y superior. Su superación permite obtener el título de Técnico Deportivo y de Técnico Deportivo Superior. Para el acceso es necesario, respectivamente, el título de Graduado en ESO, o superar una prueba de acceso, y el de Bachiller y de Técnico Deportivo en la especialidad correspondiente. Los estudios se organizan en módulos formativos y prácticas.

---

[812] Parte de su articulado ha sido anulado por STS de 16 de enero de 2012 por coincidir la denominación de algunos títulos con otros de carácter universitario.

El desarrollo de la regulación y ordenación de estas enseñanzas se ha hecho mediante el Real Decreto 1363/2007, de 24 de octubre, desarrollado en Navarra mediante Decreto Foral 248/2011, de 28 diciembre, cuyo art. 10 prevé que en el currículo del grado superior se introduzca un módulo formativo de lengua extranjera, preferentemente inglés. Por Orden Foral 43/2012, de 15 de mayo, del consejero de Educación, se establecen la estructura y el currículo del bloque común del ciclo inicial de grado medio de las enseñanzas deportivas, que todavía no se han implantado en Navarra.

C. Educación de personas adultas

La educación de los adultos viene ya contemplada desde las leyes de enseñanza del siglo XIX, a partir del cual se crearon en Navarra diversos centros por iniciativa de los ayuntamientos, de organizaciones religiosas o de otras entidades privadas. Su misión principal era la alfabetización (en castellano, no se contemplaba en vascuence) y ofrecer una preparación equivalente a la enseñanza primaria a los adultos que no habían podido acceder a ella[813].

Actualmente, y conforme al art. 66 de la LOE, la educación de personas adultas tiene la finalidad de ofrecer a todos los mayores de dieciocho años la posibilidad de adquirir, actualizar, completar o ampliar sus conocimientos y aptitudes para su desarrollo personal y profesional, entre otros objetivos para facilitar el acceso a las distintas enseñanzas del sistema educativo o para mejorar su cualificación profesional. En particular, se prevé que las administraciones educativas promuevan programas específicos de aprendizaje de la lengua castellana y de las otras lenguas cooficiales, en su caso, así como de elementos básicos de la cultura para facilitar la integración de las personas inmigrantes.

Se distingue una enseñanza básica que permita a las personas mayores de 18 años obtener directamente el título de Graduado en ESO, y una enseñanza postobligatoria dirigida al acceso a Bachillerato o FP. También se prevé una prueba de acceso a la universidad para personas mayores de 25 años.

Esas disposiciones están desarrolladas para Navarra por la Ley Foral 19/2002, de 21 de junio, de Educación de Personas Adultas, y por el Decreto Foral 61/2009, de 20 de julio, que establece la estructura y el currículo. Su art. 7 señala entre los objetivos de las enseñanzas iniciales «*comprender y expresarse con corrección, oralmente y por escrito, en lengua castellana y, en su caso, en lengua vasca, mediante textos y mensajes sencillos y desarrollar hábitos de lectura*», y su art. 12, entre los objetivos de la Educación Secundaria, «*comprender*

[813] Véase Francisco Javier EMA FERNÁNDEZ, «La Educación de las personas adultas en Navarra: una aproximación historiográfica», *Huarte de San Juan. Geografía e Historia* nº 12 (2005).

y expresar con corrección, oralmente y por escrito en la lengua castellana y, en su caso, en lengua vasca, textos y mensajes complejos e iniciarse en el conocimiento, la lectura y el estudio de la literatura» y «*comprender y expresarse en una o más lenguas extranjeras de manera apropiada*». Es decir, los objetivos son similares a los de las etapas de Primaria y ESO con la diferencia de que en lugar de varios cursos las enseñanzas de adultos ocupan solamente dos cuatrimestres en cada una de las etapas inicial y secundaria y con horarios más flexibles. Por ello se introducen unos módulos de lengua castellana y lengua extranjera y de lengua vasca para los modelos A y D.

Mediante Orden Foral 119/2008, de 4 de agosto, del consejero de Educación, se ordenan las enseñanzas de Bachillerato para personas adultas en régimen presencial y en régimen a distancia. En lo que aquí interesa, hemos de señalar que es un régimen que también ofrece mayor flexibilidad en cuanto al régimen de enseñanza, aunque sus contenidos son los mismos del Bachillerato ordinario que ya hemos analizado, y contiene las mismas materias de lengua castellana, lengua extranjera, lengua vasca en los modelos A y D, y latín y griego en la modalidad de Humanidades y Ciencias Sociales.

Actualmente estas enseñanzas se imparten en una red de centros públicos regulada por Decreto Foral 256/1999, de 6 de julio, las enseñanzas básicas además de en los centros de Pamplona y de Tudela en las Aulas de Educación Básica de Personas Adultas repartidas en cinco zonas (Altsasu/Alsasua, Elizondo-Lekarotz, Estella-Lizarra, Sangüesa y Tafalla), y la secundaria en el Instituto de Educación Secundaria de Navarra para Personas Adultas que se crea en Pamplona y en varios centros de Bachillerato. Aunque está regulado ofrecerlo en modelos A, D y G, en la práctica solo se imparte este último.

D. Enseñanza de idiomas

Conforme al art. 59 de la LOE, las enseñanzas de idiomas tienen por objeto capacitar al alumnado para el uso adecuado de los diferentes idiomas, fuera de las etapas ordinarias del sistema educativo, y se organizan en tres niveles: básico, intermedio y avanzado, los dos últimos se imparten en las Escuelas Oficiales de Idiomas. Para el acceso deben tenerse 16 años, o 14 para seguir las enseñanzas de un idioma distinto del cursado en ESO. El título de Bachiller habilita para acceder directamente al nivel intermedio de la primera lengua extranjera cursada.

El Real Decreto 1629/2006, de 29 de diciembre, fija los aspectos básicos del currículo de las enseñanzas de idiomas, mediante Decreto Foral 22/2007, de 19 de marzo, se establece el currículo de los niveles básico e intermedio de las enseñanzas de idiomas para Navarra y mediante Decreto Foral 58/2008, de 2 de junio, el currículo del nivel avanzado. El nivel básico corresponde al A2 del

MCER, el intermedio al B1 y el avanzado a B2. Además, las Escuelas Oficiales de Idiomas pueden impartir cursos de perfeccionamiento de los niveles C1 y C2.

Se prevé en la normativa estatal como idiomas a impartir: alemán, árabe, chino, danés, finés, francés, griego, inglés, irlandés, italiano, japonés, neerlandés, portugués, rumano, ruso, sueco, las lenguas cooficiales de las comunidades autónomas y el español como lengua extranjera, aunque en Navarra únicamente se regula el currículo para los idiomas alemán, euskera, francés, inglés e italiano.

En Navarra, estas enseñanzas se imparten en las escuelas oficiales de Pamplona (alemán, euskera, francés, inglés e italiano) y de Tudela (alemán, euskera, francés e inglés) y, además, en la Escuela Oficial de Idiomas a Distancia sita en Pamplona (cuenta con subsedes en Corella, Estella-Lizarra, Sangüesa, Doneztebe-Santesteban, Tafalla y Tudela) que imparte únicamente inglés, aunque colabora con los centros de Educación Secundaria en programas de euskera, francés, inglés y alemán. Sin carácter oficial se imparte también en las escuelas de Pamplona y Tudela árabe, chino y japonés; y también sin carácter oficial en Pamplona español para extranjeros y en Tudela italiano.

Además de impartir cursos, las Escuelas Oficiales de Idiomas convocan pruebas de acceso libre para certificar el nivel de conocimiento que están reguladas por Orden Foral 220/2011, de 2 de diciembre, del consejero de Educación. Se convocan anualmente y para inscribirse basta tener 16 años. La calificación es de apto o no apto, en el primer caso da derecho al certificado del nivel e idioma correspondiente.

Obviamente, en la enseñanza de idiomas no tiene ningún sentido la aplicación de los modelos lingüísticos del Decreto Foral 159/1988.

VII. LA ACCIÓN DE FOMENTO DE LAS LENGUAS

1. CULTURA

El art. 7.1.a) de la CELRM, aplicable a todas las lenguas, establece el compromiso de las partes al «*reconocimiento de las lenguas regionales o minoritarias como expresión de la riqueza cultural*», mientras que el art. 12, en la parte III aplicable a las lenguas cooficiales y referido a actividades y servicios culturales, contiene compromisos más específicos en cuanto, entre otros, a «*fomentar la expresión y las iniciativas propias de las lenguas regionales o minoritarias, y a favorecer los diferentes medios de acceso a las obras producidas en esas lenguas*», incluyendo actividades de traducción, doblaje, postsincronización y subtitulado, «*velar por que los organismos encargados de organizar o apoyar diversas formas de actividades culturales integren de manera adecuada el conocimiento y la práctica de las lenguas y de las culturas regionales o minoritarias en las actividades cuya iniciativa depende de ellos o a las que presten su apoyo*», «*favorecer la dotación de los organismos encargados de organizar o apoyar actividades culturales con un personal que domine la lengua regional o minoritaria*», así como «*en lo que se refiere a los territorios distintos de aquéllos en que se empleen tradicionalmente las lenguas regionales o minoritarias, las Partes se comprometen a autorizar, fomentar y/o prever, si el número de hablantes de una lengua regional o minoritaria así lo justifica, actividades o servicios culturales apropiados*». Los informes del Comité de Expertos consideran que estos compromisos se cumplen parcialmente.

El art. 28 de la LFV, precepto no referido a ninguna de las zonas lingüísticas sino que tiene carácter general, dispone que «*las administraciones públicas de Navarra protegerán las manifestaciones culturales y artísticas, la edición de libros, la producción audiovisual y cualesquiera otras actividades que se realicen en vascuence*». Este precepto no ha tenido ningún desarrollo reglamentario por parte del Gobierno de Navarra. Las ordenanzas de algunas entidades locales, que en general suelen reproducir ese principio general, sí contienen en ocasiones algunas disposiciones de desarrollo[814].

Algunas otras leyes contienen referencias puntuales al vascuence, como el art. 11 de la Ley Foral 32/2002, de 19 de noviembre, por la que se regula el Sistema Bibliotecario de Navarra que, tras definir las bibliotecas públicas, establece que «*tendrá en cuenta la realidad sociolingüística de la Comunidad Foral de Navarra, prestando sus servicios en euskera y castellano, de conformidad con lo estipulado en la Ley Foral 18/1986, de 15 de diciembre, del Vascuence*», lo que en realidad es una remisión al vacío ya que la LFV no regula nada sobre bibliotecas.

Suele ser normal en materia cultural, y sucede en la que tratamos, que las actuaciones de las administraciones públicas no respondan al cumplimiento de obligaciones legales ni a derechos exigibles por los ciudadanos, sino a los planes y programas que impulsan discrecionalmente. Estas actuaciones, en lo que aquí interesa, operan en dos direcciones. De un lado, en el impulso de una programa-

---

[814] Así, por ejemplo, la Ordenanza municipal reguladora del uso y fomento del euskera de Villava aprobada el 31 de marzo de 2011 (BON nº 212, de 25 de octubre de 2011) en su art. 51 dispone lo siguiente:

«*Las actividades que las Áreas Municipales de Cultura, Deportes u otros Servicios municipales realicen para niñ@s y jóvenes entre 3 y 18 años, serán en euskera en la misma proporción que la escolarización de la citada población en esa lengua, y nunca menos de la mitad de la oferta total. Se garantizará además la realización de la actividad en el idioma elegido.*

Así mismo, se ofertarán actividades culturales y deportivas en euskera dirigidas a población adulta».

Por su parte la Ordenanza reguladora del uso y fomento del euskera de Lekunberri aprobada el 29 de diciembre de 2010 (BON nº 39, de 13 de julio de 2011) dispone:

«*Art. 70.º Las actividades culturales y deportivas que se programen para niños y niñas y jóvenes entre 3 y 18 años se realizarán atendiendo al nivel de conocimiento de los idiomas oficiales de la Comunidad entre el sector de la población de Lekunberri, haciendo especial énfasis a la lengua actualmente minorizada, desarrollando sus actividades mayoritariamente en euskera.*

Así mismo, se priorizará e impulsará que las dirigidas a adultos sean también en euskera en su mayoría, siempre teniendo en cuenta que el porcentaje de euskaldunes en este sector de población es menor.

Art. 71.º El Ayuntamiento de Lekunberri promocionará la lectura y escritura en euskera entre la población euskaldun en la biblioteca pública. Así, con la compra anual del Ayuntamiento, se garantiza la adquisición del material demandado en euskera».

ción propia de actividades culturales (museos, bibliotecas, teatro, música, exposiciones, conferencias, publicaciones, etc.) una parte de las cuales se desarrollan en euskera. De otro, en el fomento de las actividades que desarrollan otras entidades públicas o privadas, fundamentalmente a través de subvenciones, en algunos casos dirigidas específicamente a las que se desarrollan en lengua vasca.

Entre las que habitualmente programa o impulsa el Gobierno de Navarra destacaremos la edición, desde 1969, de la ya citada revista *Fontes Linguae Vasconum: Studia et documenta,* de carácter cuatrimestral, y desde 1996 de la revista bilingüe *Ze berri?* dirigida a la difusión y promoción del euskera en las zonas mixta y no vascófona, de carácter trimestral, que editan diversos ayuntamientos con apoyo económico del Gobierno de Navarra. El departamento competente en materia de cultura desde hace varias décadas desarrolla tres programas anuales por toda la geografía navarra con actividades de teatro, música, artes plásticas, cine y folklore denominados Ronda de Primavera, Correpueblos y Ronda de Otoño, que se ofrecen a las localidades de menos de mil habitantes y que pueden elegir que se realicen en castellano o vascuence; en la Red de Teatros de Navarra (de titularidad principalmente municipal) es habitual que se ofrezcan algunas obras en euskera; por su parte, Euskerabidea/Instituto Navarro del Vascuence suele impulsar en otoño un ciclo cultural propio con diversos espectáculos de teatro y música. La amplia programación de espectáculos que se realiza a través de la empresa pública Baluarte Palacio de Congresos y Auditorio de Navarra, SA y de la Fundación Baluarte contempla escasas actividades en vascuence, entre ellas los ciclos de conciertos escolares de la Orquesta Sinfónica de Navarra y la Coral de Cámara de Pamplona dirigidos a fomentar la música clásica entre estudiantes de enseñanzas Primaria y Secundaria que se ofertan tanto en castellano como en euskera.

Entre las subvenciones que otorga el Gobierno de Navarra, se hallan las dirigidas a las entidades locales para la normalización del uso del euskera en el ámbito municipal uno de cuyos apartados está constituido por las actividades culturales. Desde 1998 se venía realizando a través de un convenio de colaboración pero, conforme al ya citado Decreto Foral 25/2012, de 23 de mayo, se ha sustituido por una convocatoria. De forma anual se publica también una convocatoria de ayudas para la realización de actividades culturales de desarrollo del euskera y actividades de fomento del euskera en las tecnologías de la información y la comunicación a la que pueden concurrir cualesquiera personas físicas y jurídicas sin ánimo de lucro y también las entidades locales[815]. Su ámbi-

[815] La última de ellas aprobada por Resolución 16/2011, de 14 de abril, del director gerente de Euskarabidea/Instituto Navarro del Vascuence (BON nº 92, de 13 de mayo de 2011).

to es amplio: conferencias, mesas redondas, presentaciones de libros, etc., que se desarrollen en euskera o tengan el euskera como tema; teatro, proyecciones de cine o video, exposiciones, bertsolaris, pequeñas publicaciones, realización de cortometrajes y obras videográficas en euskera, etc. Se concede la subvención con el límite máximo del 70 % del presupuesto (o 50 % en el caso de fomento del euskera en las tecnologías de la información y la comunicación).

También dentro de este apartado de acción cultural hemos de ubicar lo que dispone el art. 1.3 de la LFV, «*las variedades dialectales del vascuence en Navarra serán objeto de especial respeto y protección*», complementado por su disposición adicional: «*El Gobierno de Navarra, a través del Servicio de Cultura, Institución Príncipe de Viana, llevará a cabo las actuaciones precisas para dar cumplimiento a lo establecido en el artículo 1. 3, de esta Ley Foral*»[816]. Dado que los dialectos no se incorporan ni al uso oficial por las instituciones ni a la enseñanza (lo que realmente se ha oficializado a esos efectos es el *euskara batua* por la remisión del art. 1.2 a la norma idiomática de la Real Academia de la Lengua Vasca-Euskaltzaindia), el mandato legal únicamente se puede dirigir a su protección, difusión y estudio como patrimonio cultural[817]. A este respecto, el art. 18.3 de la Ley Foral 14/2005, de 22 de noviembre, del Patrimonio Cul-

---

[816] Hoy esta función está atribuida a Euskarabidea/Instituto Navarro del Vascuence; el art. 3 de sus Estatutos (Decreto Foral 133/2011, de 24 de agosto), entre otras funciones, le atribuye «*la propuesta de planes de actuación relativos a la conservación y desarrollo de las variedades dialectales del vascuence en Navarra*».

[817] A este respecto, normas como la disposición adicional tercera del Decreto Foral 25/2007, de 19 de marzo, por el que se establece el currículo de las enseñanzas de ESO, «*el Departamento de Educación garantizará la enseñanza y el uso escolar de las formas dialectales del vascuence que se hablan en determinadas zonas de Navarra*» y «*fomentará la formación del profesorado en el conocimiento de los dialectos del vascuence en Navarra y elaborará y publicará los materiales didácticos necesarios para el cumplimiento de lo establecido en el punto anterior*», y otras similares en el currículo de otros niveles educativos, son de más que dudoso cumplimiento. Una cosa es que los dialectos están presentes porque los utilicen profesores y alumnos, y otra es la afirmación de que «*se garantizará*» esa integración de los dialectos en la enseñanza; para ello primero habría que aprobar una clasificación oficial hoy inexistente poniendo de acuerdo a los expertos (tarea muy improbable), delimitar las zonas en que se habla cada uno, habría que identificar cuál es el que habla cada alumno (muchas veces el propio alumno va a ser incapaz de hacerlo), habría que estandarizar su gramática y ortografía, regular el reconocimiento de titulaciones oficiales para el profesorado que vaya a impartir cada dialecto, establecer cuál es la autoridad competente para hacerlo, etc. En la práctica, primero habría que elaborar tantos batúas como dialectos se identifiquen para descubrir probablemente que no hay hablantes suficientes de cada uno de ellos como para proporcionar ni suficientes alumnos ni suficientes profesores capacitados (¿Cuántos hablantes de dialecto aezkoano existen? La población del valle de Aezkoa en 2011 es de 960 habitantes; parece que no más de la tercera parte es vascohablante). Garantizar el uso de los dialectos del euskera en la enseñanza reglada es tan ilusorio como garantizar el uso de los dialectos del castellano a los mismos efectos (¿Sería posible que en la enseñanza en castellano se impusiera el uso de la variedad norteña oriental, por ejemplo, excluyendo el uso de la variedad manchega o andaluza?).

tural de Navarra dispone que «*son bienes inmateriales aquellos conocimientos, técnicas, usos y actividades representativos de la cultura de Navarra, así como las distintas lenguas, con referencia a sus peculiaridades locales en Navarra*». Esta norma no establece un determinado régimen de protección para los bienes inmateriales. Se deduce de todo ello que la acción de protección de los dialectos ha de referirse a su identificación, documentación e investigación y, en su caso, a promover y fomentar su uso en actividades culturales y artísticas (literatura, música, cine, divulgación, etc.) o en los medios de comunicación (radio, televisión, prensa).

