

BALANCE DE LA LEGISLACIÓN Y LA JURISPRUDENCIA DE LA COMUNIDAD FORAL DE NAVARRA 1979-2019

María del Carmen Bolaño Piñeiro*

Resumen

El presente documento recoge las principales normas y sentencias en materia de derecho lingüístico que se han producido en los últimos 40 años en la comunidad foral de Navarra, comunidad esta que continúa muy por detrás de la comunidad autónoma del País Vasco en dicha materia. El marco constitucional y estatutario ha permitido la aprobación de la Ley Foral 18/1986, de 15 de noviembre, del Euskera. Esta norma ha sido levemente modificada en dos ocasiones de forma reciente (2010 y 2017) con el objeto de ampliar los derechos lingüísticos de los navarros y navarras, principalmente de aquellos que residen en la zona no vascófona. De hecho, la obligación de dividir la comunidad foral de Navarra en zonas lingüísticas (vascófona, mixta y no vascófona) que viene determinada por el artículo 9.2 de la Ley Orgánica 13/1982, de 10 de agosto, de Reintegración y Amejoramiento del Régimen Foral de Navarra, continúa siendo uno de los principales obstáculos para la efectiva protección del euskera en Navarra y de los derechos lingüísticos de su ciudadanía.

Palabras clave: derecho lingüístico; política lingüística; normalización lingüística; Navarra; euskera; lenguas minoritarias; discriminación.

A REVIEW OF THE LEGISLATION AND JURISPRUDENCE OF THE AUTONOMOUS COMMUNITY OF NAVARRA 1979-2019

Abstract

This article brings together the main regulations and rulings in the field of language law that have appeared over the last 40 years in the autonomous community of Navarra, which still lags far behind the autonomous community of the Basque Country in this field. The framework arising from the Spanish Constitution and its own Statute has permitted the passing of Regional Law (Ley Foral) 18/1986, of 15 November, on the Basque Language. This law has been slightly amended on two occasions in recent years (2010 and 2017) in the aim of expanding the language-related rights of those living in Navarra, mainly those residing in its non-Basque-speaking area. The obligation to divide the autonomous community of Navarra into language-speaking areas (Basque, mixed and non-Basque), established by Article 9.2 of Organic Law 13/1982, of 10 August, on the Reintegration and Enhancement of the Regional Regime of Navarra, remains one of the chief obstacles to effectively protecting the Basque language in Navarra and the language rights of its residents.

Keywords: language law; language policy; language normalisation; Navarra; Basque; minority languages; discrimination.

* María del Carmen Bolaño Piñeiro, profesora de Derecho Administrativo en la Universidad del País Vasco (UPV/EHU). mariadelcarmen.bolano@ehu.eus

Citaci3n recomendada: Bolaño Piñeiro, María del Carmen. (2019). Balance de la legislaci3n y la jurisprudencia de la comunidad foral de Navarra 1979-2019. *Revista de Llengua i Dret, Journal of Language and Law*, 72, 243-255. <https://doi.org/10.2436/rld.i72.2019.3366>

Sumario

Abreviaciones

1 Introducción

2 Enseñanza

3 Alfabetización y euskaldunización de personas de más de 16 años

4 El uso institucional

5 Los medios de comunicación y el sector audiovisual

6 La toponimia

7 Ámbito socioeconómico y ayudas y subvenciones

8 Conclusiones

Referencias bibliográficas

Abreviaciones

art.	Artículo
CE	Constitución Española
CFN	Comunidad foral de Navarra
DF	Decreto Foral
EELL	Entidades locales
GF	Gobierno foral
GN	Gobierno de Navarra
LF	Ley Foral
LFE	Ley Foral 18/1986, de 15 de noviembre, del Euskera
LFV	Ley Foral 18/1986, de 15 de noviembre, del Vascoence (denominación hasta 2017)
LO	Ley Orgánica
LORAFNA	Ley Orgánica 13/1982, de 10 de agosto, de Reintegración y Amejoramiento del Régimen Foral de Navarra
OF	Orden foral
TS	Tribunal Supremo
TSJN	Tribunal Superior de Justicia de Navarra
STS	Sentencia del Tribunal Supremo
STSJN	Sentencia del Tribunal Superior de Justicia de Navarra
UPNA	Universidad Pública de Navarra

1 Introducción

El euskera es una lengua minoritaria¹ y, por ello, necesitada de medidas especiales de protección, no solo para evitar su desaparición fomentando su enseñanza, sino también para impulsar su uso y devolverle su papel en la sociedad navarra y en la esfera pública que el devenir histórico le ha ido negando, principalmente debido a la estrategia homogeneizadora de los poderes imperantes de cada momento.

La protección del euskera en Navarra comienza con la Ley Foral 18/1986, de 15 de noviembre, del Vasconce, dictada al amparo de los [artículos 3 de la CE](#) y [9.2 de la LORAFNA](#). La principal crítica que se le ha hecho a esta norma, hoy ligeramente modificada, tiene en realidad base en el propio mejoramiento o estatuto de la CFN. Y es que en el artículo 9.2 de dicha LO se establece que el vasconce será la lengua oficial en las zonas vascoparlantes de Navarra, zonas que serán determinadas por ley foral.² Así, ya en el bloque de constitucionalidad se establece una política de zonificación de Navarra, diferenciando las zonas que se entienden actualmente como vascófonas, las que lo son pero en menor medida y las que no lo son.³ Esta partición de la CFN en función del porcentaje de vascoparlantes ha supuesto la merma de derechos lingüísticos de los navarros y navarras, ya que dependiendo del lugar de residencia se va a ser titular de unos derechos lingüísticos o no y, en otros casos, principalmente en la zona denominada “mixta”, la inseguridad jurídica sobre la titularidad de dichos derechos y su ejercicio va a ser patente.

La norma de referencia en materia lingüística en Navarra, esto es, la Ley Foral 18/1986, ha sido brevemente modificada desde su aprobación. En primer lugar, se estableció la posibilidad de incorporar a la zona mixta cuatro municipios, siempre que lo acordasen por mayoría absoluta en el pleno.⁴ Posteriormente, se modificó el título de la norma, cambiando la referencia a la lengua propia de Navarra como “vasconce” a “euskera”, se añadieron cuarenta y cuatro municipios a la zona mixta y uno a la zona vascófona.⁵ Asimismo, se ha ampliado la posibilidad de recibir enseñanza en los diversos niveles educativos en euskera a la zona no vascófona, si bien limitada a la existencia de un número de alumnos y alumnas que lo soliciten.⁶ También se ha otorgado competencia expresa a las EELL para regular y fomentar el euskera con independencia de la zona en la que se encuentren.⁷ La LORAFNA que, como se dice, es en realidad la norma que establece este controvertido sistema, también ha sido modificada desde su aprobación, pero el artículo 9, que es el que establece la zonificación, no se ha retocado, lo que conlleva la consolidación de dicho sistema y la discriminación entre personas navarras por razón de la lengua y el lugar de residencia en la CFN.⁸

La LFE se divide en cuatro títulos que se resumirán brevemente y que posteriormente se comentarán en los siguientes apartados. El título preliminar establece el objeto de la norma y caracteriza el euskera como lengua propia de Navarra, pero solamente otorga su oficialidad a las zonas vascófona y mixta, en los términos del

1 Urrutia (2006: 284).

2 Véase la crítica realizada por Esparza y Chueca (1996: 185-186) y los autores que en dicho texto se mencionan.

3 Sobre algunos datos estadísticos de interés, véase Esparza y Chueca (1996: 180-181). Los autores señalan que en la década de los 90 en la zona vascófona vivían, aproximadamente, un 11% de los navarros y navarras (de los cuales un 73% conocía el euskera en mayor o menor medida), en la zona mixta un 54% (de los cuales un 15% conocía el euskera) y en la zona no vascófona un 35% (de los cuales solo un 3% tenía algún conocimiento sobre la lengua vasca). El autor Urbiola (2013b) aporta datos más actualizados, siendo llamativo que en la zona vascófona el porcentaje de personas que conocen el euskera es notablemente inferior en la década de los 90 (apenas un 60%) y también en la zona mixta (apenas el 10%). En la zona no vascófona se mantiene un porcentaje similar. En el I Plan Estratégico del Euskera 2016-2019 (p. 18-20), se renuevan los datos oficiales revelando que la situación sigue siendo parecida aunque se observa un ligero aumento en las personas con capacidad de comunicarse en euskera, principalmente en las zonas mixta y no vascófona. Este dato es especialmente positivo si se tienen en cuenta los obstáculos que la propia normativa supone para la normalización del euskera en esas zonas.

4 Modificación de la LFEV por LF 2/2010. Se modifica el artículo 5.1 letras a) y b). Los municipios eran Aranguren, Belascoáin, Galar y Noáin-Valle de Elorz.