Una de las principales actividades en este sentido es la creación y mantenimiento de la Mediateka del Vascuence de Navarra por parte de Euskarabidea/Instituto Navarro del Vascuence en colaboración con la asociación vascofrancesa Euskal Kultur Erakundea, que ofrece al público en general y a través de Internet (http://mediateka.euskarabidea.es) un fondo de grabaciones sonoras y audiovisuales y textos escritos en las diversas variedades del vascuence de Navarra.

2. ENSEÑANZA DEL VASCUENCE A ADULTOS

El art. 7.g) de la CELRM establece, entre los principios y objetivos aplicables a todas las lenguas, como compromiso distinto al referido a los diversos niveles de enseñanza, «*la provisión de medios que permitan aprender una lengua regional o minoritaria a los no hablantes que residan en el área en que se emplea dicha lengua, si así lo desean*».

Los cursos de vascuence para adultos que, como hemos visto, ha sido una actividad usual impulsada desde hace varias décadas, en su momento por la Diputación Foral y por algunas entidades locales, no se mencionan expresamente en la LFV y no reciben una regulación específica hasta el Decreto Foral 161/1988, de 19 de mayo, que aprueba dos reglamentos: el de funcionamiento y organización de los centros de enseñanza del euskara para adultos del Gobierno de Navarra y el de concesión de ayudas a entidades privadas promotoras de la enseñanza del euskara para adultos (euskalteguis privados y gaueskolas). El primero de ellos fue derogado por el Decreto Foral 115/2002, de 3 de junio, que regula el centro de enseñanza de vascuence a personas adultas (el ya citado Euskaltegi Zubiarte) y el centro de recursos para la enseñanza de vascuence dependientes ambos del Departamento de Educación[818]; el segundo sigue vigente.

---

[818] Este Decreto Foral suprime los dos centros anteriormente existentes, creados mediante Orden Foral 664/1989, de 18 de agosto, del consejero de Educación y Cultura, el Centro «Cursos de Euskaldunización de Adultos-Miluze» y el Centro «Reciclaje del Profesorado (IBI)».

2.1. Centros públicos de enseñanza de vascuence a adultos

Conforme al art. 2 del Decreto Foral 115/2002, el Euskaltegi Zubiarte está autorizado para impartir la enseñanza de vascuence a personas adultas en los diversos niveles conducentes a la obtención del EGA, pero asimismo realiza las actividades que se le asignen de reciclaje del personal docente conforme a los planes anuales de formación del profesorado. Las enseñanzas pueden ser impartidas en las modalidades presencial, a distancia y en régimen de internado.

Mediante Orden Foral 365/2002, de 5 de julio, del consejero de Educación y Cultura, se aprueba el reglamento de organización y funcionamiento del Euskaltegi Zubiarte. En su virtud, el centro dispone de autonomía para definir el modelo de gestión organizativa y pedagógica, el cual deberá concretarse mediante el proyecto curricular del centro, las programaciones que lo desarrollan, la programación general anual y el reglamento de régimen interior. El proyecto curricular ha de graduar el proceso de aprendizaje hasta alcanzar el nivel exigido para la obtención del EGA en cuatro niveles previos cuyos objetivos se describen en cuanto a comprensión oral y lectora y expresión escrita. Se regula también el equipo directivo del centro (integrado por los órganos de gobierno unipersonales: director, secretario, jefe de estudios y, en su caso, vicedirector y jefe de estudios adjunto), el consejo escolar como órgano de participación de los miembros de la comunidad educativa en el control y la gestión del centro, el claustro de profesores y otros órganos de coordinación.

Aunque, de conformidad con sus estatutos, Euskarabidea/Instituto Navarro del Vascuence tiene atribuida no solo la competencia sobre «*elaboración, actualización y estudio de los contenidos curriculares de las enseñanzas del vascuence para personas adultas en coordinación con el Departamento de Educación*» sino también «*la gestión de medios personales, técnicos y materiales para la enseñanza del vascuence, especialmente a adultos*», no ha asumido la titularidad del Euskaltegi Zubiarte, que sigue dependiendo del Servicio de Idiomas y Enseñanzas Artísticas, ni tampoco ha creado ningún otro centro de enseñanza de vascuence.

Las entidades locales tienen competencia para la creación de centros propios de enseñanza del vascuence pero, usualmente, prefieren actuar mediante colaboración con los centros privados y el otorgamiento de subvenciones a los alumnos. Entre los escasos centros municipales se halla el que mantiene el Servicio de Euskera del Ayuntamiento de Orkoien en colaboración con los municipios vecinos de Olza y Etxauri.

A estos centros públicos hemos de añadir, además de las ya comentadas Escuelas Oficiales de Idiomas, el Centro Superior de Idiomas de la UPNA que también ofrece, entre otras, enseñanzas de euskera dirigidas principalmente al

alumnado, profesorado y personal de administración y servicios, pero también abiertas a personas ajenas al ámbito universitario. Se imparte actualmente el nivel C1 del MCER y preparación para obtención del EGA.

Mediante Decreto Foral 42/2011, de 16 de mayo, se establece el currículo aplicable en los centros públicos de enseñanza de la lengua vasca a personas adultas. Se trata de una adaptación de los niveles del MCER a la enseñanza del vascuence.

2.2. Centros privados de enseñanza de vascuence a adultos

Como ya se ha señalado, el Decreto Foral 161/1988, de 19 de mayo, aprobó el reglamento de ayudas a las entidades jurídicas privadas promotoras de la enseñanza de euskara para adultos (euskalteguis y gaueskolas). Para acceder a las subvenciones, los centros deben reunir una serie de requisitos: estar dados de alta y registrados como entidad comercial dedicada a la enseñanza, disponer de un reglamento de régimen interior conforme a las disposiciones orgánicas que se contienen en el Decreto Foral, impartir enseñanza a mayores de 16 años en grupos de entre 10 y 20 alumnos o entre 12 y 25 si es de alfabetización (o entre 10 y 25 en poblaciones de más de 10.000 habitantes), contar con profesorado que posea el EGA o título equivalente y, además, título de diplomado universitario si el centro tiene más de 50 alumnos.

Cada año los centros han de presentar la solicitud de subvención acreditando el cumplimiento de los requisitos, su presupuesto de gastos y la planificación del curso en cuanto a calendario, alumnos, profesores, etc. Han de tener a disposición de la Administración, además, las fichas de los alumnos con los datos de su evaluación continua y los datos contables, y presentar a fin de curso la correspondiente memoria.

Los centros de más de 10 profesores deben contar como órganos de gobierno con un director, un secretario y un consejo escolar con representantes de profesorado, alumnos y personal de administración que propone al titular del centro el nombramiento de director; los de menos de 10 profesores, con director y consejo escolar, y los de menos de 5 profesores solo con director.

La gestión de las ayudas corresponde en la actualidad a Euskarabidea/Instituto Navarro del Vascuence. Anualmente se aprueba una convocatoria donde se concretan los módulos y cuantías aplicables[819]. Se suele prever la subvención

[819] Así, la última de ellas aprobada por Resolución 3E/2012, de 9 de mayo, del director gerente de Euskarabidea-Instituto Navarro del Vascuence, para el periodo del uno de enero al treinta de septiembre de 2012 (BON nº 95, de 21 de mayo de 2012). Se prevé otorgar una cuantía de 213.143 euros con cargo a la correspondiente partida de los Presupuestos Generales de Navarra para 2012. En años anteriores la

de cursos ordinarios de carácter presencial (mínimo de 4 horas lectivas semanales y de 120 horas todo el curso), cursos de verano presenciales (mínimo de 60 horas lectivas), internados (mínimo de 70 horas por curso), cursos por medios telemáticos (mínimo de 190 horas comprendiendo trabajo *on line* y una hora semanal de conversación) y otros cursos a aprobar por la Comisión Técnica de Valoración. Las subvenciones son compatibles con cualesquiera otras.

En algunos ejercicios se han establecido, además de las subvenciones a los centros, otras para los alumnos que siguieran determinados cursos, pero en la actualidad estas segundas han desaparecido de las convocatorias del Gobierno de Navarra. Por el contrario, son habituales en las ordenanzas de algunas entidades locales[820].

Actualmente existen unos 30 centros privados de enseñanza de euskera de adultos por toda la geografía navarra, la mayoría están adscritos a una de las dos federaciones existentes, Alfabetatze eta Euskalduntze Koordinakundea (AEK), creada en 1976, e Ikastari Kultur Erakundea (IKA), separada de la anterior en 1989. AEK obtiene parte de su financiación con la organización de la *Korrika*, iniciada en 1980 primero con carácter anual y actualmente bienal, una carrera de relevos durante varias semanas con finalidad al mismo tiempo reivindicativa, de apoyo al euskera, y de recaudación de donativos. Cada kilómetro de la marcha lleva el testigo una persona en nombre de quien «*compra*» ese tramo y que suelen ser tanto entidades privadas como públicas, en Navarra principalmente ayuntamientos, lo cual supone otra forma de subvención[821].

---

cuantía total contemplada en las convocatorias ha sido la siguiente: 2011 y 2010, 394.381 euros; 2009, 399.931,97 euros; 2008, 467.154,49 euros; 2007, 500.000 euros; 2006, 233.600 euros; 2005, 180.000 euros; 2004, 528.957 euros.

[820] Así, por ejemplo, la Ordenanza municipal reguladora de ayudas para la realización de cursos de euskera del Ayuntamiento de Yerri (BON nº 66, de 5 de abril de 2011); la Ordenanza de Euskera del Ayuntamiento de Olazti/Olazagutía (BON nº 51, de 29 de abril de 1998) dispone en su art. 46 que «*el Ayuntamiento subvencionará a los adultos que asistan a cursos de aprendizaje y perfeccionamiento de Euskera del siguiente modo: 1.-Abono del 75% del costo del curso, cuando este sea intensivo y el alumno acredite mediante certificación expedida por el centro de enseñanza el abono de la matrícula y la asistencia a más del 80% de las clases. 2.-Abono del 75% de la matrícula en los demás cursos siempre que se acredite mediante certificación expedida por el centro de enseñanza el abono de la matrícula y asistencia a más del 80% de las clases*».

[821] El Gobierno de Navarra no la suele apoyar por entender que se aprovecha para otros fines. Nota de prensa del Gobierno de Navarra de 20 de marzo de 2009: «*El Gobierno de Navarra ha acordado esta mañana anular cualquier colaboración con los organizadores de la marcha cultural «Korrika», tras constatar que en esta carrera convocada para promocionar el vascuence se exhibieron símbolos y se corearon eslóganes tanto a favor de terroristas que cumplen condena por su pertenencia a ETA, como contrarios a la realidad institucional de la Comunidad Foral. El Gobierno de Navarra ha tomado esta decisión tras comprobar que los organizadores de la «Korrika», la coordinadora de alfabetización en euskera AEK, no fueron capaces de controlar tales manifestaciones públicas por parte de algunos de los participantes en la marcha*».

3. FOMENTO DE LENGUAS EXTRANJERAS

En cuanto al fomento de otras lenguas distintas del castellano y del vascuence, fuera de las administraciones públicas y del sistema educativo a los que se ha hecho referencia en los apartados anteriores, no existe una normativa específica aunque sí algunas actuaciones puntuales por parte de la Administración de la Comunidad Foral y referidas sobre todo al ámbito empresarial y laboral.

Así, cabe destacar como ejemplo la Orden Foral 325/2000, de 25 de agosto, del consejero de Educación y Cultura, que aprobó el convenio de colaboración con la Cámara Navarra de Comercio e Industria dirigido a la creación de diplomas específicos de conocimiento de idiomas para realizar tareas profesionales que garanticen a las empresas unos niveles de conocimiento adecuados; los diplomas son expedidos por la Cámara en colaboración con el Departamento de Educación y Cultura, siendo este quien elabora las pruebas de evaluación[822].

Otro ejemplo es la Resolución 55E/2012, de 27 de marzo, del director gerente del Servicio Navarro de Empleo, que aprueba la convocatoria de subvenciones para planes de formación en idiomas a empresas ubicadas en Navarra según el modelo Lingua Empresa[823]. Este modelo es una aplicación del MCER a la formación para el empleo que impulsa dicho organismo. Se subvencionan los gastos que conlleva el diseño y ejecución de planes de formación en idiomas en la empresa con unos límites de entre el 60 % y el 70 % según los casos.

Dichas subvenciones no se dirigen directamente a las acciones formativas, sino al diseño de planes. Pero, por otro lado, conforme al Real Decreto 395/2007, de 23 de marzo, que regula el subsistema de formación profesional para el empleo, y a la Orden TAS/718/2008, de 7 de marzo, que lo desarrolla, se establecen subvenciones para la formación de trabajadores y desempleados impulsada por las administraciones públicas, organizaciones empresariales y sindicales, empresas y centros de formación profesional privados. La gestión de las subvenciones corresponde a las comunidades autónomas. Entre las diversas acciones formativas que se acogen a esta norma con frecuencia se introducen cursos de idiomas.

---

[822] BON nº 112, de 15 de septiembre de 2000.

[823] BON nº 87, de 9 de mayo de 2012.

VIII. LAS LENGUAS EN LOS MEDIOS DE COMUNICACIÓN

Como ya se ha señalado, el art. 20.3 de la Constitución, el único que hace una referencia explícita a las lenguas dentro del capítulo de derechos fundamentales y en relación con el de libertad de expresión y a comunicar o recibir libremente información veraz por cualquier medio de difusión, dispone que «*la Ley regulará la organización y el control parlamentario de los medios de comunicación social dependientes del Estado o de cualquier ente público y garantizará el acceso a dichos medios de los grupos sociales y políticos significativos, respetando el pluralismo de la sociedad y de las diversas lenguas de España*». Por su parte, la CELRM dedica su art. 11 a los medios de comunicación y, entre los compromisos suscritos por España, contempla el de «*garantizar la creación de, al menos, una emisora de radio y un canal de televisión en las lenguas regionales o minoritarias*», «*fomentar y/o facilitar la creación y/o mantenimiento de, al menos, un órgano de prensa en las lenguas regionales o minoritarias*», «*ampliar las medidas existentes de asistencia financiera a las producciones audiovisuales en lenguas regionales o minoritarias*» y «*apoyar la formación de periodistas y demás personal para los medios de comunicación que empleen las lenguas regionales o minoritarias*». Probablemente sea el apartado de esa norma que más lejos está de observarse en Navarra, como veremos de inmediato, y los informes del Comité de Expertos se han hecho eco de ello.

Como ya hemos señalado, el art. 149.1.27 de la Constitución atribuye al Estado competencia sobre «*normas básicas del régimen de prensa, radio y televisión y, en general, de todos los medios de comunicación social, sin perjuicio de las facultades que en su desarrollo y ejecución correspondan a las Comunidades Autónomas*». Este título interfiere con el del art. 149.21, que atribuye al

Estado competencia exclusiva sobre «*régimen general de comunicaciones*» así como sobre «*correos y telecomunicaciones; cables aéreos, submarinos y radiocomunicación*». La STC 168/1993, de 27 de mayo, que resolvió los recursos de inconstitucionalidad interpuestos contra la Ley 31/1987, de 18 de diciembre, de Ordenación de las Telecomunicaciones, deslindó el régimen jurídico de estas materias y las competencias que corresponden al Estado y a las comunidades autónomas. Afirma lo siguiente:

> «Es evidente que ambos títulos competenciales necesariamente se limitan y contrapesan entre sí impidiendo el mutuo vaciamiento de sus contenidos respectivos y, en este sentido, no pueden desligarse totalmente; aunque es obvio que no deban llegar a solaparse –como parece pretender el Abogado del Estado a través de la idea de las *res mixtae*– a la hora de ofrecer cobertura a una determinada regulación legal»[824].

---

[824] Para resolver la cuestión el Tribunal Constitucional sienta los siguientes criterios: «*El otorgamiento de concesiones para la gestión indirecta del servicio, por su estrecha conexión con los medios de comunicación social solicitantes de concesiones, que se sirven como instrumento de las emisoras de radiodifusión sonora para ejercer los derechos fundamentales que el art. 20 C.E. consagra (STC 12/1982, fundamento jurídico 2º; 206/1990, fundamento jurídico 6º; 119/1991, fundamento jurídico 5º), es una medida que, por su finalidad, encuentra un acomodo natural y específico en el título del art. 149.1.27 C.E. referido a las normas básicas del régimen de radio y, en general, de todos los medios de comunicación social y, en consecuencia, dado el carácter ejecutivo de la potestad controvertida, su adopción incumbe a las Comunidades Autónomas con competencias en la materia. Ello es así puesto que aquí prima la naturaleza de un servicio de difusión y comunicación social, cuyo ejercicio la concesión autoriza, frente al soporte técnico de la emisora o red de radiocomunicación de que se sirve. Es un corolario ineluctable de este pronunciamiento que no sólo la resolución de solicitudes de concesión de emisoras de radiodifusión en ondas métricas con modulación de frecuencia, su otorgamiento y la regulación del procedimiento de adjudicación de las mismas, sino también facultades accesorias de esta principal como son la inspección de los servicios e imposición de sanciones derivadas de infracciones a esa normativa autonómica, deben corresponder también a quién ostenta aquella potestad principal (STC 108/1993).*

En definitiva, todos estos aspectos y otros de la radiodifusión conectados con las libertades y derechos fundamentales recogidos en el art. 20 C.E., en los que prevalece la consideración de la radio y la televisión como medio de comunicación social mediante un fenómeno que no es sustancialmente distinto al de la prensa, encuentran un natural acomodo en el art. 149.1.27 C.E. a efectos de la distribución de competencias.

En cambio, aquellos aspectos claramente atinentes a la regulación de los extremos técnicos del soporte o instrumento del cual la radio y la televisión se sirven –las ondas radioeléctricas o electromagnéticas– quedan dentro de la materia radiocomunicación y, por tanto, de la competencia estatal ex art. 149.1.21 C.E. para ordenar el dominio público radioeléctrico. Y es constitucionalmente legítimo que el Estado regule desde una concepción unitaria –dada la unidad intrínseca del fenómeno– la utilización del dominio público radioeléctrico, y proceda a una ordenación conjunta de todas las variantes de telecomunicación y de radiocomunicación, en particular, y no sólo las destinadas a emisiones de radio y televisión cualificadas por su recepción por un gran número de usuarios. Pero es indudable que siendo el contenido del título competencial del art. 149.1.21 C.E. virtualmente más expansivo que el otro del art. 149.1.27 C.E., debe ser interpretado restrictivamente para evitar una exclusión de las competencias autonómicas sobre radio y televisión».

En definitiva, los servicios de radiodifusión en onda larga, media y corta se reservan al Estado por razones técnicas derivadas de las peculiaridades de las ondas electromagnéticas y del dominio público radioeléctrico, mientras que los de modulación de frecuencia, que permiten señalarles un ámbito local, corresponden a las comunidades autónomas conforme a la normativa básica.

Conforme al art. 55 del Amejoramiento del Fuero, a Navarra le corresponde «*el desarrollo legislativo y la ejecución del régimen de radiodifusión y televisión en los términos y casos establecidos en la Ley que regule el Estatuto jurídico de la Radio y la Televisión*», así como las mismas facultades en relación con el «*régimen de prensa y, en general, de todos los medios de comunicación social*». Navarra puede «*regular, crear y mantener su propia prensa, radio y televisión, y en general, todos los medios de comunicación social para el cumplimiento de sus fines*». Mediante Real Decreto 1322/1997, de 1 de agosto, se aprobó el acuerdo sobre traspaso de funciones de la Administración del Estado a la Comunidad Foral de Navarra en materia de radiodifusión con efectos desde 1 de septiembre de 1997. No fue necesario traspaso en relación con el resto de medios de comunicación.