5 Asimismo, se establece la posibilidad de que el municipio de Noáin se incorpore a la zona mixta si lo acuerda previamente por mayoría absoluta el pleno municipal de su corporación (art. 5.1.b) *in fine* LFE, en su redacción dada por la LF 9/2017, de 27 de junio.

6 Artículo 26 LFE, en su redacción dada por la Ley Foral 4/2015, de 24 de febrero. Esta previsión, a pesar de su limitación, ha supuesto abrir las puertas a la posibilidad de estudiar euskera o en euskera a las personas residentes en la zona no vascófona, anteriormente totalmente privadas de dicho derecho.

7 Modificación operada por la LF 9/2017, de 27 junio.

8 Ley Orgánica 7/2010, de 27 de octubre, de reforma de la Ley Orgánica 13/1982, de 10 de agosto, de reintegración y mejoramiento del Régimen Foral de Navarra.

artículo 9 de la LORAFNA.⁹ El título I se divide en cuatro capítulos. En el primer capítulo se establece que el BON será publicado en euskera y en castellano, en ediciones separadas y simultáneas, se preceptúa el régimen jurídico básico de la toponimia y se señala que el Gobierno de Navarra creará una unidad administrativa de traducción oficial euskera-castellano. Del capítulo segundo al cuarto se establecen las reglas del uso del euskera en función de la zonificación.¹⁰ El título II se dedica a la enseñanza siguiendo el mismo esquema del título I, esto es, estableciendo una serie de cuestiones generales en el primer capítulo, y del capítulo segundo al cuarto se establece la regulación de la misma por zonas.¹¹ El último título se dedica a los medios de comunicación social, señalando que la presencia del euskera en los mismos se fomentará y se garantizará y que, asimismo, serán objeto de protección por los poderes públicos las diferentes manifestaciones culturales y artísticas en euskera.¹² Ya desde este momento cabe destacar la falta de previsión del uso del euskera en ámbitos tan importantes para su promoción como el socioeconómico.

Teniendo en cuenta que las normas marco de protección del euskera en la CFN, empezando por la LORAFNA y siguiendo con la LFE, configuran un sistema que *per se* puede entenderse limitativo de los derechos lingüísticos de los navarros y navarras, es fácilmente comprensible que las normas de desarrollo de las mismas siguen necesariamente la misma línea. A continuación se van a señalar las normas aprobadas en las principales áreas en las que los derechos lingüísticos o la materia lingüística son claves, tales como la enseñanza, la alfabetización y euskaldunización de personas mayores de 16 años, el uso de la lengua en el ámbito institucional, la promoción del euskera en los medios de comunicación y el sector audiovisual, la toponimia, y las ayudas, subvenciones y becas previstas para la normalización de la lengua, entre otras.

2 Enseñanza

La LFE es la norma que dibuja el marco regulatorio en materia de enseñanza del y en euskera en un escueto articulado.¹³ Como resultado de la zonificación, el derecho a estudiar en euskera o a estudiar euskera varía de un lugar a otro dentro de la propia CFN. En concreto, los derechos lingüísticos en la enseñanza en las zonas mixta y no vascofona han sido seriamente limitados. En la zona vascofona en los niveles educativos no universitarios la enseñanza del euskera es obligatoria junto con la del castellano. Además, la persona o personas que tengan la patria potestad o tutela o, en su caso, el propio alumno o alumna, podrán elegir la lengua vehicular en la que se quiere estudiar (castellano o euskera).¹⁴ Si en el centro que le corresponde por residencia al alumno o alumna no se llegara al mínimo de alumnos fijado por la autoridad educativa, dicho alumno tendrá la posibilidad de obtener una beca para el desplazamiento, comedor o residencia.¹⁵

Sin embargo, en la zona mixta la incorporación de la enseñanza en euskera es limitada, ya que la LFE señala que se llevará a cabo “de forma gradual, progresiva y suficiente, mediante la creación, en los centros, de líneas donde se imparta enseñanza en euskera para los que lo soliciten”.¹⁶ Asimismo, el estudio del euskera no es obligatorio y solamente se impartirán clases a aquellos alumnos que lo soliciten. Estas previsiones, en la práctica, se han topado con importantes limitaciones, principalmente debido a la falta de los recursos necesarios para hacer efectivos estos derechos lingüísticos.¹⁷ En la zona no vascofona, a pesar de la ampliación de los derechos lingüísticos educativos en la nueva redacción de la LFE, como regla general ocho son los alumnos y alumnas que deberán solicitar el estudio del euskera o en euskera para que puedan ejercer su derecho, suponiendo ello un obstáculo importante para aquellas personas que desean elegir dicho sistema o deseen estudiar la lengua vasca.¹⁸

9 Artículos 1-5 LFE.

10 Artículos 6-18 LFE.

11 Artículos 19-26 LFE.

12 Artículos 27 y 28 LFE.

13 Artículos 1.1 *in fine* y 19-26 LFE.

14 Artículo 24.3 LFE.

15 Artículo 7.2 DF 159/1988 de 19 de mayo, por el que se regula la incorporación y uso del vascoence en la enseñanza no universitaria de Navarra.