Por su parte, la LFV dedica su art. 27 (no referido a ninguna de las zonas lingüísticas en particular) a esta materia aunque con una formulación muy general, «*las administraciones públicas promoverán la progresiva presencia del vascuence en los medios de comunicación social públicos y privados*», y a tal fin el Gobierno de Navarra elaborará los correspondientes planes de apoyo económico y material. Se añade asimismo que «*en las emisoras de televisión y radio, y en los demás medios de comunicación gestionados por la Comunidad Foral, el Gobierno de Navarra velará por la adecuada presencia del vascuence*». Como veremos, todas estas disposiciones han sido objeto de un escaso desarrollo normativo.

Hemos de mencionar aquí el papel de Internet. Esta red de comunicación cumple una función multiforme. En ocasiones, podemos considerarlo como un nuevo medio de comunicación interpersonal que ha venido a añadirse, o a suplantar, a otros medios como el correo postal o el teléfono. En otras ocasiones, funciona como un nuevo medio de comunicación social o de masas, donde los contenidos de la comunicación se dirigen simultáneamente o se ponen a disposición de una audiencia más o menos amplia[825]; como tal nuevo medio de

---

[825] Como explica Mabel LÓPEZ GARCÍA, «El régimen de Internet como medio audiovisual: su incidencia en la evolución del régimen de los medios audiovisuales», *Revista de Estudios de la Administración Local y Autonómica* nº 311 (septiembre-diciembre 2009), pp. 15-17:

«*A través de Internet se pueden realizar funciones conectoras (de uno a uno), funciones distribuidoras (de uno a muchos), o funciones colectoras (de muchos a uno). Aunque parezca una paradoja*

comunicación social ha dado lugar a herramientas nuevas y características como los blogs o bitácoras, las redes sociales, los portales web de entidades públicas o privadas o la Wikipedia. En muchos otros casos, Internet no es sino un nuevo cauce o plataforma a través del cual se distribuyen los medios de comunicación social tradicionales, esto es, los periódicos, las radios y los canales de televisión. Y, finalmente, podemos señalar que Internet también constituye un cauce a través del cual se produce el acceso a muchos servicios públicos y privados y, en ocasiones, la propia prestación de esos servicios; a esta utilidad ya nos hemos referido anteriormente al hablar de la Administración electrónica.

Aunque lo reciente del fenómeno de Internet hace que, con frecuencia, la legislación no lo contemple específicamente (no lo hace la LFV) y haya que aplicarle muchas normas por mera analogía con los medios de comunicación tradicionales, la Directiva 2007/65/CE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 11 de diciembre de 2007, modifica la Directiva 89/552/CEE del Consejo sobre la coordinación de determinadas disposiciones legales, reglamentarias y administrativas de los estados miembros relativas al ejercicio de actividades de radiodifusión televisiva con el fin de que la misma resulte aplicable a los servicios de comunicación audiovisual difundidos por Internet[826].

---

esto es posible gracias a que técnicamente la comunicación se establece siempre uno a uno, en un acto singular de comunicación, a pesar de que Internet es un medio global que llega a un gran número de interactores. Cada individuo hace una petición a un servidor de información y éste le facilita la información solicitada a él y sólo a él. Los servidores pueden atender simultáneamente a varios interactores a la vez pero siempre de manera individual. Pueden en este sentido darse tres tipos de comunicación entre el interactor y el servidor: a) personalizada, en la que el receptor –interactor– obtiene una información distinta del resto de los interactores, adaptada a sus preferencias o intereses; b) genérica, como en la prensa escrita, en la que cada receptor o interactor recibe exactamente la misma información al efectuar una determinada petición; y c) en directo, en cuyo caso todos los interactores que están conectados simultáneamente obtendrán, como en la radio o en la televisión, contenidos idénticos que no podrán ser recuperados instantes después.

A la vista de lo expuesto, en nuestra opinión, siempre que se transmita la información en un solo sentido a múltiples usuarios podemos en principio hablar de difusión, independientemente de que la transmisión de información se produzca a través de la conmutación de circuitos o a través de la conmutación de paquetes. Así, aun partiendo de que en Internet la comunicación se establecerá en todo caso uno a uno (entre un servidor y cada uno de los posibles múltiples interactores), y de que no toda transmisión por Internet será difusión (por ejemplo la comunicación «personalizada») sí lo será, por el contrario, la transmisión mediante la llamada «comunicación en directo» entre el interactor y el servidor. Ahora bien, conviene precisar, aceptado en el sentido expuesto el carácter difusivo de la transmisión de información por Internet (y recordemos la virtualidad de la difusión para la caracterización de los medios de comunicación social), que cuando hablamos de Internet como medio audiovisual de comunicación no nos estamos refiriendo como tal sólo al supuesto de que los mensajes de los medios audiovisuales de comunicación social convencionales (radio o televisión) a su vez se difundan por Internet, sino también a la posible especificidad de Internet como medio audiovisual de comunicación social autónomo».

[826] DO L 332, de 18 de diciembre de 2007.

En lo que aquí interesa, Internet es una realidad a la que difícilmente se pueden poner normas en relación al uso de lenguas. En cuanto lo consideremos un medio de comunicación social, comparte con el resto de estos la vinculación con el derecho a la libertad de expresión y, por tanto, también un principio de libertad en el uso de unas u otras lenguas. En general, a los medios de comunicación cabe aplicarles medidas de fomento en esta materia, pero no medidas obligatorias salvo que se trate de servicios de titularidad pública o de interés público y se presten bajo la correspondiente reglamentación. En la medida en que Internet sea considerado solo como el cauce tecnológico a través del cual se realizan otras actividades que sí tienen establecido un determinado régimen jurídico en cuanto al uso de las lenguas, será de aplicación el mismo como ya hemos señalado, por ejemplo, al hablar de la Administración electrónica.

1. PRENSA

Tradicionalmente la legislación sobre prensa impresa, desde las primeras leyes de imprenta de 7 de marzo de 1867, de 7 de enero de 1879 y de 26 de julio de 1883, no ha contemplado la cuestión de en qué lengua se publicaba, dada su directa conexión con el principio de libertad de expresión.

La normativa vigente sobre prensa escrita, en general, resulta no solo escasa sino también obsoleta. Sigue vigente la Ley 14/1966, de 18 de marzo, de Prensa e Imprenta, con algunas partes derogadas por su incompatibilidad con la Constitución y otras por la Ley 29/1984, de 2 agosto, de Concesión de Ayudas a Empresas Periodísticas, norma que no se ocupaba en absoluto de la cuestión lingüística y de la que únicamente podemos deducir que la libertad de prensa se puede desarrollar en cualquier lengua. Igualmente sigue vigente, con algunas modificaciones, el Estatuto de la Profesión Periodística aprobado por Decreto 744/1967, de 13 de abril, que tampoco afecta a la materia que tratamos. Con posterioridad solo se han elaborado normas estatales o autonómicas en relación con las ayudas o subvenciones al sector[827]. Dada la amplitud con que el art. 20 de la Constitución reconoce el derecho «*a expresar y difundir libremente los pensamientos, ideas y opiniones mediante la palabra, el escrito o cualquier otro medio de reproducción*» y «*a comunicar o recibir libremente información veraz por cualquier medio de difusión*», sin que quepa ningún tipo de censura previa, no se ha entendido necesaria mayor regulación.

---

[827] Por ejemplo, en lo que aquí más interesa, el Decreto 103/1994, de 21 de abril, de la Xunta de Galicia (modificado por Decreto 237/2008, de 16 de octubre) que establece ayudas a las publicaciones periódicas escritas íntegramente en gallego normativizado.

En Navarra no existe ninguna normativa en relación con el régimen de prensa. En lo que aquí interesa, destacaremos únicamente que anualmente Euskarabidea/Instituto Navarro del Vascuence ha solido hacer una convocatoria de ayudas para la utilización del vascuence en los medios informativos[828]. Además de las referidas a radio y televisión, a las que nos referiremos luego, suele contemplar subvenciones para medios de prensa diaria y sus respectivos suplementos, revistas periódicas (semanales, quincenales) en euskera o en castellano que utilicen también el euskera. Pueden optar a ellas las empresas con domicilio fiscal en Navarra que editen periódicos o revistas periódicas cuyo ámbito mayoritario de difusión sea el de la Comunidad Foral. Se dirigen únicamente a publicaciones de difusión general y, por ello, se excluyen expresamente los medios editados por partidos políticos, sindicatos, colegios profesionales, asociaciones, clubes deportivos, fundaciones o similares para distribución entre sus socios, revistas escolares, revistas especializadas, boletines municipales, etc. La adjudicación de las subvenciones dentro de los límites presupuestarios de cada año se calcula en referencia a su periodicidad, número de páginas, impacto, existencia de edición *on line*, etc. Hay que advertir que en los Presupuestos Generales de Navarra para 2012, un ejercicio con un fuerte recorte presupuestario como consecuencia de la crisis económica y la política de contención del déficit público, la partida específica «*programas sobre el euskera en medios de comunicación social*» ha desaparecido y solo existe una partida de «*promoción del euskera en las tecnologías de la información y la comunicación*» dotada con 49.828 euros.

En la actualidad solo existe un diario en euskera, *Berria*, fundado en 2003, que al estar editado en Guipúzcoa y difundirse por todos los territorios de uso de la lengua vasca no entra dentro de las condiciones antes señaladas para obtener subvención. En Navarra actualmente se editan dos periódicos de información general, *Diario de Navarra* (desde 1903) y *Diario de Noticias* (desde 1994), el primero tiene una sección semanal en euskera y el segundo, aunque se edita mayoritariamente en castellano, suele utilizar también el euskera en diversas informaciones y secciones.

El ámbito más propio del uso del vascuence en la prensa escrita en Navarra se halla en revistas de carácter mensual, trimestral, etc., editadas por diversas entidades y con tiradas modestas. Además de la ya citada *Ze berri?,* podemos mencionar *Axular* (trimestral y editada en Burlada), *Ekialde: Pirinioetako aldizkari euskaldun* (trimestral, Isaba), *Guaixe* (mensual, Altsasu/Alsasua), *Karrika*

[828] La última de ellas, la Resolución 11/2011, de 22 de marzo, del director gerente de Euskarabidea/Instituto Navarro del Vascuence, por la que se aprueba la convocatoria de ayudas para la utilización del vascuence en los medios informativos de prensa y radio y televisión de Navarra, durante el ejercicio presupuestario de 2011 con una cuantía de 210.000 euros (BON nº 74, de 15 de abril de 2011).

(mensual, Pamplona), *Laisterkan eta Gu Geu* (cuatrimestral, Lakuntza), *Ttipi Ttapa* (quincenal, Bera), *Xuka* (mensual, Villava), *Nabarra* (mensual, inicialmente editada en Pamplona y posteriormente en Bilbao), etc.

2. RADIO

2.1. Antecedentes

Los antecedentes del régimen jurídico de la radio se hallan en la Ley de 26 de octubre de 1907 que autorizaba al Gobierno para que estableciera los servicios de radiotelegrafia, cables y teléfonos que se prestarían mediante concesión otorgada en pública subasta. No obstante, el Real Decreto de 24 de enero de 1908, que aprueba las bases para el establecimiento en España del servicio radiotelegráfico, introducía entre los monopolios del Estado el servicio «*de toda clase de comunicaciones eléctricas, el establecimiento y explotación de todos los sistemas y aparatos aplicables a la llamada «telegrafía hetziana», «telegrafía etérica», «radiotelegrafía» y demás procedimientos similares ya inventados o que puedan inventarse en el porvenir*». Sin embargo, se permitían las estaciones radioeléctricas particulares en los puntos donde no existieran las oficiales con autorización administrativa, que en ningún caso se otorgarían a extranjeros. El uso de las ondas de radio para transmitir la voz humana y otros sonidos tardaría todavía unos años en generalizarse. El Real Decreto de 27 de febrero de 1923 declara como monopolio del Estado todas las estaciones radioeléctricas y prohíbe las que no sean autorizadas; prevé la explotación del servicio por gestión directa del Estado o por concesión. Mediante Real Decreto de 14 de junio de 1924 se aprueba el Reglamento de estaciones radioeléctricas oficiales y particulares, estas requerían una concesión administrativa; su art. 25 referido a las emisoras comerciales (las dedicadas a noticias y contenidos recreativos y culturales que se sufragaban con publicidad) disponía que «*solo en casos especiales se permitirá el empleo de idiomas extranjeros en este servicio*». Mediante Real Decreto de 26 de julio de 1929 se prevé la creación del Servicio Nacional de Radiodifusión, una red de estaciones que debían cubrir todo el territorio y llegar también a los países hispanoamericanos, que en realidad no llegó a tener existencia dado que el concurso para adjudicar la concesión quedó desierto y a que, mediante Decreto del Gobierno provisional de la República de 26 de abril de 1931, se derogó el aprobado por la Dictadura.

La Ley de bases para la Reorganización de los Servicios de Telecomunicación de 9 de marzo de 1932, que afectaba a los de telégrafo, cable, teléfono, radiotelegrafía, radiotelefonía y radiodifusión, los califica como «*de índole nacional y de soberanía*» y prevé la reversión a la función estatal de todas las con-

cesiones y el establecimiento de un servicio estatal de radiodifusión. El Decreto de 8 de abril de 1932 desarrolla esas bases y regula el concurso para establecer la Red Nacional de Radiodifusión del Estado.

El Decreto de 8 de diciembre de 1932, por su parte, reguló las emisoras de pequeña potencia y carácter local, sufragadas con publicidad, previendo la autorización de una por localidad allí donde no existiera una de la red estatal. Finalmente, la Ley relativa al Servicio de Radiodifusión Nacional de 26 de junio de 1934 lo configura como una función esencial y privativa del Estado, aunque por el momento permitía las emisoras privadas existentes y la emisoras locales mantenían su régimen; en todo caso, el Gobierno debía establecer «*una o más emisoras de onda extracorta para la radiodifusión extrapeninsular, y especialmente para los países de habla castellana*». Se desarrolla por el Decreto de 22 de noviembre de 1935, que aprueba el Reglamento del Servicio Nacional de Radiodifusión, que comprende el servicio explotado por el Estado y los que se arrendarán mediante concurso a empresas nacionales. Se determinaba que la emisora nacional atendería a temas culturales y educativos y, entre otras materias, a «*la enseñanza de lenguas vivas*».

Es al amparo de todas esas disposiciones que van surgiendo las primeras emisoras de radio privadas a lo largo de los años veinte y treinta: Radio Ibérica en Madrid en 1923, Radio Barcelona en 1924, Radio España en Madrid también en 1924, etc.; la mayoría de ellas se integran en Unión Radio, una red privada creada en 1925. El Estado solamente cuenta, en un principio, con emisoras de uso militar. La repetidamente anunciada red nacional no se llegaría a crear hasta 1937 por el bando franquista, durante la guerra civil, como Radio Nacional de España, sobre la base de las emisoras privadas incautadas por las nuevas autoridades militares, con fines propagandísticos; en el bando leal a la República igualmente se procedió a la incautación de emisoras al inicio de la guerra civil, bien por las autoridades o bien por comités obreros.

En Navarra, la primera emisora fue Radio Navarra, creada en Pamplona en 1933 al amparo del Decreto de 1932 sobre emisoras locales. Al inicio de la guerra civil fue adquirida a sus propietarios por la Junta Central Carlista de Guerra de Navarra y en 1937 cambia su nombre por el de Radio Requeté; en 1940 vuelve a manos privadas pero mantiene el nombre hasta 1984 en que pasa a denominarse Radio Pamplona[829]. Durante años fue la única emisora navarra; en 1952 se crea Radio Tudela, dependiente de la organización sindical; en 1957 nace La Voz de Navarra dentro de la red de emisoras del Movimiento; en 1959

[829] Véase Carlos ALBILLO TORRES y José Javier SÁNCHEZ ARANDA, *Historia de la radio en Navarra*, Gobierno de Navarra, Pamplona, 1995.

surge Radio Popular de Pamplona, dentro de la Cadena de Ondas Populares Españolas (COPE), ligada a la Iglesia católica y que trata de poner orden a la creación de emisoras parroquiales que habían proliferado en esa época, reduciendo las emisoras episcopales a una por diócesis y dando un plazo para el cierre de las restantes[830].

Iniciada la transición del franquismo a la democracia, las cadenas de emisoras del Movimiento y de la organización sindical son incorporadas al nuevo organismo autónomo Medios de Comunicación Social del Estado (Real Decreto 596/1977, de 1 de abril) y, posteriormente, al ente público RTVE (Real Decreto 2809/1977, de 2 de noviembre). En los años setenta y ochenta se crean un gran número de «*radios libres*» que emiten sin concesión, la mayoría de ellas no logran optar a las nuevas concesiones pero siguen emitiendo.

El panorama radiofónico cambiaría sobre todo a consecuencia del Plan Técnico Transitorio de Frecuencia Modulada (Real Decreto 1433/1979, de 8 de junio), seguido diez años más tarde por otro (Real Decreto 169/1989, de 10 de febrero, modificado por Real Decreto 1388/1997, de 5 de septiembre), que supuso la adjudicación de un gran número de concesiones en esta banda, entre ellas y en algunas comunidades las nuevas emisoras públicas autonómicas. En Navarra se adjudican cinco nuevas concesiones en 1982; en el plan de 1989 se contempla un total de 14 emisoras para Navarra (hasta entonces el cómputo no era por provincias sino nacional) siendo adjudicadas siete nuevas concesiones en 1990, en este caso la convocatoria se realiza ya por el Gobierno de Navarra[831]. Por otro lado, por Ley 11/1991, de 8 de abril, desarrollada por Real Decreto 1273/1992, de 23 de octubre, se regulan las emisoras municipales de radio y se procede a la adjudicación de frecuencias para su gestión directa por los ayuntamientos; estas emisoras habían empezado a emitir en los años ochenta y se trataba, no tanto de crearlas, sino de ordenarlas.

2.2. El vascuence en la radio

La presencia del vascuence en la radio en Navarra ha sido tradicionalmente escasa, la mayor parte de la actividad de radiodifusión se ha realizado y se reali-

---

[830] Por Decreto de 8 de agosto de 1958 y ante la saturación de frecuencias que generaba continuas interferencias se ordenó la transformación de las emisoras locales de onda media en emisoras de frecuencia modulada en el plazo de cinco años. Mediante Orden del Ministerio de Información y Turismo de 8 de noviembre de 1958 se formó una comisión para relaciones con las autoridades eclesiásticas en materia de radiodifusión en la que abordar los problemas que daba la aplicación de dicho Decreto a las emisoras dependientes de la Iglesia.

[831] Orden Foral 6/1990, de 28 de febrero, del consejero de Presidencia e Interior (BON nº 28, de 5 de marzo de 1990).

za en castellano. La primera emisora en vascuence fue Errosarioko Amaren Irratia, creada en Beruete en 1958 por el párroco José Manuel Lasarte y clausurada en 1963; de 1960 a 1965 emitió Arantzako Irratia, iniciativa también del párroco local, Esteban Irigoyen[832]. En los años sesenta y setenta Radio Requeté y Radio Popular introdujeron algunos programas en vascuence (la segunda programaba clases de euskera y de inglés)[833], que posteriormente fueron desapareciendo víctimas de la tendencia a la reducción de la programación de carácter local y a la concentración de emisoras en grandes cadenas de ámbito nacional[834]. Se mantienen algunas emisoras en euskera de carácter local o comarcal promovidas por ayuntamientos o asociaciones no lucrativas (en algunos casos, las asociaciones emiten por la frecuencia municipal con autorización del respectivo ayuntamiento) y algunas se hallan en situación de ilegalidad más o menos consentida. Entre estas emisoras podemos citar a Xorroxin Irratia, la única que cuenta con licencia comercial, creada en 1975 en Baztan y que se escucha también en las comarcas de Malerreka y Bortziriak; Aralar Irratia, que emite en Lekunberri desde 1991, Irati Irrati, en Aezkoa desde 1993, Karrape Irratia, en Leitza desde 1995, Esan Erran Irratia en Basaburua desde 1998 (a principios de 2012 ha suspendido sus emisiones por problemas económicos) y Beleixe Irratia, en Etxarri-Aranatz desde 1999, que cuentan con autorización como emisoras municipales. Euskalerria Irratia, creada en 1988 en Pamplona, Garraxi Irratia, creada en Altsasu/Alsasua en 1995 y Eguzki Irratia, creada en 1982 en Pamplona y que emite solo parte de su programación en vascuence, funcionan sin licencia[835].

Aunque la transferencia de funciones en materia de radiodifusión se retrasó hasta 1997 (Real Decreto 1322/1997, de 1 de agosto), el art. 26.5 de la Ley 31/1987, de 18 de diciembre, de Ordenación de las Telecomunicaciones, atribuía a las comunidades autónomas competencia para la adjudicación de emisoras con modulación de frecuencia. Mediante Decreto Foral 37/1990, de 15 de febrero, se reguló el régimen de concesión de emisoras; su art. 4 preveía que «*se valorarán positivamente los proyectos que asuman el compromiso de fomentar y potenciar los valores históricos, culturales y lingüísticos de Navarra en sus distintas manifestaciones*», sin mayor concreción; las concesiones que se hicieron

---

[832] BIDADOR, *op. cit.*, p. 284.

[833] ALBILLO TORRES y SÁNCHEZ ARANDA, *op. cit.*, p. 153.

[834] ALBILLO TORRES y SÁNCHEZ ARANDA, *op. cit.*, pp. 221-222.

[835] El tercer informe del Comité de Expertos del Consejo de Europa sobre la CELRM se refiere específicamente a Euskalerria Irratia y, dado que esta es la única estación de radio en lengua vasca en una zona urbana de Navarra donde vive un número significativo de hablantes vascos y la única que cubre toda la zona vascófona, invita a las autoridades a reconsiderar su decisión sobre la concesión de licencias. No obstante, no ha obtenido licencia en el procedimiento de adjudicación de 44 licencias resuelto en enero de 2013 a que se hace referencia en el apartado siguiente.

a su amparo fueron todas a emisoras en castellano. Por otro lado, por Decreto Foral 431/1992, de 31 de diciembre, se establece el régimen de las concesiones para emisoras de titularidad municipal, en desarrollo de la citada Ley 11/1991, de 8 de abril. En este caso, en el que no existe concurrencia dado que se puede conceder una emisora por entidad local, únicamente se tiene en cuenta para la concesión solicitada por las entidades locales el proyecto técnico y es decisión de cada una de ellas el establecimiento de la programación y la lengua en que se emita.

Como consecuencia del incremento de frecuencias del Plan técnico nacional de radiodifusión sonora (Real Decreto 1388/1997, de 5 de septiembre), que incrementaba hasta 22 las emisoras comerciales en Navarra, el Decreto Foral 37/1990 fue derogado y sustituido por el Decreto Foral 336/1997, de 10 de noviembre, regulador de la concesión de emisoras de radiodifusión. Su art. 4 introducía entre los criterios de adjudicación «*el fomento de los valores culturales, históricos, sociales y lingüísticos de la Comunidad Foral. Tendrá una valoración superior la mayor utilización del vascuence en la programación en la zona mixta y, en mayor medida, en la zona vascófona*». Conforme al mismo se promovió otro concurso de adjudicación de concesiones de ocho emisoras por Orden Foral 5121/1997, de 28 de noviembre, del consejero de Obras Públicas, Transportes y Comunicaciones[836], en el cual de nuevo fueron favorecidos proyectos que emitían principal o exclusivamente en castellano, con la única excepción de Xorroxin Irratia en Lesaka[837], y que dio lugar a una continua polémica política y a un tortuoso recorrido judicial. En febrero de 1999 el Parlamento de Navarra instituyó una Comisión de Investigación para aclarar lo sucedido en la adjudicación de dos emisoras en Pamplona. La investigación finalizó con la reprobación y petición de cese del consejero y del director general intervinientes con el voto de todos los grupos excepto el de UPN, que se opuso y apoyó su continuidad en los cargos. Se entendía que todo el procedimiento denotaba «*una total falta de objetividad en las decisiones, carentes de razonabilidad y de proporción, de modo que la decisión se fundamentaba en la arbitrariedad*» y que se había utilizado el concurso «*como cobertura formal de unas decisiones políticas preestablecidas*»[838]. La STSJNA 1140/2005, de 22 de diciembre, estimó el recurso contencioso-administrativo interpuesto por

---

[836] BON nº 152, de 19 de diciembre de 1997.

[837] Orden Foral 2346/1998, de 15 de julio, del consejero de Obras Públicas, Transportes y Comunicaciones, por la que se adjudica a «Xorrosin Irratia» la concesión de la emisora de Lesaka de radiodifusión sonora en ondas métricas con modulación de frecuencia (BON nº 107, de 7 de septiembre de 1998).

[838] BOPN nº 34, de 4 de mayo de 1999.

la empresa promotora de Euskalerria Irratia, anulando la citada adjudicación, debido a que la Mesa de Contratación no valoró todos los aspectos contemplados en el pliego y dejó sin puntuar algunos de ellos por entender que no eran susceptibles de ser objeto de una apreciación cuantitativa exacta, aspectos que fueron valorados por el director general, que era también el presidente de la Mesa, y por el consejero; el tribunal consideró que con tal actuación se *«privó sustancialmente al órgano de contratación de la adecuada formación de su voluntad para adjudicar deviniendo la adjudicación en falta de motivación pues no existe razonamiento alguno que permita entender mínimamente motivado la concreta puntuación que por los citados aspectos se otorgaron»* y ordenó la retroacción del expediente para que por la Mesa se formulase la oportuna propuesta valorando de manera completa y detallada las ofertas presentadas. Una vez que se produjo la retroacción se volvieron a adjudicar las concesiones a las mismas empresas mediante Orden Foral 278/2006, de 8 de septiembre, del consejero de Economía y Hacienda[839]; la STSJNA 803/2009, de 30 de diciembre, volvió a anular la adjudicación dado que por el Departamento se encomendó a una empresa externa la valoración, entendiendo el Tribunal que tal innovación en el procedimiento a partir del momento en el cual la Mesa de contratación no cumplió su cometido vició de nulidad la resolución, y ordenó de nuevo la retroacción. Esta sentencia se halla recurrida ante el Tribunal Supremo y pendiente de fallo. Otra resolución procedente del mismo concurso, en este caso dejando desierta la concesión en Sangüesa, fue también anulada por la STSJNA de 26 de septiembre de 2001 por los mismos motivos, sentencia modificada parcialmente mediante STS de 21 de noviembre de 2005, ordenándose también la retroacción del expediente y finalizando con la adjudicación realizada por Orden Foral 219/2007, de 6 de junio, del consejero de Economía y Hacienda[840]. Las restantes concesiones o bien fueron adjudicadas o bien quedaron desiertas sin que se interpusieran recursos[841].

En la actualidad, entre las 22 emisoras comerciales con licencia (20 en frecuencia modulada y 2 en onda media), además de Xorroxin Irratia, solo 98.3 Radio (Universidad de Navarra) y Punto Radio-Tierra Estella (cadena que se halla

---

[839] BON nº 128, de 25 de octubre de 2006.

[840] BON nº 83, de 6 de julio de 2007.

[841] Orden Foral 2344/1998, de 15 de julio, del consejero de Obras Públicas, Transportes y Comunicaciones, que adjudica la concesión de la emisora de Tudela; Orden Foral 2345/1998, de 15 de julio, que adjudica la emisora de Estella; Orden Foral 2346/1998, de 15 de julio, que adjudica la emisora de Lesaka; Orden Foral 2347/1998, de 15 de julio, que declara desierta la concesión de Larraun-Baraibar; Orden Foral 2349/1998, de 15 de julio, que declara desierta la concesión de Isaba (BON nº 107, de 7 de septiembre de 1998).

en proceso de desaparición por fusión con la COPE) emiten algún programa en vascuence[842]. Este panorama cambiará próximamente en virtud de la reciente adjudicación de 42 nuevas licencias a la que nos referimos en el apartado siguiente.

2.3. Regulación actual

Actualmente, la normativa está constituida por el Decreto Foral 5/2012, de 25 de enero, sobre Servicios de Comunicación Audiovisual en la Comunidad Foral de Navarra, dictado en desarrollo de la ya citada Ley 7/2010, de 31 de marzo, General de la Comunicación Audiovisual. Deja fuera la prestación del servicio público y se aplica solamente a operadores privados o comerciales.

Alegando los cambios experimentados en el sector y la crisis económica, la Ley Foral 15/2011, de 21 de octubre, ha derogado la Ley Foral 18/2001, de 5 de julio, por la que se regula la actividad audiovisual en Navarra y se crea el Consejo Audiovisual de Navarra, sin sustituirla por otra. En la misma fecha y también apelando a razones de ahorro, la Ley Foral 16/2011, de 21 de octubre, deroga la Ley Foral 2/1985, de 4 de marzo, de creación y regulación del Consejo Asesor de Radiotelevisión Española (RTVE) en Navarra y suprime ese órgano que estaba integrado por miembros de los grupos del Parlamento de Navarra en el mismo número y proporción que sus comisiones ordinarias.

El art. 40.2 de la citada Ley 7/2010 establece que «*el Estado, las Comunidades Autónomas y las Entidades Locales podrán acordar la prestación del servicio público de comunicación audiovisual con objeto de emitir en abierto canales generalistas o temáticos*». A diferencia de lo habitual en otras comunidades autónomas en Navarra, exceptuando las emisoras municipales (existen diez creadas conforme a la Ley 11/1991, de 8 de abril, de Organización y Control de las Emisoras Municipales de Radiodifusión Sonora, hoy derogada por la Ley 7/2010), no existe otro servicio público que el estatal, el que presta Radio Nacional de España que forma parte de la Corporación de RTVE, SA, y que proporciona únicamente programación en castellano a través de sus cuatro cadenas. Mediante Ley Foral 16/1985, de 27 de septiembre, se creó el Ente Público Radio-Televisión Navarra con el propósito principal de acceder a la gestión del tercer canal de televisión como habían hecho en esa misma época otras comunidades autónomas; no obstante, dicho ente se limitó a concluir, tras los oportunos estudios, que no resultaba viable la creación de emisoras de radio y televisión públicas para Navarra. Aunque la norma no ha sido derogada, la Ley Foral 3/1989, de 2 de mayo, de Presupuestos Generales de Navarra para

[842] CONSEJO AUDIOVISUAL DE NAVARRA, *Memoria de Actividades 2011*, p. 37.

1989, en su disposición adicional primera, suspendió su vigencia hasta que el Parlamento de Navarra dicte una ley foral que la deje sin efecto expresamente (que nunca se ha dictado), suprimió los órganos del Ente y subrogó a la Administración de la Comunidad Foral de Navarra en su posición jurídica. A falta de una radio pública propia, en buena parte de Navarra se escuchan sin dificultad las emisiones de Radio Euskadi-Euskadi Irratia, la emisora pública de la Comunidad Autónoma del País Vasco, que difunde programación en castellano y euskera[843]. El art. 40.3 de la Ley 7/2010 prevé que «*la emisión del servicio público de comunicación audiovisual por ondas hertzianas terrestres de una Comunidad o Ciudad Autónoma en otra limítrofe y con afinidades lingüísticas y culturales podrá ser efectuada siempre que así lo acuerden mediante convenio, y exista reciprocidad*», pero no es este el caso dado que no existe convenio ni reciprocidad sino una mera situación de hecho.

El citado Decreto Foral 5/2012, conforme al marco legal, establece que la prestación del servicio de comunicación audiovisual mediante ondas hertzianas terrestres necesita licencia previa otorgada mediante concurso público[844]. El número de licencias que pueden otorgarse viene condicionado por el vigente Plan Técnico Nacional de Radiodifusión Sonora en ondas métricas con modulación de frecuencia (Real Decreto 964/2006, de 1 de septiembre)[845]. Entre los criterios de valoración que debe contener la convocatoria para decidir sobre el otorgamiento de las licencias, conforme a su art. 12, se halla la «*emisión de programación en vascuence*», además de otros como viabilidad económica, características técnicas del proyecto, programación, etc. Los méritos son considerados por una mesa de valoración de cinco miembros nombrados por el consejero competente y entre los que deben estar un interventor y un licenciado en derecho. Es decir, a diferencia de lo que hemos visto en otras comunidades, no se reservan licencias específicas para emitir en vascuence ni tampoco se exigen porcentajes del tiempo de emisión en esa lengua, sino que todas las empresas concurren al

---

[843] Aparte de la captación de las señales de radio, también es posible oír la programación de esta emisora a través de su página web en Internet, algo hoy muy usual en la inmensa mayoría de los canales de radio y televisión y otros medios de comunicación social que permite acceder a sus contenidos desde cualquier lugar del mundo.

[844] Dado que anterioridad a la Ley 7/2010 el título que habilitaba era una concesión administrativa, mediante Resolución 71/2010, de 24 de noviembre, del director general de Comunicación, se transforman las concesiones en vigor para la gestión indirecta del servicio público de comunicación audiovisual (radio y televisión) en licencias para la prestación del servicio de comunicación audiovisual (BON nº 150, de 10 de diciembre de 2010).

[845] A Navarra se le adjudican, además de las reservadas a servicio público, 64 frecuencias para emisoras comerciales: 4 en Altsasu/Alsasua, 4 en Améscoa Baja, 4 en Baztan, 4 en Bera, 4 en Auritz/Burguete, 4 en Estella-Lizarra, 4 en Isaba, 1 en Larraun, 3 en Leitza, 1 en Lesaka, 4 en Ochagavía, 10 en Pamplona, 4 en Peralta, 4 en Sangüesa, 5 en Tafalla y 4 en Tudela.

mismo concurso y no se garantiza que las adjudicatarias realicen emisiones en vascuence[846].

Mediante Orden Foral 24/2012, de 22 de febrero, del consejero de Cultura, Turismo y Relaciones Institucionales, se convoca concurso público para el otorgamiento de 44 licencias de radiodifusión para completar todas las frecuencias asignadas a Navarra[847]. Se establece que se valorará con hasta 10 puntos (de un total de 100 puntos) la emisión en vascuence de la programación elaborada con los recursos humanos y materiales propios previstos en el proyecto de emisora con arreglo al siguiente baremo: a) Las emisoras enclavadas en la zona vascófona pueden obtener 10 puntos si prevén la emisión de, al menos, un 50 % de sus contenidos de producción propia en vascuence; si presentan un porcentaje de emisión menor se puntuarán proporcionalmente; b) Las emisoras enclavadas en la zona mixta pueden obtener hasta 5 puntos si prevén la emisión de, al menos, un 20% de sus contenidos de producción propia en vascuence, o la puntuación proporcional si es menor. De las 44 licencias que salen a concurso, 18 se ubican en la zona vascófona y 12 en la zona mixta. Dicha convocatoria se resuelve en enero de 2013 con la adjudicación de 42 licencias, quedando desiertas dos licencias en Auritz-Burguete, entre 17 empresas diferentes[848]. La mayoría de las licencias se otorgan a cadenas de ámbito nacional que emiten en castellano (algunas ya venían emitiendo de forma *alegal*)[849]. Xorroxin Irratia que, como ya se ha dicho, venía emitiendo en euskera en Lesaka, obtiene dos nuevas licencias en Baztan y Bera. Otras 15 licencias, buena parte de ellas en la zona vascófona, se otorgan a nuevas empresas, algunas de las cuales tienen previsto emitir en euskera.

3. TELEVISIÓN

A diferencia de lo que sucede con la radio, la mayoría de los canales que pueden verse en Navarra no caen bajo la competencia de la Comunidad Foral sino bajo la competencia del Estado.

---

[846] La Comisión de Educación del Parlamento de Navarra, en sesión de 8 de abril de 2009, aprobó la siguiente resolución: «*El Parlamento de Navarra insta al Gobierno de Navarra a que, de conformidad con los dos informes del Comité de Expertos del Consejo de Europa, valore en futuras adjudicaciones de emisoras de radio la implantación autorizada de una cuyos programas se emitan íntegramente en vascuence, tomando para ello en consideración la labor radiofónica que se haya venido realizando a favor del euskara en las últimas décadas*» (BOPN nº 30, de 17 de abril de 2009). Se trata de una mera declaración política, adoptada con el voto en contra de UPN y el favorable de los demás grupos, que no ha sido llevada a la práctica.

[847] BON nº 43, de 1 de marzo de 2012.

[848] Orden Foral 14/2013, de 22 de febrero, del consejero de Cultura, Turismo y Relaciones Institucionales (BON nº 42, de 1 de marzo de 2013).

[849] COPE (5 licencias), Cadena SER (3), Kiss FM (4), Onda Cero (2), Punto Radio (2), Radio María (2) Cadena 100 (1), Cadena Dial (1), Es.Radio (1), Radio Intereconomía (1) y Radio Marca (1).

3.1. Antecedentes

Con algún intento frustrado en los años treinta del pasado siglo[850], la televisión aparece en España en 1956 con la creación de Televisión Española (TVE), aunque a Navarra la señal no llegó hasta 1961. Inicialmente se le aplica el mismo régimen de la radiodifusión, esto es, la citada Ley relativa al Servicio de Radiodifusión Nacional de 26 de junio de 1934 (que no fue derogada hasta la Ley 31/1987, de 18 de diciembre, de Ordenación de las Telecomunicaciones) y su reglamento aprobado por Decreto de 22 de noviembre de 1935 cuyo art. 1 consideraba comprendidos entre los servicios de radiocomunicación del Estado «*el establecimiento y explotación de los de Radiodifusión de sonidos e imágenes, ya en uso o que puedan inventarse en el porvenir*». Es decir, se configura la televisión como un servicio público en régimen de monopolio estatal y gestión directa hasta la Ley 10/1988, de 3 de mayo, de Televisión Privada, que prevé la gestión indirecta por sociedades anónimas en régimen de concesión administrativa y fija en tres las concesiones. No obstante, conforme a la Ley 46/1983, de 26 de diciembre, reguladora del Tercer Canal de Televisión, se había autorizado al Gobierno para crear, además de los dos gestionados por TVE, otro canal de titularidad estatal que sería otorgado en régimen de concesión a las comunidades autónomas, lo que abrió la puerta a la creación de las televisiones autonómicas. La Ley 10/2005, de 14 de junio, de Medidas Urgentes para el Impulso de la Televisión Digital Terrestre (TDT), de liberalización de la televisión por cable y de fomento del pluralismo, suprimió ese límite de tres concesiones privadas y por Real Decreto 946/2005, de 29 de julio, se aprobó la incorporación de un nuevo canal analógico.

El panorama de este medio se ha transformado radicalmente en los últimos años a raíz de la citada Ley 10/2005, desarrollada por el Reglamento del Servicio de Televisión Digital Terrestre (Real Decreto 945/2005, de 29 de julio) y por el Plan Técnico Nacional de la Televisión Digital Terrestre (Real Decreto

---

[850] Entre 1935 y 1936 se dictan varias órdenes del Ministerio de Obras Públicas y Comunicaciones (entre otras las de 14 de junio de 1935 o de 2 de noviembre de 1935, *Gaceta de Madrid-Diario Oficial de la República* nº 312, de 8 de noviembre de 1935) o del Ministerio de Comunicaciones y Marina Mercante (entre otras, las de 22 de febrero de 1936, *Gaceta* nº 59, de 28 de febrero de 1936, o de 24 de junio de 1936, *Gaceta* nº 179, de 27 de junio de 1936), en las que se deniegan las peticiones formuladas por varios empresarios para establecer emisoras de televisión en diversas ciudades alegando que no se acompañaban proyectos, memorias o estudios previos que demostraran su solvencia técnica, que la televisión constituía una parte complementaria del servicio de radiodifusión que era un servicio exclusivo del Estado conforme a la Ley de 26 de junio de 1934, que no se estimaba oportuna su financiación mediante publicidad, que debía ser la Administración la que estableciera una red nacional y que, en todo caso, si el Estado resolviera no realizar por sí el establecimiento de la televisión habría de sacarlo a concurso. Obviamente, las circunstancias históricas de los años siguientes (guerra civil y larga postguerra) no fueron propicias para nada de ello.