16 Artículo 25.1 LFE.

17 Véase, entre otros, Iriondo Arana, Xabier. (2003b). Navarra. *Revista de Llengua i Dret*, 40, 453-461 (p. 254).

18 El artículo 26.3 LFE señala que “se tendrá en cuenta el número mínimo de alumnos que, respondiendo a criterios objetivos, utilice la Administración educativa en cualquiera de los modelos de enseñanza para la configuración de una unidad escolar”. En este sentido,

Para hacer efectivo el derecho de los alumnos y alumnas a cursar los estudios en euskera o de aprender euskera es fundamental la preparación del profesorado para ello. En este sentido, es necesaria una importante planificación e inversión, tanto de medios económicos como humanos y técnicos para llevarlo a cabo. Siendo el euskera una lengua minoritaria, la necesidad de preparar al cuerpo de profesores de la CFN para hacer efectivo dicho derecho resulta patente. En este sentido, y en lo que se refiere a la alfabetización, euskaldunización y perfeccionamiento del euskera por el profesorado, cada año se ha ido aprobando un plan de formación al efecto.¹⁹

En cuanto a la normativa de desarrollo en el ámbito educativo no universitario, deben destacarse también las normas que regulan la incorporación y uso del euskera en la enseñanza y los derechos y deberes de los de educación infantil y primaria y primer ciclo de secundaria obligatoria.²⁰ En relación con la normativa universitaria, cabe destacar el Estatuto de la UPNA en el cual se prevé que el castellano y el euskera son las lenguas propias de Navarra,²¹ previsión que, sorpresivamente, no se recoge en la LORAFNA aunque sí se señala en la LFE.²²

Finalmente, cabe destacar la normativa que regula el certificado de conocimiento del euskera, denominado “IGA”, específico para el profesorado, o las normas de gestión de las relaciones de aspirantes al desempeño, mediante contratación temporal, de puestos de trabajo docentes al servicio del Departamento de Educación.²³ Los certificados que establecen el conocimiento del euskera se rigen por la normativa que se establece en las titulaciones y certificaciones que, con referencia a los niveles que establece el Marco común europeo de referencia para las lenguas, acreditan el conocimiento de idiomas en el ámbito de competencia del Departamento de Educación del GN.²⁴

3 Alfabetización y euskaldunización de personas de más de 16 años

Para la normalización del uso de una lengua minoritaria es esencial la puesta en marcha por parte de los poderes públicos de medidas para promover el conocimiento de dicha lengua entre la ciudadanía.²⁵ Así, en cuanto a la alfabetización y euskaldunización de personas adultas, su régimen jurídico viene determinado, principalmente, por los reglamentos de funcionamiento y organización de los centros de enseñanza del

mediante la OF 41/2016, de 30 de marzo, se fija la ratio mínima de alumnado para la apertura de una unidad de modelo D en centros públicos de la zona no vascófona, estableciéndose, como regla general, un mínimo de ocho alumnos y alumnas.

19 Las referencias a dichos planes y su contenido puede consultarse en las crónicas legislativas de Navarra publicadas en esta *Revista* desde el año 1989 prácticamente de forma ininterrumpida.

20 Véanse, principalmente, las siguientes normas: la Orden de 10 de septiembre de 1987 sobre la enseñanza del vascuence en los centros docentes de la comunidad foral de Navarra; el Decreto Foral 159/1988, de 19 de mayo, que regula la incorporación y el uso del vascuence en la enseñanza no universitaria de Navarra (modelos A, B y D); la Orden Foral 849/1988, de 30 de agosto, de desarrollo; el DF 299/1988 que regula las exenciones de la enseñanza vascuence en la zona vascófona; el DF 417/1992 que establece los derechos y deberes de los alumnos de centros de niveles no universitarios (su artículo 6.2.e establece que el alumnado tiene “derecho a recibir la enseñanza en/del vascuence conforme con lo establecido en la normativa específica”); la LF 7/2007, de 23 de marzo, de financiación de las ikastolas de la zona no vascófona; y la OF 41/2016, de 30 de marzo, por la que se fija la ratio mínima de alumnado para la apertura de una unidad de modelo D en centros públicos de la zona no vascófona.