944/2005, de 29 de julio). Dichas normas han impuesto el paso de la televisión analógica a la televisión digital, fijándose el cese de las emisiones con tecnología analógica o «*apagón analógico*» desde el 3 de abril de 2010. Junto a los cinco canales actualmente gestionados como servicio público estatal por TVE, aunque tiene asignados dos múltiples digitales o *múltiplex* cada uno con cuatro canales[851], hay seis operadores privados que tienen concedida licencia de ámbito estatal cada uno con un múltiple digital, en total 24 canales[852].

Además de los canales de TDT, que se transmiten mediante ondas hertzianas terrestres a través de una red de repetidores, existe un número ilimitado de canales de televisión cuya señal puede recibirse mediante cable o satélite, además de los que son accesibles a través de sus páginas web en Internet y que quedan fuera de la regulación de comunicación audiovisual. En un principio, la Ley 35/1992, de 22 de diciembre, de Televisión por Satélite, la configuraba como un servicio público cuya gestión directa se realizaría por el Ente Público RTVE y su gestión indirecta mediante concesión. La Ley 37/1995, de 12 de diciembre, de Telecomunicaciones por Satélite, liberalizó la prestación y sustituyó la concesión por una autorización administrativa del Ministerio competente; actualmente se somete a las licencias audiovisuales de la Ley 7/2010. El Reglamento Técnico y de Prestación del Servicio de Telecomunicaciones por Satélite (Real Decreto 136/1997, de 31 de enero) especifica que para la utilización del dominio público radioeléctrico es necesaria la obtención de la correspondiente concesión demanial que se otorga aparejada a la autorización. El número de frecuencias puede limitarse y, en ese caso, otorgarse la autorización mediante concurso. Pese a la liberalización, por razones económicas y de mercado el número de empresas que proporciona el servicio de televisión por satélite es reducido y, en la actualidad, en España tras diversos procesos de fusión empresarial su explotación comercial es en la práctica un monopolio.

Inicialmente, conforme a la Ley 42/1995, de 22 de diciembre, de las Telecomunicaciones por Cable, la televisión por este medio se configuraba también como un servicio público de titularidad estatal prestado mediante concesión que se otorgaba por concurso. Se adjudicaba una concesión en cada una de las demarcaciones territoriales que se establecieran con un mínimo de 50.000 habitan-

---

[851] El múltiple digital es una señal compuesta de frecuencia radioeléctrica que permite agrupar varios canales de televisión y otros servicios como canales de radio o paquetes de datos por medio de técnicas de digitalización y compresión de datos.

[852] La configuración definitiva de los canales de TDT se realizará en un período que finaliza el 1 de enero de 2015 conforme al Real Decreto 365/2010, de 26 de marzo, por el que se regula la asignación de los múltiples de la Televisión Digital Terrestre tras el cese de las emisiones de televisión terrestre con tecnología analógica.

tes, y otra a Telefónica como empresa que poseía inicialmente el monopolio. La Ley 32/2003, de 3 de noviembre, General de Telecomunicaciones, derogó dicha norma y declaró plenamente liberalizada la prestación del servicio de difusión de televisión por cable, dejando de ser servicio público, que actualmente solo requiere licencia audiovisual –autorización administrativa en la terminología del Reglamento del Servicio de Difusión de Radio y Televisión por Cable (Real Decreto 920/2006, de 28 de julio)–, y que es de competencia autonómica o estatal según que el ámbito de cobertura sobrepase o no el territorio de una comunidad. No obstante, dadas las inversiones que requiere establecer una red de cable, son pocas las empresas que operan en el sector y en la mayoría de las provincias existen solo dos redes, la de Telefónica y la de la empresa que obtuvo la concesión con arreglo a la anterior regulación. Cada operador autorizado puede ofrecer un número indeterminado de canales de cualquier procedencia, propios o suministrados por terceros[853].

3.2. Regulación actual

Actualmente, la regulación básica de la televisión es común con la radio, la ya mencionada Ley 7/2010, de 31 de marzo, General de la Comunicación Audiovisual, desarrollada en Navarra por el Decreto Foral 5/2012, de 25 de enero, sobre Servicios de Comunicación Audiovisual en la Comunidad Foral de Navarra.

A Navarra le corresponde, como a las demás comunidades autónomas, la gestión de dos múltiples de TDT de cobertura autonómica. Los órganos competentes de cada comunidad pueden decidir los canales que serán explotados por una entidad pública y los que serán explotados por empresas privadas en régimen de gestión indirecta mediante concesión otorgada por concurso público. Como ya hemos señalado, tras la aprobación de la Ley Foral 16/1985, de 27 de septiembre, del Ente Público Radio-Televisión Navarra, se decidió no crear una radio y televisión públicas y dicha norma está suspendida. Es por ello que en Navarra todas las concesiones de canales de televisión se han hecho a operadores privados.

Por Orden Foral 1255/2002, de 11 de noviembre, del consejero de Obras Públicas, Transportes y Comunicaciones, se aprobó el pliego de cláusulas administrativas y la contratación de dos concesiones, cada una con dos canales, para

[853] El art. 31 de la Ley 7/2010 dispone que, con el objeto de garantizar el mantenimiento del pluralismo informativo y audiovisual, la Corporación RTVE garantizará la cesión de sus canales de radio y televisión a los prestadores de los servicios de difusión de televisión por cable, por satélite y por Internet sin contraprestación económica.

la gestión del servicio público de TDT[854]. El proceso se realiza de acuerdo con el entonces vigente Plan Técnico Nacional de la Televisión Digital Terrenal (Real Decreto 2169/1998, de 9 de octubre) que asignaba un múltiple digital a cada comunidad autónoma. El procedimiento finaliza con la Orden Foral 122/2004, de 27 de abril, del consejero de Economía y Hacienda que adjudica las concesiones a «Canal 4 Navarra Digital, SA» y a «Editora Independiente de Medios de Navarra, SA» (que operaba con el nombre comercial de Canal 6 Navarra)[855].

Por otro lado, conforme a la entonces vigente Ley 41/1995, de 22 de diciembre, de Televisión Local por Ondas Terrestres, el Plan técnico nacional de la televisión digital local (Real Decreto 439/2004, de 12 de marzo) atribuyó cinco canales a otras tantas demarcaciones en Navarra: Estella-Lizarra, Pamplona, Sangüesa, Tafalla y Tudela (véase mapa 6)[856]. Mediante Orden Foral 408/2004, de 2 de diciembre, del consejero de Economía y Hacienda, se aprueba el pliego de cláusulas para la contratación de las cinco concesiones[857]. Por Orden Foral 236/2005, de 8 de agosto, se adjudicó la concesión en la demarcación de Pamplona a «Televisión Popular, SA» y se declararon desiertas las otras cuatro[858]. Una nueva licitación convocada por Orden Foral 404/2005, de 27 de diciembre, dio como resultado la adjudicación de las cuatro concesiones a «Televisión Popular, SA» mediante Orden Foral 47/2007, de 5 de febrero[859].

Cinco años más tarde la inviabilidad económica de la empresa lleva a «Televisión Popular, SA» a renunciar, lo cual se formaliza por Resolución 31/2012, de 25 de abril, de la directora general de Comunicación-Oficina del Portavoz del Gobierno, quedando extinguidas las cinco licencias de televisión

---

[854] BON nº 142, de 25 de noviembre de 2002.

[855] BON nº 114, de 22 de septiembre de 2004.

[856] En contra de la propuesta que elevó el Gobierno de Navarra al Ministerio de Ciencia y Tecnología (Resolución 130/2003, de 27 de marzo, del director general de Transportes y Telecomunicaciones, que establecía siete demarcaciones: Baztan, Sangüesa, Estella-Lizarra, Tafalla, Tudela, Altsasu/Alsasua y Pamplona, abarcando todos los municipios de Navarra) estas cinco demarcaciones no cubren todo el territorio de Navarra, solo las zonas más pobladas; la exposición de motivos del Real Decreto 439/2004 justifica el mapa de demarcaciones en razones técnicas de capacidad del espectro de frecuencias radioeléctricas. La primera demarcación se extiende por los municipios de Estella-Lizarra, Ayegui, Villatuerta, Allín, Abárzuza, Cirauqui, Igúzquiza y Metauten. La segunda, Pamplona, Barañáin, Burlada, Zizur Mayor, Villava, Ansoáin, Berriozar, Aranguren, Noáin (Valle de Elorz), Egüés, Huarte y Beriáin. La tercera, Sangüesa, Lumbier, Cáseda, Aibar, Liédena, Yesa e Ibargoiti. La cuarta, Tafalla, Olite, Larraga, Artajona, Miranda de Arga, Berbinzana, Pitillas, San Martín de Unx, Garínoain, Pueyo, Beire, Olóriz y Orísoain. Y la última, Tudela, Corella, Cintruénigo, Cascante, Ribaforada, Castejón, Cortes y Murchante.

[857] BON nº 154, de 24 de diciembre de 2004.

[858] BON nº 110, de 14 de septiembre de 2005.

[859] BON nº 10, de 23 de enero de 2006 y BON nº 36, de 23 de marzo de 2007.

local[860]. En las mismas fechas, Canal 4 Navarra también cesa en su actividad por idéntico motivo y por Resolución 25/2012, de 16 de abril, de la directora general de Comunicación-Oficina del Portavoz del Gobierno, se extingue su licencia de TDT de ámbito autonómico[861]. Las circunstancias económicas llevan a que la única empresa que se mantiene en la televisión digital asuma parte de los recursos materiales y humanos de las dos desaparecidas y comience a operar con el nuevo nombre comercial de «Navarra Televisión».

Mediante sendas órdenes forales 74/2012 y 75/2012, de 7 de agosto, del consejero de Cultura, Turismo y Relaciones Institucionales, se convocan los concursos públicos para el otorgamiento de las licencias de TDT que se hallaban vacantes, de un lado veinte canales contenidos en los cinco múltiples de cobertura local para las cinco demarcaciones existentes y, de otro lado, para los dos canales digitales de televisión contenidos en el múltiplex de cobertura autonómica[862]. La resolución de estos concursos, convocados en un momento de profunda crisis económica por exigencia legal más que por la existencia de muchas expectativas sobre la concurrencia de empresas interesadas, debe realizarse en el plazo máximo de seis meses desde el fin del plazo de presentación de las solicitudes que es de un mes a partir de la publicación de las convocatorias, esto es, antes de marzo de 2013[863].

3.3. El vascuence en la televisión

Desde su inicio en 1956 la televisión se ha emitido fundamentalmente en castellano. Sea a través de TDT, de cable o de satélite, no hay normas sobre la lengua en que debe emitirse y la inmensa mayoría de los canales de ámbito nacional siguen emitiendo en castellano aunque, gracias a la tecnología digital, cada vez es más frecuente poder optar, en su caso, por el sonido en versión doblada o en la versión original. En particular, en Navarra el vascuence solo ha estado presente en algunos breves resúmenes informativos de la programación

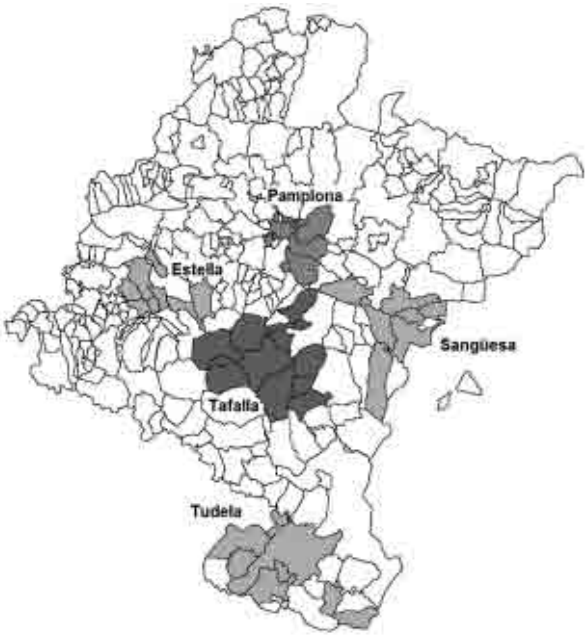
---

[860] BON nº 99, de 25 de mayo de 2012.

[861] BON nº 97, de 23 de mayo de 2012.

[862] BON nº 163, de 20 de agosto de 2012; corrección de errores de la Orden Foral 74/2012 en BON nº 184, de 18 de septiembre de 2012.

[863] En el momento de cerrarse este trabajo estaba pendiente la resolución de estos concursos. Por Orden Foral 24/2013, de 12 de marzo, se amplia en seis meses el plazo para la resolución del concurso. El Gobierno de Navarra informa en julio de 2013 que la Mesa de Valoración ha formulado propuesta de adjudicación de los canales autonómicos a favor de Abian Komunikazioa SL y Asociación Cultural Xaloa, de tres canales locales en Pamplona a favor de Hamaika Telebista Hedatzeko Taldea SA, Abian Komunikazioa SL y Asociación Cultural Xaloa, y de un canal local en Tafalla a favor de Zona Media Televisión, quedando el resto desierto.



Mapa 6. Demarcaciones de televisión digital local.

territorial de TVE (el Centro Territorial en Navarra se creó en 1981), de Canal 4 y de Canal 6. De forma similar a lo explicado para la radio, hemos de señalar que el vigente régimen jurídico no garantiza la presencia del vascuence en la televisión. Todos los mencionados canales de ámbito autonómico o local han emitido en castellano, como exigían los pliegos de condiciones de los correspondientes concursos, siendo la presencia del euskera anecdótica[864]. A partir de la nueva etapa abierta por Navarra Televisión como única cadena de ámbito autonómico ha expresado su propósito de mantener algunos programas en vascuence[865]. En

[864] La única referencia al vascuence en los pliegos de condiciones era que en las demarcaciones que incluyeran términos municipales integrados en la zona vascófona o en la zona mixta (Estella-Lizarra y Pamplona en las de televisión digital local) se reservaría uno de los canales de audio asociados al programa para la emisión en vascuence y, en todo caso, se valoraría positivamente el compromiso de una programación multilingüe, que permitiera a los usuarios elegir el idioma con el que se deseara ver el programa. Tal posibilidad en la práctica no se ha llevado a cabo en ningún canal.

[865] Con fecha 4 de diciembre de 2012 Navarra Televisión y Euskarabidea/Instituto Navarro del Vascuence firman un convenio de cooperación en cuya virtud este organismo autónomo prestará asesoramiento y apoyo de carácter técnico para la traducción al euskera de algunos contenidos emitidos por la cadena autonómica, en particular de dos espacios semanales, uno de actualidad de 45 minutos y otro de ofertas de empleo y cursos de formación de 5 minutos. La programación de este canal se completa con otros dos programas grabados directamente en euskera, un programa informativo diario de 25

el concurso convocado por Orden Foral 75/2012, de 7 de agosto, del consejero de Cultura, Turismo y Relaciones Institucionales, para la concesión de dos licencias de televisión digital terrestre de ámbito autonómico se prevé entre los criterios de valoración que, de un total de 100 puntos, pueden concederse 5 puntos por la emisión en vascuence de, al menos, un 20 % de sus contenidos de producción propia; si se presenta un porcentaje de emisión menor se baremará proporcionalmente mediante una regla de tres. La misma previsión se contiene en el concurso convocado por Orden Foral 74/2012, de 7 de agosto, para la concesión de las veinte licencias de televisión local pero solo por la emisión en vascuence en los canales situados en las demarcaciones de la zona mixta, esto es, Estella-Lizarra y Pamplona.

A partir de 2006, los Presupuestos Generales de Navarra han previsto una partida para subvencionar la producción audiovisual con destino a las empresas titulares de licencias de televisión de ámbito autonómico o local. En la mayoría de los ejercicios la adjudicación de la subvención ha sido nominativa y directa, y en otros casos mediante procedimiento de pública concurrencia, como la última de ellas aprobada por Orden Foral 1/2012, de 11 de enero, del consejero de Cultura, Turismo y Relaciones Institucionales, para la concesión de esas ayudas durante el año 2012, en las cuales se contempla como uno de los criterios de evaluación el uso del vascuence aunque con un peso ínfimo[866]. De que esas subvenciones han sido insuficientes e ineficaces, bien por la inexistencia de una suficiente audiencia para todas las cadenas existentes, bien por la situación de crisis económica, o por ambos motivos combinados, es clara muestra que dos de las tres empresas subvencionadas hasta 2012 hayan desaparecido.

En la situación de indeterminación jurídica y permisividad existente tanto antes como después de la aplicación de la Ley 41/1995, de 22 de diciembre, de Televisión Local por Ondas Terrestres, y con anterioridad a que se reestructurara el mapa televisivo tal como se ha descrito en las líneas anteriores, habían surgido algunas emisoras de carácter local (Pamplona Televisión, Tafalla Televisión, Xaloa Telebista, Ttipi-ttapa Telebista, Canal 6 Navarra, Popular Televisión, etc.); cuando comienza la instalación de redes de cable aparecen otras que emiten por este medio (Cirbonera Televisión, Milagro Televisión, Peralta

---

minutos y un espacio semanal sobre cultura, tradiciones y fiestas locales de entre 15 y 20 minutos de duración. Nota de prensa del Gobierno de Navarra:

http://www.navarra.es/home_es/Actualidad/Sala+de+prensa/Noticias/2012/12/04/traduccion+euskera+programas+navarra+television.htm

[866] BON nº 16, nº 24 de enero de 2012. Sobre un total de 400 puntos en los criterios de evaluación se conceden 10 puntos por la emisión de un programa «*íntegramente en vascuence y adaptado a las personas con discapacidad auditiva*».

Televisión, Telecadreita, Tele Cascante, Valtierra Televisión). Algunas de ellas emitían principalmente en vascuence, en particular Ttipi-ttapa Telebista desde 1998 en Bera o Xaloa Telebista desde 1997 en Baztan[867]. Ambas, con apoyo de sus ayuntamientos, solicitaron infructuosamente que se constituyeran demarcaciones de televisión digital local en su zona. Con la irrupción de la TDT y el apagón analógico estas emisoras tienen un futuro muy incierto. Ttipi-ttapa Telebista deja de emitir en 2009 por problemas de financiación. El hoy desaparecido Consejo Audiovisual de Navarra reiteradamente ha instado al Gobierno de Navarra a que tomara las medidas necesarias para que la zona norte de Navarra, que coincide con la zona vascófona y buena parte de la mixta, no quedara excluida del servicio de televisión local digital ya que no está incluida en ninguna de las demarcaciones y que recurriera ante el Ministerio de Industria el Plan Técnico Nacional de Televisión Digital Local, pero tal sugerencia no ha dado frutos[868].

La presencia más apreciable del vascuence en la televisión en Navarra proviene de la captación de Euskal Telebista (ETB), la televisión pública de la Comunidad Autónoma del País Vasco creada en 1982, en una situación de «alegalidad» análoga a la ya comentada para Radio Euskadi-Euskadi Irratia. Desde su inicio se han podido ver prácticamente en toda Navarra, en buena medida gracias a repetidores «alegales» pero consentidos instalados por personas y entidades particulares, las emisiones de sus dos cadenas, ETB 1 en euskera y ETB 2 en castellano[869]. Las iniciativas para regularizar la situación han tenido

---

[867] BIDADOR, *op. cit.*, p. 315.

[868] *Informe Anual 2005 del Consejo Audiovisual de Navarra*, p. 73. El Pleno del Parlamento de Navarra el 17 de febrero de 2005 aprobó por unanimidad una resolución instando al Gobierno de Navarra «*a que realice las gestiones necesarias ante el Gobierno de Madrid para la concesión de por lo menos dos nuevas demarcaciones para las zonas de Baztan, Bortziri, Malderreka y Sakana, Larraun, Leitza, etc., de forma que las mismas cubran la demanda y necesidad existente*» (BOPN nº 15, de 25 de febrero de 2005). El Congreso de los Diputados aprobó el 21 de noviembre de 2006 una moción, en este caso con el voto en contra del PP (entonces en coalición con UPN), por la cual se instaba al Gobierno, entre otras medidas relacionadas con el cumplimiento de la CELRM en Navarra, a «*planificar, en la próxima revisión del Plan Técnico de la Televisión Digital Local, dos nuevas Demarcaciones de televisión digital local en la Comunidad Foral de Navarra si técnicamente resulta posible*» (BOCG D-473 de 30 de noviembre de 2006). El 15 de noviembre de 2012 la Comisión de Cultura, Turismo y Relaciones Institucionales del Parlamento de Navarra aprobó por unanimidad una moción instando al Gobierno de Navarra a que pidiera ante el Ministerio de Industria, Energía y Turismo «*una demarcación específica para la emisión por TDT de licencias para la zona del Baztan-Bidasoa*» (BOPN nº 101, de 26 noviembre de 2012).

[869] Además de esos dos canales existen otros que no se captan en Navarra, aunque sus programas son accesibles, como los de cualquier otro canal, a través de Internet; ETB 3 se creó en 2008 y emite en euskera con destino al público infantil y juvenil; ETB Sat, creado en 2001, resume la programación de los otros canales con destino al exterior mediante satélite y cable; ETB K, creado en 2011, emite en TDT con contenidos principalmente deportivos; Canal Vasco emite desde 2008 y principalmente en castellano con destino al continente americano mediante satélite.

poco éxito. Un convenio de colaboración suscrito el 17 de abril de 1996 por el Gobierno de Navarra y el Gobierno Vasco por el cual este pondría a disposición del primero, a través del ente público EITB, las señales de los dos canales para que fueran difundidas en el territorio de la Comunidad Foral de Navarra quedó sin desarrollo y aplicación por la oposición de UPN[870]. En 2008, ante la proximidad del apagón analógico, se planteó la eventualidad de que las emisiones de ETB dejaran de recibirse en Navarra salvo a través de operadores de cable o de satélite. El Pleno del Parlamento de Navarra, mediante Resolución de 13 de marzo de 2008, instó al Gobierno de Navarra a que explorara la posibilidad de firmar convenios de colaboración con las comunidades autónomas colindantes a fin de que los canales regionales navarros de TDT pudieran sintonizarse en estas y viceversa «*siempre que se respete la realidad institucional de Navarra*»[871]. El 3 de julio de 2009, unos meses después de que se formara el primer ejecutivo autonómico del País Vasco sin presencia de los nacionalistas vascos –con los cuales UPN tiene difícil llegar a acuerdos dado que considera que no respetan la realidad institucional de Navarra–, los presidentes de ambas comunidades suscribieron un Protocolo General de Colaboración entre la Comunidad Autónoma Vasca y la Comunidad Foral de Navarra en el cual, entre otras medidas, se preveía la difusión de ETB 1 y ETB 2 en Navarra a través de los nuevos canales de TDT.

A estos efectos, el Gobierno de Navarra autoriza a que se difundan esos canales a través de un nuevo múltiple de TDT y se compromete a prestar el servicio de difusión del múltiple en toda la Comunidad Foral en condiciones de mercado, correspondiendo a la televisión pública vasca el pago de los costes de transporte y mantenimiento de las dos señales televisivas (ETB 1 y ETB 2). Ambos ejecutivos se comprometen a hacer las gestiones necesarias con el Ministerio de Industria, Turismo y Comercio para la planificación y asignación del múltiple necesario. El Gobierno de Navarra, a través de sus correspondientes sociedades públicas, se compromete a estudiar y facilitar soluciones a las cuestiones técnicas relativas a la puesta a disposición de las señales, su posterior transporte y, en general, a cuantas circunstancias se deriven del desarrollo

---

[870] BOPN nº 16, de 9 de noviembre de 1995. Véase Juan Cruz ALLI ARANGUREN, *La Cooperación entre la Comunidad Autónoma del País Vasco y la Comunidad Foral de Navarra*, Fundación para el Estudio del Derecho Histórico y Autonómico de Vasconia, Donostia-San Sebastián, 2004, pp. 419 y ss. La negociación del acuerdo se hizo en 1994 por un ejecutivo de UPN que ya estaba enfrentado internamente y que la aprobó con dos votos a favor (Alli y Del Castillo, que pocos meses más tarde abandonarían UPN) y la abstención del resto. La aprobación se hace por el gobierno de coalición tripartito (PSN-PSOE, CDN, EA) que cesa en junio de 1996; el nuevo ejecutivo formado por UPN en septiembre de 1996 no impulsa su aplicación.

[871] BOPN nº 27, de 26 de marzo de 2008.

y materialización de lo acordado. El desarrollo del protocolo requiere de un convenio que detalle los aspectos técnicos y económicos que hagan viable su operatividad. Este convenio no se ha llegado a concluir y los contactos entre ambos gobiernos han desembocado en una serie de acusaciones mutuas de incumplimiento de lo pactado y de no querer hacerse cargo de los costes[872]. A falta de la captación de ETB en Navarra mediante la TDT, se sigue captando como anteriormente dado que el apagón analógico legalmente obligado en 2010 no se ha llevado a cabo. Navarra ha quedado constituida a estos efectos *de facto* en un islote analógico.

4. FORMACIÓN PERIODÍSTICA

Como ya se ha señalado, uno de los compromisos del art. 11 de la CELRM es el de apoyar la formación de periodistas y demás personal para los medios de comunicación que empleen las lenguas regionales o minoritarias. Se trata de una materia que en Navarra está casi inédita.

La formación de los periodistas se realiza fundamentalmente a través de las facultades de Ciencias de la Información o de Ciencias de la Comunicación. Como ya hemos explicado, en la enseñanza superior es cada universidad la que establece los planes de estudios en ejercicio del principio de autonomía universitaria y, en particular, las lenguas en las que se imparten las enseñanzas o las lenguas en que son capacitados los estudiantes.

La Universidad de Navarra, en particular la actualmente denominada Facultad de Comunicación, es quien ha impartido tradicionalmente la formación de la mayoría de los periodistas navarros, antes a través de la Licenciatura en Ciencias de la Información, en el presente sobre todo a través del Grado en Periodismo y del Grado en Comunicación Audiovisual. La enseñanza se ha impartido habitualmente en castellano y en los últimos años se va introduciendo el inglés con la posibilidad de realizar parte de los estudios en esta lengua en un país anglófono. No se contempla la enseñanza en vascuence. La UPNA no ofre-

---

[872] El tercer informe del Comité de Expertos sobre la CELRM se hace eco de esta cuestión y recalca la importancia de la colaboración de las diferentes comunidades autónomas donde se habla el mismo idioma y, muy especialmente, en el caso del euskera en Navarra dado que se encuentra en una posición más débil que en la Comunidad Autónoma del País Vasco. Acoge con satisfacción la firma del Protocolo General de Colaboración de 2009 pero, ante su falta de desarrollo, alienta al Gobierno de Navarra a mejorar su cooperación con la Comunidad Autónoma del País Vasco en beneficio de la lengua vasca y, en particular, en la retransmisión de canales de radio y televisión. Indica que el Gobierno de Navarra no debiera considerar la retransmisión de EITB algo de interés solo para las autoridades vascas sino también como de interés propio como modo de abordar su propia obligación incumplida de proveer de canales de radio y televisión en vascuence; en su caso, cubriendo los costes de retransmisión.

ce estudios de periodismo. La Universidad del País Vasco también imparte en su Facultad de Ciencias Sociales y de la Comunicación, ubicada en Leioa-Erandio, un Grado en Periodismo y un Grado en Comunicación Audiovisual en castellano y euskera y, por ello, es el centro donde más específicamente puede obtenerse la preparación de periodistas con dominio de la lengua vasca.

Por parte de las administraciones públicas de Navarra prácticamente la única iniciativa en esta materia ha sido la de introducir en la convocatoria de ayudas para la utilización del vascuence en los medios informativos una modalidad dirigida a la formación periodística con subvenciones a las que podían optar estudiantes matriculados en el último curso de Periodismo o Comunicación Audiovisual o licenciados en Periodismo o en Comunicación Audiovisual en posesión del EGA o título equivalente que fueran a participar en un programa de formación en una empresa informativa. La última de estas convocatorias fue la aprobada por Resolución 40/2008, de 24 de noviembre, del director gerente de Euskarabidea/Instituto Navarro del Vascuence[873]. Posteriormente se ha sustituido por un convenio entre Euskarabidea/Instituto Navarro del Vascuence y la Universidad de Navarra para impulsar prácticas de estudiantes de tercer y cuarto curso de Comunicación Audiovisual, Periodismo y Publicidad y Relaciones Públicas en medios de comunicación que utilizan el euskera. El Gobierno de Navarra aporta una subvención (10.000 euros en 2010, 5.000 euros en 2011, 3.500 euros en 2012) y las prácticas son gestionadas por la Fundación Empresa-Universidad de Navarra, entidad promovida por la Cámara Navarra de Comercio e Industria, la Confederación de Empresarios de Navarra y la Universidad de Navarra.

[873] BON nº 145, de 28 de noviembre de 2008; la asignación presupuestaria para la formación periodística era de 9.600 euros.

VII. BIBLIOGRAFÍA CITADA

ACADEMIA DE LA LLINGUA ASTURIANA: *Informe sobre la llingua asturiana*; Oviedo, 2002, 3ª edición.

- Informe sobre la fala o gallego-asturianu. Una perspeutiva hestórica, social y llingüística, Oviedo, 2006.

AIZPURUA, Xavier: *Euskararen jarraipena = La continuidad del euskera = La continuité de la langue basque*, Gobierno Vasco/Gobierno de Navarra, Vitoria-Gasteiz/Pamplona, 1995.

ALBILLO TORRES, Carlos y SÁNCHEZ ARANDA, José Javier: *Historia de la radio en Navarra*, Gobierno de Navarra, Pamplona, 1995.

ALCARAZ RAMOS, Manuel: *El pluralismo lingüístico en la Constitución española*, Congreso de los Diputados, Madrid, 1999.

ALCINA MADUEÑO, Alfredo: «Las lenguas de signos en la formación de los maestros de sordos en España. Una visión histórica», *Revista de Educación* nº 349 (mayo-agosto 2009).

ALCOCER, Antoni Mª: *Bolletí del Diccionari de la Llengua Catalana*, tomo X, 1918-1919.

ALDASORO LECEA, Eduardo: «La evolución de la enseñanza en euskera en Navarra», *Revista Internacional de los Estudios Vascos* nº 46-2 (2001).

ALLI ARANGUREN, Juan Cruz: «Del régimen foral liberal al régimen democrático de los derechos históricos (Identidad, hechos diferenciales y asimetría)», *Revista Jurídica de Navarra* nº 25 (enero-junio 1998).

- «Perfiles institucionales de la lengua vasca en la Comunidad Foral de Navarra», *Euskera* 46-2 (2001).

- *La Cooperación entre la Comunidad Autónoma del País Vasco y la Comunidad Foral de Navarra*, Fundación para el Estudio del Derecho Histórico y Autonómico de Vasconia, Donostia-San Sebastián, 2004.

ALLI ARANGUREN, Juan Cruz y GORTARI UNANUA, Joaquín: *La transición política en Navarra, 1979-1982: del asunto Fasa al Amejoramiento del Fuero*, Gobierno de Navarra, Pamplona, 2011.

ALONSO, Amado: *Castellano, español, idioma nacional. Historia espiritual de tres nombres*; Losada, Buenos Aires, 1943, 3ª edición.

ALONSO, José: *Recopilación y Comentarios de los Fueros y Leyes de Navarra*, Diputación Foral de Navarra, Pamplona, 1964 (reproducción de la edición original de 1848).

ANDERSON, Benedict: *Comunidades imaginadas. Reflexiones sobre el origen y la difusión del nacionalismo*; traducción de Eduardo L. Suárez, Fondo de Cultura Económica, México DF, 1993.

ANDREU PINTADO, Javier (ed.): *Navarra en la Antigüedad. Propuesta de actualización*, Gobierno de Navarra, Pamplona, 2006.

APAOLAZA, José Miguel: «El euskara (la lengua vasca): instrumento de la construcción nacional vasca», *Quaderns de l'Institut Català d'Antropologia* nº 20 (2004).

APAT-ECHEBARNE, A.: *Una geografía diacrónica del Euskara en Navarra*, Diario de Navarra, Pamplona, 1974.

ARANA GOIRI, Sabino: «Errores catalanistas», *Bizkaitarra* nº 16 (31 de octubre de 1894).

ARZOZ SANTISTEBAN, Xabier: «Nafarroako eta Euskadiko komunitate politikoen izen ofizialak: euskal izenari buruzko eskumenaz iruzkinak», *Eleria: Euskal Herriko legelarien aldizkaria* nº 3 (1998).

- «Señalización viaria y lenguas minoritarias: algunas reflexiones en torno a la Sentencia del Tribunal Constitucional austríaco sobre la señalización bilingüe en Carintia», *Revista de Llengua i Dret* nº 40 (2003).

- «La convivencia lingüística en Navarra», *Revista Vasca de Administración Pública* nº 69-2 (2004).

- «Lenguas y modalidades lingüísticas en la Constitución Española: ¿dos regímenes jurídicos diferenciados?», en MILIAN I MASSANA, Antoni (coord.), *El plurilingüisme a la Constitució espanyola*, Institut d'Estudis Autonòmics, Barcelona, 2009.

BARRAGÁN DOMEÑO, María Dolores y ZABALZA ALDAVE, María Itziar: *Archivo General de Navarra (1322-1349). Documentación Real*, Eusko Ikaskuntza-Sociedad de Estudios Vascos, Donostia-San Sebastián, 1997.

BERRUEZO ALBÉNIZ, Reyes: *Política educativa en Navarra 1931-1939*, Gobierno de Navarra, Pamplona, 1991.

- «Implantación de la administración educativa liberal en Navarra: la Comisión de Instrucción Primaria, 1838-1858», revista *Príncipe de Viana* nº 233 (2004).

BIDADOR, Joxemiel: *Materiales para una Historia de la Literatura Vasca en Navarra*, Pamiela, Pamplona, 2004.

BOGARSKI, Rango: «Lengua, nacionalismo y la desintegración de Yugoslavia», *Revista de Antropología Social* nº 6 (1997).

BONAPARTE, Louis-Lucien: *Carte des Sept Provinces Basques, montrant la délimitation actuelle de l'euscara et sa division en dialectes, sous-dialectes et varietés*, Stanford's Geographical Establishment, Londres, 1863. Mapa reeditado en facsímil por Editorial Pamiela, Pamplona, 1995.

BOURDIEU, Pierre: *¿Qué significa hablar? Economía de los intercambios lingüísticos*, traducción de Esperanza Martínez Pérez, Akal, Madrid, 1985.

CAMPIÓN JAIME-BON, Arturo: *Gramática de los cuatro dialectos literarios de la lengua euskara*, Imprenta de Eusebio López, Tolosa, 1884.

- *Obras Completas*, Editorial Mintzoa, Pamplona, 1983.

CAMPIÓN, Arturo y BROUSSAIN, Pierre: «Informe de los señores académicos A. Campión y P. Broussain a la Academia de la Lengua Vasca sobre unificación del euskera», *Euskera* 3 (1922).

CAMUS, Albert: *Carnets II, janvier 1942-mars 1951*, Gallimard, París, 1964.

CANTERA ORTIZ DE URBINA, Jesús: «"Lengua e imperio" en la política de la Revolución Francesa y sus antecedentes en la Península Ibérica en el siglo XVI», *Revista de Filología Francesa* nº 1 (1992).

CARO BAROJA, Julio: «Observaciones sobre el vascuence y el Fuero General de Navarra», *Fontes Linguae Vasconum: Studia et documenta* nº 1 (1969).

CASTRO, Américo: «La enseñanza de las lenguas modernas», *Boletín de la Institución Libre de Enseñanza* nº 733 (abril 1921).

CERVANTES, Miguel de: *Don Quijote de la Mancha*, edición de Francisco Rico, Instituto Cervantes-Galaxia Gutemberg-Círculo de Lectores-Centro para la Edición de los Clásicos Españoles, Estella (Navarra), 2004.

CIERVIDE MARTINENA, Ricardo Javier: «Toponimia navarra: historia y lengua», *Fontes Linguae Vasconum: Studia et documenta*, nº 34 (1980).

- «El Euskera en la Navarra medieval en su contexto románico», *Fontes Linguae Vasconum: Studia et documenta* nº 79 (1998).

CLOTET I MIRÓ, M. Àngels: «Incidència del Conveni-marc per la protecció de les minories nacionals en l'Estatut de les llengües regionals o minoritàries», *Revista de Llengua i Dret* nº 24 (1995).

CONSEJO DE EUROPA: *Marco común europeo de referencia para las lenguas: aprendizaje, enseñanza y evaluación*, Ministerio de Educación, Deporte y Cultura/Grupo Anaya, Madrid, 2002.

CONSEJO ESCOLAR DE NAVARRA: *Informe del Sistema Educativo en Navarra y Memoria del Consejo Escolar de Navarra. Curso 2000-2001*, Pamplona, 2001.

-Informe del Sistema Educativo en Navarra. Curso 2011-2012, Pamplona, 2012.

COOPER, Robert L.: *La planificación lingüística y el cambio social*, traducción de José María Perazzo, Cambridge University Press, Madrid, 1997.

COSERIU, Eugenio: *Competencia lingüística: elementos de la teoría del hablar*, edición de Heinrich Weber, traducción de Francisco Meno Blanco, Gredos, Madrid, 1992.

CRAWFORD, James: *Language Loyalties: A source book on the Official English controversy*, University of Chicago Press, Chicago, 1992.

DEFENSOR DEL PUEBLO DE LA COMUNIDAD FORAL DE NAVARRA: *El bilingüismo y la situación de los derechos lingüísticos de los ciudadanos*, Pamplona, 2010.

- La situación efectiva de los derechos lingüísticos de los ciudadanos en relación con la administración electrónica de la Comunidad Foral de Navarra, Pamplona, 2011.

DEL ARCO, Ricardo (ed.): «Ordenanzas inéditas dictadas por el Consejo de Huesca (1284-1486)», *Revista de Archivos, Bibliotecas y Museos*, 3ª época, tomo XXIX (noviembre-diciembre 1913).

DEL BURGO TAJADURA, Jaime Ignacio: *Introducción al estudio del Amejoramiento del Fuero (Los Derechos Históricos de Navarra)*, Gobierno de Navarra, Pamplona, 1987.

- El ocaso de los falsarios, Laocoonte, Madrid, 2000.

DEL VALLE, José: «Glotopolítica, ideología y discurso: categorías para el estudio del estatus simbólico del español», en DEL VALLE, José (ed.), *La lengua ¿patria común? Ideas e ideologías del español*, Vervuert-Iberoamericana, Madrid, 2007.

DIECKHOFF, Alain: «L'invention de l'hébreu, langue du quotidien national», en LACORNE, Denis y JUDT, Tony (dir.), *La politique de Babel: du monolinguisme d'État au plurilinguisme des peuples*, Karthala, París, 2002.