21 Véanse los artículos 118 a 125 del Decreto Foral 110/2003, de 12 de mayo, modificados mediante Acuerdo del Gobierno de Navarra, de 21 de marzo de 2011.

22 La LORAFNA señala que el vascuence tendrá la condición de lengua oficial en las zonas vascoparlantes de Navarra, pero no establece que es su lengua propia (art. 9.2). El artículo 2.1 LFE preceptúa que el castellano y el euskera son lenguas propias de Navarra.

23 Véanse, principalmente, las siguientes normas: OF 23/06/1989 que crea y regula el Certificado de Habilitación para la Docencia en Euskera (IGA); OF 1329/1988, de 31 de diciembre de 1988, del consejero de Educación y Cultura, por la que se reconoce la equivalencia y se regula la expedición del título de conocimiento de euskera (EGA) para estudios realizados en lengua vasca en la Escuela Universitaria de Formación del Profesorado de EGB; DF 195/1993 de actualización de las compensaciones horarias y económicas para la realización de cursos en euskera del personal al servicio de la Administración de la CFN y sus organismos autónomos; DF 42/2011, de 16 de mayo, por el que se establece el currículo para la enseñanza de la lengua vasca a personas adultas en la CFN; OF 55/2016, de 29 de abril, del consejero de Educación, por la que se aprueban las normas de gestión de las relaciones de aspirantes al desempeño, mediante contratación temporal, de puestos de trabajo docentes al servicio del Departamento de Educación.

24 Véase la OF 776/90 convalidación EGA y certificado de aptitud de euskera de la EOI Central de Madrid y la OF 30/2011 por la que se establecen las titulaciones y certificaciones que, con referencia a los niveles que establece el Marco común europeo de referencia para las lenguas, acreditan el conocimiento de idiomas en el ámbito de competencia del Departamento de Educación del Gobierno de Navarra.

25 Tal y como lo ponen de relieve, entre otros, los trabajos de Arzoz (2008: 50-64) y Urrutia (2004: 269).

euskera para adultos del Gobierno de Navarra (Euskaltegis privados y Gaueskolas), la norma por la que se ordena los centros de enseñanza de euskera a personas adultas y el centro de recursos para la enseñanza del vascuence.²⁶

4 El uso institucional

El uso institucional del euskera en la Administración navarra ha tenido una regulación controvertida, por la restrictiva de los derechos lingüísticos de las personas navarras, controversia que se ha reflejado en los numerosos recursos presentados contra las normas que regulaban dicho uso.²⁷ La norma que actualmente reglamenta esta materia es el DF 103/2017, de 15 de noviembre, por el que se regula el uso del euskera en las AAPP de Navarra, sus organismos públicos y entidades de derecho público dependientes, siendo esta norma la más protectora de los derechos lingüísticos aprobada hasta ahora en la CFN. En cualquier caso, la zonificación sigue marcando, necesariamente, diferencias entre unas personas navarras y otras, si bien esta diferenciación se ha visto ligeramente atenuada y, además, se ha añadido más seguridad jurídica al ejercicio de los derechos lingüísticos.

En la zona vascofona, la ciudadanía tiene el derecho a dirigirse en euskera a la Administración pública y a ser contestada o atendida en dicha lengua. Se establece la obligatoriedad de que las notificaciones y comunicaciones sean bilingües salvo que se solicite expresamente el uso de una sola de las lenguas oficiales, pudiendo ser el euskera o el castellano.²⁸ En la zona mixta, la ciudadanía puede dirigirse a la Administración en euskera pero no se asegura que en todo caso vayan a ser respondidas en dicho idioma, ya que la norma señala que los poderes públicos “podrán” impulsar el bilingüismo.²⁹ En la zona no vascofona, la norma establece el castellano como lengua preferente en caso de que no se elaboren los documentos en ambas lenguas oficiales. La ciudadanía puede dirigirse a la Administración en euskera y la Administración puede hacer uso de la unidad oficial de traducción del Gobierno de Navarra para hacer efectivo dicho derecho. Los escritos y comunicaciones podrán estar en ambas lenguas pero, de estarlo en una sola, la lengua deberá ser el castellano.³⁰ Nótese que la actual regulación del uso institucional del euskera en la zona vascofona amplía los derechos de la ciudadanía residente en dicho territorio al suprimir la posibilidad de que la Administración solicite del propio ciudadano o ciudadana la traducción al castellano de sus comunicaciones.³¹