DIPUTACIÓN FORAL DE NAVARRA: *Fuero General de Navarra*, edición de Pablo Ilarregui y Segundo Lapuerta, 1869, Biblioteca de Derecho Foral, Pamplona, 1964.

ECO, Umberto: «L'italiano di domani», intervención en el encuentro *La lingua italiana fattore portante dell'identità nazionale*, 21 de febrero de 2011, publicación electrónica: http://www.quirinale.it/qrnw/statico/eventi/2011-02-lett/doc/Eco.pdf

ENCABO VERA, Miguel Ángel: «Estatuto jurídico del patrimonio lingüístico de Extremadura», en PÉREZ FERNÁNDEZ, José Manuel (coord.), *Estudios sobre el estatuto jurídico de las lenguas en España*, Atelier, Barcelona, 2006.

ENÉRIZ OLAECHEA, Francisco Javier: «El euskera en la Administración Local de Navarra», en RAZQUIN LIZARRAGA, Martín Mª y LARUMBE BIURRUN, Pedro Mª (dir.), *La Administración Local de Navarra*, Aranzadi, Pamplona, 1987.

ENGELS, Friedrich: «Revolución y contrarrevolución en Alemania», en MARX, Karl y ENGELS, Friedrich, *Obras Escogidas* vol. I, Editorial Progreso, Moscú, 1974.

EMA FERNÁNDEZ, Francisco Javier: «La Educación de las personas adultas en Navarra: una aproximación historiográfica», *Huarte de San Juan. Geografía e Historia* nº 12 (2005).

ESPARZA LEIBAR, Andoni y CHUECA INTXUSTA, Pilar: «Planificación lingüística en la administración foral y local de Navarra», *Revista Vasca de Administración Pública*, nº 44-2 (1996).

ERIZE ETXEGARAI, Xabier: *Vascohablantes y castellanohablantes en la historia del euskera de Navarra*, Gobierno de Navarra, Pamplona, 1999.

- «El discurso contrario a la «normalización» de la lengua vasca en Navarra (1997-2002)», *Revista Internacional de los Estudios Vascos* nº 46-2 (2001).

FAGOAGA, Blas: «Datos para la geografía histórica del euskera en Navarra», *Euskera* 7 (1962).

FASOLD, Ralph: *La Sociolingüística de la Sociedad. Introducción a la Sociolingüística*, traducción de Margarita España Villasanta y Joaquín Mejía Alberdi, Visor Libros, Madrid, 1996.

FELIÚ MARTÍNEZ, Ricardo: *La distribución social del poder: la élite navarra en el cambio de siglo (1999–2004)*, tesis doctoral presentada en

la Universidad Pública de Navarra, 2009. Publicación electrónica: http://nabaizaleokeztabaida.files.wordpress.com/2009/12/la-distribucion-social-del-poder-la-elite-navarra-en-el-cambio-de-siglo-1999-20042.pdf

FERNÁNDEZ, Tomás-Ramón: «La normalización del catalán como problema constitucional», *Revista Española de Derecho Administrativo* nº 87 (julio-septiembre 1995).

FERNÁNDEZ LIESA, Carlos: *Derechos lingüísticos y derecho internacional*, Instituto de Derechos Humanos Bartolomé de las Casas, Madrid, 1999.

FERNÁNDEZ VÍTORES, David: «El régimen lingüístico de la Unión Europea. Luces y sombras en el proceso de ampliación», *Revista de Llengua i Dret* nº 54 (2010).

GAL, Susan y WOOLARD, Kathryn A.: «Constructing Languages and Publics: Authority and Representation», *Pragmatics* nº 5 (1995).

GARAYZÁBAL HEINZE, Elena y ZHANG Jianfeng: «China y España, lengua y dialecto, mismos términos, significados diferentes», *Revista de Investigación Lingüística* vol. 9, nº 1 (2006).

GARCÍA DE ENTERRÍA, Eduardo y FERNÁNDEZ, Tomás-Ramón: *Curso de Derecho Administrativo,* tomo I, Civitas, Madrid, 2000, 10ª edición.

GARCÍA-GRANERO FERNÁNDEZ, Juan [y otros]: *Derecho foral de Navarra. Derecho privado (recopilación privada)*, Institución Príncipe de Viana, Pamplona, 1971.

GARCÍA ISASTI, Prudencio: «Udako Euskal Unibertsitatea-Universidad Vasca de Verano», *Revista de Estudios Políticos* nº 84 (abril-junio 1994).

GARCÍA-ARENAL, Mercedes y LEROY, Béatrice: *Moros y judíos en Navarra en la Baja Edad Media*, Hiperión, Madrid, 1984.

GARDE, Paul: «Unité et pluralité dans le domaine lingüistique serbo-croate», en LACORNE, Denis y JUDT, Tony (dir.), *La politique de Babel: du monolinguisme d'État au plurilinguisme des peuples*, Karthala, París, 2002.

GARIBAY, Esteban de: *Los XL libros del Compendio historial de las chrónicas y universal historia de todos los Reinos de España*, Christoforo Plantino, Amberes, 1571.

GASCÓN RICAO, Antonio y STORCH DE GRACIA Y ASENSIO, José Gabriel: *Historia de las lenguas de señas*, Universidad Complutense de Madrid, 2004.

GELLNER, Ernest: *Naciones y nacionalismo*, traducción de Javier Setó, Alianza Editorial, Madrid, 1988.

GELMAN, Juan: «La lengua es la patria de muchas patrias», *Cuadernos Hispanoamericanos* nº 680 (2007).

GOBIERNO DE NAVARRA: *Estudio sociolingüístico sobre el vascuence en Navarra. 2003 Competencia lingüística, uso y actitudes*, Pamplona, 2004.

- Euskararen egoera Nafarroan 2008 La situación del euskera en Navarra, Pamplona, 2009.

- Estudio sociolingüístico sobre la evolución del vascuence en Navarra 1986-2003. Publicación electrónica: http://www.euskarabidea.es/fitxategiak/dokumentuak/testuak/evolucion_euskera_navarra_1986-2003.pdf

GOBIERNO VASCO: *Encuesta sociolingüística de Euskal Herria, 1996: la continuidad del euskera II: Navarra*, Vitoria-Gasteiz, 1998.

- La continuidad del euskera = Euskararen jarraipena III: encuesta sociolingüística de Euskal Herria, 2001: conclusiones, Vitoria-Gasteiz, 2003.

- IV encuesta sociolingüística, 2006, Vitoria-Gasteiz, 2008.

GÓMEZ BORRÁS, Marga: «El derecho de las lenguas y las lenguas de los derechos», *Revista Jurídica de Navarra* nº 35 (enero-junio 2003).

GONZÁLEZ GONZÁLEZ, Raúl: «Unde habita a melancolía. Miradas sobre el romance eonaviego», *Revista de Filoloxía Asturiana* nº 9/10 (2009-2010).

GONZÁLEZ OLLÉ, Fernando: «El romance navarro», *Revista de Filología Española* nº 53 (1970).

- «Evolución y castellanización del romance navarro», revista *Príncipe de Viana* nº 168-170 (enero-diciembre 1983).

- «El uso de las lenguas regionales en la enseñanza primaria ante el Congreso de los Diputados (1896)», *Boletín de la Real Academia Española*, tomo 65, cuaderno 236 (1985).

- «Reconocimiento del romance navarro bajo Carlos II (1350)», revista *Príncipe de Viana* nº 182 (1987).

- «Tradicionalistas y progresistas ante la diversidad idiomática de España», en *Lenguas de España, lenguas de Europa*, Fundación Cánovas del Castillo, Madrid, 1994.

- La Asociación Euskara de Navarra (1877-1897) a través de sus libros de actas, Newbook Ediciones, Pamplona, 1997.

GONZÁLEZ RODRÍGUEZ, Ruth y SAAVEDRA FERNÁNDEZ-COMBARRO, Ricardo: «Aproximación pragmática a la categorización de una lengua: la fala del Navia-Eo», en BRANDENBERGER, Tobias y SCHMID, Beatrice (eds.), *Actas del VI Encuentro hispano-suizo de filólogos noveles (Oviedo, 9 de mayo de 2006)*, Universidad de Basilea, 2006.

GOROSTERRATZU, Javier: *Don Rodríguez Jiménez de Rada, gran estadista, escritor y prelado*, Viuda de T. Bescansa, Pamplona, 1925.

GROS I LLADÓS, Miquel: *Recuperación del euskera en Navarra*, Euskaltzaindia, Bilbao, 2007.

GUTIÉRREZ CUADRADO, Juan: «La sustitución del latín por el romance en la universidad española del siglo XVIII», en PESET REIG, Mariano (ed.), *Universidades españolas y americanas: época colonial*, CSIC, Madrid, 1987.

HAßLER, Gerda: «A Fala: normalización tardía e identidad cultural», *Revista de Estudios Extremeños* vol. 62, nº 2 (2006).

HERVÁS Y PANDURO, Lorenzo: *Escuela española de sordomudos, ó arte para enseñarles á escribir y hablar el idioma español*, Imprenta Real, Madrid, 1795.

HOBSBAWM, Eric J.: *Naciones y nacionalismo desde 1780*, traducción de Jordi Beltrán, Editorial Crítica, Barcelona, 1992, 2ª edición.

IDOATE, Florencio: «Los gitanos en Navarra», revista *Príncipe de Viana* nº 37 (1949).

- «Un intento frustrado de Universidad Vasco-Navarra en 1866», *Letras de Deusto* nº 1 (1971).

INSTITUTO ARAGONÉS DE ESTADÍSTICA: *Encuesta de usos lingüísticos en las Comarcas Orientales de Aragón. Año 2003*, Zaragoza, 2005.

IRIARTE LÓPEZ, Iñaki: *Tramas de identidad. Literatura y regionalismo en Navarra (1870-1960)*, Editorial Biblioteca Nueva, Madrid, 2000.

IRIBARREN, José María: *Vocabulario Navarro*, Diario de Navarra, Pamplona, 1997, 3ª edición.

IRIGOYEN GARCÍA, Javier: «Identidad colectiva, genealogía, y novela pastoril: el manuscrito en euskera de Juan Pérez de Lazarraga», *Hispanic Research Journal: Iberian and Latin American Studies* vol. 12, nº 4 (2011).

IRULAR (seudónimo de Ángel Irigaray): «El vascuence en Navarra», *Navarra* nº 1 y único, 1925.

IZU BELLOSO, Miguel José: *Navarra como problema. Nación y nacionalismo en Navarra*, Biblioteca Nueva, Madrid, 2001.

- *El Tribunal Administrativo de Navarra*, Departamento de Administración Local, Pamplona, 2004.

- *Derecho Parlamentario de Navarra*, Servicio de Publicaciones del Parlamento de Navarra, Pamplona, 2009.

- *Régimen jurídico de los símbolos de Navarra*, Gobierno de Navarra, Pamplona, 2011.

JARDÓN, Manuel: *La «normalización lingüística», una anormalidad democrática. El caso gallego*, Siglo Veintiuno de España Editores, Madrid, 1993.

JIMÉNEZ, Juan Carlos: «La Economía de la lengua: una visión de conjunto», *Documentos de Trabajo. El valor económico del español* nº 1 (2006).

JIMÉNEZ DE RADA, Rodrigo: *PP. Toletanorum quotquot extant Opera: tomus tertius: Roderici Ximenii de Rada, Toletanae Ecclesiae Praesulis, opera praecipua complectens*, Imprenta de la viuda de Joaquín Ibarra, Madrid, 1793.

JIMENO ARANGUREN, Roldán (coord.): *El euskera en tiempo de los euskaros*, Gobierno de Navarra-Ateneo Navarro/Nafar Ateneoa, Pamplona, 2000.

JIMENO JURÍO, José María: «La Diputación de Navarra, el Euskera y Euskaltzaindia (1949-1952)», *Fontes Linguae Vasconum: Studia et documenta* nº 73 (1996).

- Navarra. Historia del Euskera. I. Personalidad y lengua, col. «Obras Completas de Jose Mª Jimeno Jurío», nº 36, Pamiela-Udalbide-Euskara Kultur Elkargoa, Pamplona, 2006.

JUNTA SUPERIOR DE EDUCACIÓN: *Plan y reglamento general para las escuelas del Reino de Navarra*, Imprenta de Francisco Erasun y Rada, Pamplona, 1831.

JUNYENT, M. Carme: *Contra la planificació: una proposta ecolingüística*, Empúries, Barcelona, 1998.

LACORNE, Denis y JUDT, Tony (dir.): *La politique de Babel: du monolinguisme d'État au plurilinguisme des peuples*, Karthala, París, 2002.

LAÍNZ, Jesús: *Adiós, España: Verdad y mentira de los nacionalismos*, Ediciones Encuentro, Madrid, 2004.

LAPESA, Rafael: *Historia de la lengua española*, Gredos, Madrid, 1981.

LARRAMENDI, Manuel de: *De la antiguedad y universalidad del bascuenze en España: de sus perfecciones y ventajas sobre otras muchas lenguas: demonstracion previa al Arte, que se dará a luz desta lengua*, Imprenta de Eugenio García de Honorato, Salamanca, 1728.

LARRAÑAGA IRIZAR, Iñaki: «Estudio sociolingüístico de Iruña. 1986», en *Jornadas Pamplona y el Euskara. 18 al 20 de diciembre de 1995*, Ayuntamiento de Pamplona, 1996.

LATIEGUI, Vicente de y OÑATIBIA, Dionisio de: *Euskaltzaindia, el batua y la muerte del euskera*, Lorea, San Sebastián, 1983.

LEIZARRAGA, Joannes: *Iesus Christ Gure Iaunaren Testamentu Berria*, Imprenta de Pierre Hautin, La Rochela, 1571.

LEÓN-PORTILLA, Ascensión y Miguel: *Las primeras gramáticas del Nuevo Mundo*, Fondo de Cultura Económica, México DF, 2009.

LEWIS, M. Paul (ed.): *Ethnologue: Languages of the World*, SIL International, Dallas, 2009, 16ª edición. Publicación electrónica: http://www.ethnologue.com

LÓPEZ ANTÓN, José Javier: *Arturo Campión entre la historia y la cultura*, Gobierno de Navarra-Fundación Sabino Arana, Pamplona, 1998.

LÓPEZ-GOÑI, Irene: «La «Sección de fomento de Vascuence» de la Diputación de Navarra (1957-1972): Génesis y actuación», *Gerónimo de Uztáriz* nº 19 (2003).

- «Las ikastolas en Navarra (siglo XX): búsqueda de un modelo de escuela propio», *Historia de la educación: Revista interuniversitaria* nº 24 (2005).

- Ikastola: Un movimiento popular y pedagógico. Historia de las ikastolas de Navarra, Euskara Kultur Elkargoa, Pamplona, 2007.

- «Aproximación a la Educación Especial y minoría lingüística en Navarra: breve recorrido histórico», en BERRUEZO ALBÉNIZ, María Reyes y CONEJERO LÓPEZ, Susana (coord.), *El largo camino hacia una educación inclusiva: la educación especial y social del siglo XIX a nuestros días: XV Coloquio de Historia de la Educación, Pamplona-Iruñea, 29, 30 de junio y 1 de julio de 2009*, Universidad Pública de Navarra, Pamplona, 2009.

LÓPEZ BASAGUREN, Alberto: «Las lenguas oficiales entre Constitución y Comunidades Autónomas: ¿desarrollo o transformación del modelo constitucional?», *Revista Española de Derecho Constitucional* nº 79 (enero-abril 2007).

LÓPEZ GARCÍA, Mabel: «El régimen de Internet como medio audiovisual: su incidencia en la evolución del régimen de los medios audiovisuales», *Revista de Estudios de la Administración Local y Autonómica* nº 311 (septiembre-diciembre 2009).

LÓPEZ MORALES, Humberto: *Sociolingüística*, Editorial Gredos, Madrid, 1989.

LÓPEZ RAMÓN, Fernando: «Teoría de las cosas públicas», *Revista de Administración Pública* nº 186 (septiembre-diciembre 2011).

MADARIAGA ORBEA, Juan: *Apologistas y detractores de la lengua vasca*, Fundación para el Estudio del Derecho Histórico y Autonómico de Vasconia, Donostia-San Sebastián, 2008.

MAEZTU ESPARZA, Víctor Manuel: «Apuntes sobre la historia del nombramiento de maestros y el derecho de propuesta en Navarra», revista *Príncipe de Viana* nº 203 (1994).

- «La Ley General de Educación de 1970 y Navarra», revista *Príncipe de Viana* nº 217 (1999).

- *Régimen foral de Navarra en materia educativa (1970-1982)*, Gobierno de Navarra, Pamplona, 2002.

MAGALDI, Núria: «Els drets lingüístics a la jurisprudència del Tribunal Europeu de Drets Humans», *Revista de Llengua i Dret* nº 57 (2012).

MARCOS MARÍN, Francisco: «De imperio a emporio. La unidad de la lengua española», *Nueva revista de política, cultura y arte* nº 135 (2011).

MARCOTEGUI ROS, Javier: «La evolución del vascuence en Navarra», en *Euskara, Navarra, Futuro. Ponencias, debates y comunicaciones*, Euskara Kultur Elkargoa, Pamplona, 2005.

MARTÍN-RETORTILLO BAQUER, Lorenzo: «La efectiva aplicabilidad de la Declaración Universal de Derechos Humanos en el sistema jurídico español», *Revista de Administración Pública* nº 153 (septiembre-diciembre 2000).

MARTÍNEZ BELOQUI, Mª Sagrario: *Navarra, el Estado y la Ley de Modificación de Fueros de 1841*, Gobierno de Navarra, Pamplona, 1999.

MAY, Stephen: «Derechos lingüísticos como derechos humanos», *Revista de Antropología Social* nº 19 (2010).

MAYANS Y SISCAR, Gregorio: *Orígenes de la lengua española*, Juan de Zúñiga, Madrid, 1737.

MENDÍVIL GIRÓ, José Luis: «Lenguas en peligro y lenguas peligrosas: Lingüística, política lingüística y política a propósito de la llamada lengua aragonesa», *Archivo de filología aragonesa* vol. 59-60, tomo 2 (2002-2004).

MERCADER RIBA, Juan: «La ordenación de Cataluña por Felipe V: la Nueva Planta», *Hispania* nº 43 (1951).

MICHELENA, Luis: *Textos arcaicos vascos*, Minotauro, Madrid, 1964.

- «Los vascos y su nombre», *Revista Internacional de los Estudios Vascos* nº 29 (1984).

MIKELARENA PEÑA, Fernando: «La evolución demográfica de la población vascoparlante en Navarra entre 1553 y 1936», *Fontes Linguae Vasconum: Studia et documenta* nº 92 (2003).

MILIAN I MASSANA, Antoni: «La regulación constitucional del multilingüismo», *Revista Española de Derecho Constitucional* nº 10 (1984).

- «Los derechos lingüísticos como derechos fundamentales», *Revista Vasca de Administración Pública* nº 30 (1991).

- *Derechos lingüísticos y derecho fundamental a la educación. Un estudio comparado: Italia, Bélgica, Suiza, Canadá y España*, Civitas, Madrid, 1994.

- *Público y privado en la normalización lingüística. Cuatro estudios sobre derechos lingüísticos*, Atelier, Barcelona, 2000.

- «2004-2009: L'evolució del règim lingüístic en el dret de la Unió Europea. De l'ampliació del 2004 al tractat de Lisboa», *Revista d'estudis autonòmics i federals* nº 10 (abril 2010).