Por su parte, numerosas entidades locales han regulado el uso del euskera en su institución, principalmente en la zona vascofona pero también en la zona mixta y en la zona no vascofona. De hecho, de los años 2000 a 2015 la mayor parte de las mejoras en derechos lingüísticos han venido de la mano de las ordenanzas locales reguladoras del euskera.³²

26 Véase el DF 161/1988, de 19 de mayo, por el que se establecen los reglamentos de funcionamiento y organización de los centros de enseñanza del euskera para adultos del Gobierno de Navarra y de concesión de ayudas a entidades privadas promotoras de la enseñanza del euskera para adultos (Euskaltegis privados y Gaueskolas); el DF 115/2002, de 3 junio, por el que se ordenan centros de enseñanza de vascuence a personas adultas y el centro de recursos para la enseñanza del vascuence; o la OF 365/2002 por la que se establece el Reglamento de organización y funcionamiento del centro público de enseñanza de euskera para adultos “Zubiarte Euskaltegia”.

27 La regulación del uso del euskera en los poderes públicos navarros ha supuesto una importante litigiosidad, tal y como lo demuestran los numerosos recursos interpuestos contra los diferentes decretos forales que han regulado dicho ámbito. Así, cabe destacar la STSJN, de 26 de junio de 2002, por la que se declaró la nulidad del DF 372/2000, de 11 de diciembre, por el que se regula el uso del vascuence en las AAPP de Navarra (no se recabaron los informes preceptivos del Consejo Navarro del Euskera ni de la Dirección General de la Función Pública). Posteriormente, se aprobó el DF 29/2003, de 10 de febrero, sustituyendo el decreto anulado y que presentaba el mismo contenido que el anterior, que también fue anulado parcialmente por varias sentencias del TSJN, (entre otras, la STSJN, de 3 de junio de 2004, FJ 6 en la que se declara que otorgar la misma puntuación a lenguas extranjeras que a la lengua propia amparada por la LORAFNA y la LFV es “pretender uniformar lo que es diferente en su concepción legislativa”; o la STSJN, de 12 de septiembre de 2003, en la que se señala que una norma reglamentaria no puede “desarrollar de forma autónoma el derecho de adscripción indistinta de los funcionarios a los diferentes puestos” —la norma impugnada establecía que las personas que se presentaran a las plazas en las que el conocimiento del euskera es preceptivo, posteriormente solamente podrían presentarse a dichas plazas). Finalmente, se aprobó el DF 55/2009 actualmente ya derogado.

28 Artículos 7-10 DF 103/2017.

29 Artículos 11-14 DF 103/2017.

30 Artículos 15-18 DF 103/2017.

31 Véase el artículo 17 del derogado DF 29/2003, de 10 de febrero, por el que se regulaba el uso del vascuence en las administraciones públicas de Navarra.

32 Este hecho se puede constatar observando las crónicas legislativas de dichos años como, por ejemplo, la de Urbiola (2014b).

5 Los medios de comunicación y el sector audiovisual

La promoción de los medios de comunicación en euskera ha brillado por su ausencia durante décadas en Navarra.³³ Hasta épocas bien recientes, ninguna emisora de radio que emitiese íntegramente su contenido en euskera tenía licencia,³⁴ lo cual supuso críticas que llegaron incluso de organismos internacionales.³⁵ Teniendo en cuenta la fragilidad actual del euskera y de los derechos de los vascoparlantes era especialmente llamativo que no se otorgase ninguna licencia de radio a emisoras que empleaban el euskera como única lengua. Finalmente, en el año 2015 la emisora Euskalerrria Irratia consiguió emitir legalmente íntegramente en euskera en la comarca de Iruña.³⁶

Tampoco hasta 2015 se encontraba ningún canal de televisión que emitiese en lengua vasca para toda Navarra.³⁷ Esto último, finalmente, se ha conseguido con la captación por vía digital de los cuatro canales vascos de EITB (dos de los cuales emiten íntegramente en euskera) debido a un acuerdo llevado a cabo entre el Gobierno navarro y el Gobierno vasco.

6 La toponimia

[En materia de toponimia, el Decreto Foral 5/2018, de 28 de febrero, por el que se establecen los criterios de uso y de expresión gráfica de las denominaciones de los núcleos de población de Navarra](#),³⁸ que deroga el [Decreto Foral 270/1991](#)³⁹ y que desarrolla el artículo 8 de la LFE, se presenta como la norma de mayor relevancia.⁴⁰ La LFE establece que los topónimos de la comunidad foral tienen su denominación en lengua vasca y castellana, salvo algunas excepciones que únicamente disponen de denominación en euskera o en castellano, y que dichas denominaciones se rotularán de acuerdo con el desarrollo reglamentario que de ello haga el Gobierno, atendiendo a los tratados internacionales en la materia firmados por el Estado español.⁴¹ Las denominaciones oficiales serán aquellas que se recojan en el “Registro de Entidades Locales de Navarra” y su rotulación se adaptará de forma paulatina⁴² atendiendo a los criterios del Decreto Foral 5/2018 que en este apartado se describen.⁴³

La norma establece que su objetivo es determinar las reglas para el uso adecuado por parte de la Administración de la comunidad foral de Navarra de las denominaciones y de los signos gráficos que deben

33 Lasagabaster y Lazcano (2004: 151).

34 Con la aprobación del DF 37/1990, por el que se regulaba el régimen de concesión de emisoras de radiodifusión sonora, no se otorgó ninguna licencia radiofónica que propusiera el euskera como lengua de transmisión de forma exclusiva o compartida. La STSJN, de 22 de diciembre de 2005, anula la concesión de licencias radiofónicas de 1998 en la que Euskalerrria Irratia fue excluida y era la que emitía íntegramente en euskera. En concreto se establece retrotraer el procedimiento al punto en el que el entonces director general de Transportes y Comunicaciones intervino en la baremación de los méritos de cada propuesta sobre aspectos en los que la mesa técnica de contratación no había entrado. Véase Iriando (2006).

35 En concreto, el Comité de Expertos de la Carta Europea de Lenguas Regionales y Minoritarias en su informe de aplicación de la norma internacional señaló que el Gobierno de Navarra no cumplía con el artículo 11.b.i, que señala la necesidad de “estimular y/o facilitar la creación de al menos una emisora de radio en las lenguas regionales o minoritarias”. Véase Urbiola (2014b: 149).

36 OF 31/2015, de 17 de diciembre.

37 Si existían algunas emisoras locales, si bien también se encontraron con importantes problemas. Así, el DF 282/2004, de 23 de agosto, por el que se deroga el DF 313/1996, de 9 de septiembre, supuso la ilegalidad a las dos únicas televisiones locales que emiten íntegramente en euskera, Xalao y Tipi-Ttapa, y que contaban con financiación europea por emitir íntegramente en dicha lengua. Además, en lo que se refiere a los medios de comunicación estatales, el RD 439/2004, de 12 de marzo, zonifica Navarra en solo cinco zonas quedando fuera Baztán y Sakana (zona vascófona). En la OF 75/2012, de 7 de agosto, por la que se aprueba el concurso público para el otorgamiento de dos licencias para la prestación de servicios de comunicación audiovisual de televisión digital terrestre correspondientes a dos de los canales digitales de televisión contenidos en el multiplex de cobertura autonómica (canal 62), reservado para la comunidad foral de Navarra, solo se valoró 5 puntos sobre 100 la emisión en euskera, razón por la que no se otorgó licencia alguna para dichos canales. Véase Iriando (2005a) y Urbiola (2010a: 366), Urbiola (2012a) y Urbiola (2013a).

38 Publicada en el BON n.º 59, de 23 de marzo de 2018.

39 Decreto Foral 270/1991, de 12 de septiembre, por el que se regula el uso por los órganos de la Administración de la comunidad foral de las diferentes denominaciones oficiales aprobadas por el Gobierno de Navarra, al amparo de la Ley Foral del Vascuence.

40 De esta norma se dio cuenta en la siguiente crónica: Bolaño (2018b: 196-197).

41 Artículo 8.3 [Ley Foral 18/1986](#).

42 DT Única [Decreto Foral 5/2018](#).

43 DA 1ª apartado I [Decreto Foral 5/2018](#). Para las entidades de población no recogidas en dicho registro el Nomenclátor de Navarra del Instituto de Estadística de Navarra será el referente (apartado II).

emplearse para su transcripción.⁴⁴ Se distinguen dos tipos de denominaciones oficiales de los núcleos de población, siendo estos “únicos” o “bilingües”,⁴⁵ entendiéndose por “únicos” los núcleos de población que solo tienen una denominación oficial, ya sea en euskera o en castellano, y por “bilingües” los que disponen de denominaciones oficiales en ambas lenguas.