MINISTERIO DE EDUCACIÓN: *Las cifras de la educación en España. Estadísticas e indicadores. Edición 2012*, Madrid, 2012. Publicación electrónica: https://sede.educacion.gob.es/publiventa/detalle.action?cod=15372

- *Estudio Europeo de Competencia Lingüística*, Madrid, 2012. Publicación electrónica: http://www.mecd.gob.es/inee/estudios/competencia-linguistica.html

MIR I SALA, Narcís: «Els acords administratius signats pel Govern espanyol sobre l'ús oficial de les llengües espanyoles diferents del castellà en el si de les institucions i els organismes de la Unió Europea», *Revista de Llengua i Dret* nº 46 (2006).

MONREAL ZIA, Gregorio: «Origen de la ley del vascuence de Navarra», *Revista Internacional de los Estudios Vascos*, nº 46-2 (2001).

MONREAL ZIA, Gregorio y JIMENO ARANGUREN, Roldán: *Textos histórico-jurídicos navarros. I. Historia antigua y medieval*, Colección Pro Libertate nº 18, Gobierno de Navarra, Pamplona, 2008.

MONTEANO SORBET, Peio J.: «'Vascos' y 'franceses' en la Tudela de mediados del siglo XVI», revista *Príncipe de Viana* nº 234 (2005).

MORALES GÁLVEZ, Carmen, ARRIMADAS GÓMEZ, Irene, RAMÍREZ NUEDA, Eulalia, LÓPEZ GAYARRE, Alicia y OCAÑA VILLUENDAS, Laura: *La enseñanza de las lenguas extranjeras en España*, Ministerio de Educación, Cultura y Deporte, Madrid, 2000.

MORENO CABRERA, Juan Carlos: *El nacionalismo lingüístico. Una ideología destructiva*, Península, Barcelona, 2008.

MORENO FERNÁNDEZ, Francisco: *Historia social de las lenguas de España*, Ariel, Barcelona, 2005.

- *Principios de sociolingüística y sociología del lenguaje*, Ariel, Barcelona, 2009, 4ª edición.

- *La lengua española en su geografía*, Arco/Libros, Madrid, 2009.

MOREU-REY, Enric: *Antroponímia: Història dels nostres prenoms, cognoms i renoms*, Universidad de Barcelona, Barcelona, 1993, 2ª edición.

MOSELEY, Christopher (ed.): *Atlas de las Lenguas del Mundo en Peligro*, Ediciones UNESCO, París, 2010, 3ª edición.

NAVARRO SÁNCHEZ, Ángel Custodio: «Estatuto jurídico del patrimonio lingüístico de la cuenca del Segura», en PÉREZ FERNÁNDEZ, José Manuel

(coord.), *Estudios sobre el estatuto jurídico de las lenguas en España*, Atelier, Barcelona, 2006.

NEBRIJA, Antonio de: *Gramática de la lengua castellana*, Linkgua ediciones, Barcelona, 2009.

NIEVA FENOLL, Jordi: «La invocació directa de la Carta europea de les llengües regionals o minoritàries als tribunals», *Revista de Llengua i Dret* nº 52 (2009).

OIHENART, Arnaldo de: *Notitia utriusque Vasconiae, tum Ibericae tum Aquitanicae*, Imprenta de Sebastian Cramoisy, París, 1638.

PARLAMENTO DE NAVARRA: *Actas de las Cortes de Navarra (1530-1829)*, Pamplona, 1991.

PÉREZ CALVO, Alberto: «Pluralismos lingüísticos y sus regulaciones», *Revista Jurídica de Navarra* nº 51 (enero-junio 2011).

PÉREZ FERNÁNDEZ, José Manuel: «El régimen jurídico de la toponimia en Asturias. Luces y sombras», *Revista de Llengua i Dret* nº 48 (2007).

- «La tutela de las lenguas regionales o minoritarias estatutarias y su encaje en el modelo constitucional español: ¿Un tertium genus en el reconocimiento de los derechos lingüísticos?», *Revista Española de Derecho Constitucional* nº 89 (mayo-agosto 2010).

PÉREZ-SALAZAR, Carmela: *El romance navarro en documentos reales del siglo XIV (1322-1349)*, Gobierno de Navarra, Pamplona, 1995.

PÉREZ VEJO, Tomás: *Nación, identidad nacional y otros mitos nacionalistas*, Ediciones Nobel, Oviedo, 1999.

PETSCHEN VERDAGUER, Santiago: «Entre la política y el derecho: La Carta europea de las lenguas regionales o minoritarias», *Revista de Estudios Políticos* nº 66 (octubre-diciembre 1989).

PHARIES, David A.: *Breve historia de la lengua española*, University of Chicago Press, Chicago, 2006.

PLATÓN: *Cratilo*, introducción, versión y notas de Ute Schmidt Osmanczik, Instituto de Investigaciones Filológicas, México DF, 1988.

PONCE MARTÍNEZ, Carlos Félix: «La declaración universal de derechos humanos. Naturaleza jurídica y aplicación por los órganos jurisdiccionales internos», *Anuario de la Facultad de Derecho* nº 19-20 (2001-2002), Universidad de Extremadura.

POU, Francesca: «Contra la lengua invisible», *Isonomía: Revista de teoría y filosofía del derecho* nº 19 (2003).

PRADERA LARUMBE, Víctor: *Por Navarra, para España*, Pamplona, 1921.

PRAT DE LA RIBA, Enrich: *La nacionalitat catalana*, Tipografia L'Anuari de la Exportació, Barcelona, 1906.

PRIETO DE PEDRO, Jesús: *Lenguas, lenguaje y derecho*, Civitas, Madrid, 1991.

- «Dictamen emitido a requerimiento del Excmo. Sr. Defensor del Pueblo sobre la conformidad a la Constitución de la Ley 1/1998, de 7 de enero, de Política Lingüística, del Parlamento de la Generalidad de Cataluña», *Teoría y Realidad Constitucional* nº 2 (1998).

- «Derechos Culturales y Desarrollo Humano», *Pensar Iberoamérica: Revista de cultura* nº 7 (2004).

PUIG I SALELLAS, Joseph M.: «La doble oficialitat lingüística com a problema jurídic», *Revista de Llengua i Dret* nº 1 (junio 1983).

QUEVEDO, Francisco de: «España defendida, y los tiempos de ahora, de las calumnias de los noveleros y sediciosos», editado por Robert Selden Rose, *Boletín de la Real Academia de la Historia*, tomos 68 y 69, 1916.

QUIROGA, Alejandro y ALONSO, Gregorio: *Matrimonio de conveniencia. El nacionalismo español y las relaciones Iglesia-Estado durante la Dictadura de Primo de Rivera*, Asociación de Historia Contemporánea, Santiago de Compostela, 2004. Publicación electrónica: http://www.ahistcon.org/docs/Santiago/pdfs/s2a.pdf

RAZQUIN LIZARRAGA, José Antonio: *Fundamentos jurídicos del Amejoramiento del Fuero. Derechos Históricos y Régimen Foral de Navarra*, Gobierno de Navarra, Pamplona, 1989.

RAZQUIN LIZARRAGA, Martín Mª: *Régimen jurídico-administrativo de las Bardenas Reales*, Gobierno de Navarra, Pamplona, 1990.

RAZQUIN LIZARRAGA, Martín Mª y SERRANO AZCONA, Ángel (dir.): *Comentarios a la Ley Foral de la Administración Local de Navarra*, Gobierno de Navarra, Pamplona, 1991.

REAL ACADEMIA ESPAÑOLA y ASOCIACIÓN DE ACADEMIAS DE LA LENGUA ESPAÑOLA: *Ortografía de la lengua española*, Espasa, Madrid, 2010.

REGUEIRO TENREIRO, Manuel: «Potenciación del uso del gallego y protección de la lengua», *Euskera* 39-2 (1994).

RENAN, Ernest: «La guerre entre France et l'Allemagne», *Revue des Deux Mondes*, tomo 89 (septiembre-octubre 1870).

RODRÍGUEZ OCHOA, José María: «Aplicación y desarrollo normativo de la Ley Foral del Vascuence en el ámbito de la Administración Foral de Navarra», *Revista Internacional de los Estudios Vascos*, nº 46-2 (2001).

RODRÍGUEZ-SAN PEDRO BEZARES, Luis E.: «La «nación de Vizcaya» en las Universidades de Castilla ss. XVI-XVIII», *Revista de Historia Moderna-Anales de la Universidad de Alicante* nº 20 (2002).

RUBIO LLORENTE, Francisco: «La Ley de Política Lingüística (1/1998, de 7 de enero) de la Generalitat de Cataluña. Contribución al debate acerca de su legitimidad constitucional», en SAUCA, José María (ed.), *Lenguas, política, derechos*, Universidad Carlos III de Madrid-Boletín Oficial del Estado, Madrid, 2000.

- «Los deberes constitucionales», *Revista Española de Derecho Constitucional* nº 62 (mayo-agosto 2001).

RUIZ VIEYTEZ, Eduardo J.: «Minorías, nacionalidades y minorías nacionales. La problemática aplicación en España del Convenio Marco para la Protección de las Minorías Nacionales del Consejo de Europa», *Revista Vasca de Administración Pública* nº 82 (2008).

RYSKAMP, George R.: «La transmisión de los apellidos en España y las Colonias americanas (1500-1900)», en PARDO DE GUEVARA Y VALDÉS, Eduardo (coord.), *España y América: un escenario común: actas de la XI Reunión Americana de Genealogía*, Consejo Superior de Investigaciones Científicas-Instituto de Estudios Gallegos «Padre Sarmiento», Santiago de Compostela, 2005.

SALVADOR, Gregorio: *Lengua española y lenguas de España*, Ariel, Barcelona, 1987.

- *Política lingüística y sentido común*, Istmo, Madrid, 1992.

- *Estar a la que salte*, Espasa Calpe, Madrid, 2007.

SANS SOCASAU, Jusèp Loís: «L'Estatut i l'occità», *Revista de Llengua i Dret* nº 48 (2007).

SARRAILH DE IHARTZA, Fernando: *Vasconia. Estudio dialéctico de una nacionalidad*, Ediciones Norbait, Buenos Aires, 1973, 2ª edición.

SATRÚSTEGUI, José María: «Goizuetako udal ordenantzak», *Fontes Linguae Vasconum: Studia et documenta* nº 72 (1996).

- «Luces y sombras de la lengua de los navarros», en *Año europeo de las lenguas. La situación jurídica del euskara en Navarra*, Euskara Kultur Elkargoa, Pamplona, 2002.

SAUSSURE, Ferdinand de: *Curso de lingüística general*, traducción de Amado Alonso, Editorial Losada, Buenos Aires, 1945, 24ª edición.

SIGUÁN, Miquel: *España plurilingüe*, Alianza, Madrid, 1992.

SOLOZÁBAL ECHEVARRÍA, Juan José: «El régimen constitucional del bilingüismo: la cooficialidad lingüística como garantía institucional», en SAU-

CA, José María (ed.), *Lenguas, política, derechos*, Universidad Carlos III de Madrid-Boletín Oficial del Estado, Madrid, 2000.

STRUBELL I TRUETA, Miquel: «Política lingüística i Administració», *Revista de Llengua i Dret* nº 2 (diciembre 1983).

TAFALLA PLANA, Montserrat: «El multilingüismo en la Organización de las Naciones Unidas», *Revista de Llengua i Dret* nº 53 (2010).

TAMBURRI BARIAIN, Pascual: «Estudiantes navarros en Bolonia (siglos XII-XIX). Notas sobre una nación navarra», revista *Príncipe de Viana* nº 215 (1998).

THIESSE, Anne-Marie: *La creación de las identidades nacionales. Europa: siglos XVIII-XX*, traducción de Perfecto Conde, Ézaro Ediciones, Madrid, 2010.

TORREALDAI, Joan Mari: *El Libro Negro del Euskera*, Ttarttalo, Estella, 2009, 8ª edición.

TOSCANO MÉNDEZ, Manuel: «El derecho a la legítima defensa de la lengua: una discusión», *Contrastes* nº 12 (2007).

UGALDE, Martín de (dir.): *El libro blanco del euskara*, Real Academia de la Lengua Vasca-Euskaltzaindia, Bilbao, 1977.

- *Conflicto lingüístico en Euskadi*, Real Academia de la Lengua Vasca-Euskaltzaindia, Bilbao, 1979.

UNZUETA, Patxo: *Los nietos de la ira: nacionalismo y violencia en el País Vasco*, El País, Madrid, 1988.

URMENETA PURROY, Blanca: «Actuación del Ayuntamiento de Pamplona respecto del vascuence (1975-1985)», *Revista de filología hispánica* vol. 3, nº 2 (1987).

- *Navarra ante el vascuence. Actitudes y actuaciones (1876-1919)*, Gobierno de Navarra, Pamplona, 1996.

URRIZOLA HUALDE, Ricardo: «El euskara en la administración navarra a finales del XVIII. Tensa relación entre el Hospital y el Ayuntamiento de Pamplona», *Fontes Linguae Vasconum: Studia et documenta* nº 98 (2005).

URRUTIA LIBARONA, Iñigo: *Derechos lingüísticos y Euskera en el sistema educativo*, LETE argitaletxea, Pamplona, 2005.

- «Defensa y promoción de las lenguas oficiales como razón imperiosa de interés general de la Unión Europea a la luz de la jurisprudencia del TJCE», *Revista Vasca de Administración Pública* nº 83 (2009).

URTEAGA, Mertxe: «El Vasconum saltus y Oiasso», *Boletín Arkeolan* nº 15 (2007-2008).

URZAINQUI MINA, Tomás: *Navarra Estado europeo*, Pamiela, Pamplona, 2004.

VARELA DÍAZ, Santiago: «La idea de deber constitucional», *Revista Española de Derecho Constitucional* nº 4 (enero-abril 1982).

VELASCO FERNÁNDEZ DE LA CUESTA, Ladislao: *Los Euskaros en Álava, Guipúzcoa y Vizcaya*, Imprenta de los Oliveres a cargo de A. Xumetra, Barcelona, 1879.

VERGARA CIORDIA, Javier: «La historia de la educación en Navarra y su dimensión historiográfica (edades Media y Moderna)», en *Primer Encuentro sobre Historia de la Educación en Navarra*, Gobierno de Navarra, Pamplona, 2001.

VERNET I LLOBET, Jaume: «Principios constitucionales y derechos en un Estado plurilingüe», en *Derechos de las minorías en una sociedad multicultural*, Cuadernos de Derecho Judicial nº 11, Consejo General del Poder Judicial, Madrid, 1998.

VILHAR, Xavier: «Análise de um auto do Tribunal Superior de Justiça de Galiza, que declara judicialmente inadmissível o galego escrito com a sua própria ortografia histórica e internacional», *Revista de Llengua i Dret* nº 22 (1994).

VILLASANTE, Luis: *Historia de la literatura vasca*, Editorial Aránzazu, Burgos, 1979, 2ª edición.

- «75.º aniversario del Congreso de Oñati (1918-1993)», *Revista Internacional de los Estudios Vascos* nº 39-1 (1994).

WOOLARD, Kathryn A.: «La autoridad lingüística del español y las ideologías de la autenticidad y el anonimato», en DEL VALLE, José (ed.), *La lengua ¿patria común? Ideas e ideologías del español*, Vervuert-Iberoamericana, Madrid, 2007.

XIOL RÍOS, Juan Antonio: «El catalán como lengua propia de las Corporaciones públicas de base sectorial», en *Estudios sobre la Ley de Política Lingüística*, Generalitat de Catalunya-Marcial Pons, Barcelona-Madrid, 1999.

ZABALETA, Patxi: «Euskara testamendu eta azken-nahietako idatzietan», *Euskera* 37-1 (1992).

ZABALTZA, Xabier: *Una historia de las lenguas y los nacionalismos*, Gedisa, Barcelona, 2006.

ZAMACOLA, Juan Antonio de: *Historia de las naciones Bascas de una y otra parte del Pirineo septentrional y costas del mar Cantábrico desde sus primeros pobladores hasta nuestros días*, Imprenta de la Viuda de Duprat, Auch, 1818.

ZAMORA VICENTE, Alonso: *Historia de la Real Academia Española*, Espasa-Calpe, Madrid, 1999.

ZUAZO ZELAIETA, Koldo: «Euskalkiak, gaur», *Fontes Linguae Vasconum: Studia et documenta* nº 78 (1998).

- *El euskera y sus dialectos: origen, evolución y propuestas de futuro*, Alberdania, Irún, 2010.

PERIÓDICOS

- *ABC*, publicado en Madrid desde 1903.

- *Diario de Navarra*, publicado en Pamplona desde 1903.

- *El País*, publicado en Madrid desde 1976.

- *The Times*, publicado en Londres desde 1785.

- *La Vanguardia*, publicado en Barcelona desde 1881.

PUBLICACIONES ELECTRÓNICAS

Todas las referencias a publicaciones electrónicas disponibles en Internet están hechas a fecha de 30 de junio de 2013.

ÍNDICE DE CUADROS

Cuadro 1 Conocimiento de lenguas. CIS 1998. Pág. 119.

Cuadro 2 Conocimiento de lenguas. INE Censo de Población 2001. Pág. 120.

Cuadro 3 Conocimiento de vascuence 1991-2011. V Encuesta sociolingüística 2011. Pág. 291.

Cuadro 4 Conocimiento de vascuence por grupos de edad. V Encuesta sociolingüística 2011. Pág. 292.

Cuadro 5 Conocimiento de vascuence por zonas. Encuesta sociolingüística de Navarra 2008. Pág. 294.

Cuadro 6 Conocimiento de vascuence por zonas. Elaboración propia sobre datos de Encuesta sociolingüística de Navarra 2008. Pág. 295.

Cuadro 7 Conocimiento de vascuence por grupos de edad. Encuesta sociolingüística de Navarra 2008. Pág. 296.

Cuadro 8 Matrícula en enseñanza obligatoria por modelos lingüísticos. Curso 2011-2012. Pág. 367.

Cuadro 9 Población por zonas lingüísticas. INE 1/1/2011. Pág. 367.

Cuadro 10 Municipios y población de la zona vascófona. INE 1/1/2011. Pág. 368.

Cuadro 11 Municipios y población de la zona mixta. INE 1/1/2011. Pág. 369.

Cuadro 12 Municipios y población de la zona no vascófona. INE 1/1/2011. Pág. 370.

Cuadro 13 Equivalencias del grado de dominio del vascuence para personal de las administraciones públicas de Navarra. Pág. 468.

Cuadro 14 Equivalencias de acreditaciones de idiomas comunitarios para personal de las administraciones públicas de Navarra. Pág. 472.

Cuadro 15 Exigencia de conocimiento de idiomas en la plantilla orgánica de la Administración de la Comunidad Foral 2012. Pág. 475.

Cuadro 16 Número de alumnos que solicitan cambio de modelo lingüístico. Pág. 542.

Cuadro 17 Distribución del alumnado por modelos lingüísticos. Curso 2011-2012. Pág. 543.

Cuadro 18 Centros públicos y privados en enseñanzas no universitarias. Curso 2011-2012. Pág. 545.

Cuadro 19 Número de alumnos matriculados por centros públicos y privados y modelos lingüísticos. Curso 2011-2012. Pág. 546.

ÍNDICE DE MAPAS

Mapa 1 Mapa de Louis-Lucien Bonaparte con las siete provincias vascas y la delimitación de los dialectos del vascuence (1863). Pág. 279.

Mapa 2 Retroceso territorial del vascuence en Navarra entre los siglos XVI y XX. Pág. 283.

Mapa 3 Dialectos del vascuence. Zuazo-Euskarabidea/Instituto Navarro del Vascuence. Pág. 286.

Mapa 4 Zonas lingüísticas conforme a la Ley Foral del Vascuence (2011). Pág. 364.

Mapa 5 Partidos judiciales y zonas lingüísticas. Pág. 451.

Mapa 6 Demarcaciones de televisión digital local. Pág. 609+.

El régimen lingüístico de la Comunidad Foral de Navarra
se acabó de imprimir en septiembre de 2013.