En cuanto a las denominaciones oficiales bilingües, se dispone que cuando sean plasmadas en un único soporte se deberán transcribir ambas situando en primer lugar la denominación en euskera si el núcleo de población se encuentra en la zona vascófona. La denominación en castellano irá en primer lugar si el núcleo de población se encuentra en la zona mixta o en la zona no vascófona.⁴⁶ La denominación oficial del núcleo de población en las actuaciones administrativas será la de la lengua de escritura, sin perjuicio de que también pueda mencionarse la denominación oficial en la otra lengua.⁴⁷ En lo que se refiere a los signos gráficos, la barra (/) se utilizará para separar ambas denominaciones oficiales en los núcleos de población con denominación bilingüe y el guión (-) se utilizará para separar las denominaciones compuestas.⁴⁸ Finalmente, las reglas ortográficas a seguir serán las establecidas por la Real Academia de la Lengua Vasca-Euskaltzaindia para las denominaciones en euskera y la Real Academia de la Lengua Española para las denominaciones en castellano.⁴⁹

7 Ámbito socioeconómico y ayudas y subvenciones

En cuanto al ámbito socioeconómico, tristemente cabe señalar únicamente la nula regulación y, por tanto, el escasísimo avance en este sector en la normalización del euskera. Tal y como señala el I Plan Estratégico del Euskera (2016-2019),⁵⁰ las iniciativas que se han dado han sido principalmente privadas, destacando algunas empresas como el grupo Mondragón, que cuenta con planes de euskera. Recientemente, algunos ayuntamientos han convocado ayudas para la rotulación de los establecimientos en euskera.⁵¹

La actuación pública se ha concentrado en la convocatoria de ayudas y subvenciones para el fomento y la promoción del euskera en diferentes vertientes. En muchos casos, estas han sido criticadas por los escasos recursos, en ocasiones irrisorios, que se preveían para la realización de muchas y diferentes actividades. En cualquier caso, debe decirse que en el periodo 2015-2019 el incremento de las partidas fue especialmente notable coincidiendo con el cambio de Gobierno.

Las ayudas y subvenciones otorgadas por el Gobierno de Navarra podrían diferenciarse en las siguientes temáticas: 1) aquellas dirigidas a la educación no universitaria: para subvencionar el desplazamiento de los alumnos y alumnas que estudian en euskera y que deben cambiar de municipio para ejercer su derecho, para la compra de materiales por parte de las escuelas en euskera, para la traducción de material docente, para la realización de actividades extraescolares en euskera, entre otras; 2) en lo que se refiere a la euskaldunización y alfabetización de personas adultas se prevén ayudas y subvenciones para cubrir en parte el aprendizaje en diferentes modalidades (en Euskaltegis o Gaueskolas, on-line); 3) para los medios de comunicación también se prevén ayudas, tanto para la prensa, la radio y la televisión de Navarra; 4) para fomentar la cultura y el euskera, se han previsto ayudas, algunas provenientes del GN y otras de los propios EELL, pudiendo ser estas convocatorias para subvencionar campamentos de verano, concursos literarios, teatro, campañas divulgativas, exposiciones, etc.; finalmente, 5) también se han previsto algunas ayudas en investigación para la realización de estudios sobre el euskera en Navarra (como, por ejemplo, la elaboración de una fonoteca del euskera).

44 Artículo 1 [Decreto Foral 5/2018](#).

45 Artículo 2 [Decreto Foral 5/2018](#).

46 Artículo 4.a) [Decreto Foral 5/2018](#).

47 Artículo 4 apartados b) y c) [Decreto Foral 5/2018](#).

48 Artículo 5 [Decreto Foral 5/2018](#).

49 DA 2ª [Decreto Foral 5/2018](#).

50 I Plan Estratégico del Euskera (2016-2019: 26).

51 Por ejemplo, el ayuntamiento de Berrioplano/Berriobeiti ha convocado dichas subvenciones, habiendo sido publicadas en el boletín n.º 156 (13 de agosto de 2018).

8 Conclusiones

De lo recogido en este resumen de la legislación y jurisprudencia sobre el euskera en la CFN durante los últimos 40 años, cabe realizar, cuando menos, las siguientes reflexiones:

Se detecta una necesidad imperiosa de modificar el artículo 9.2 de la LORAFNA y otorgar la oficialidad al euskera en la totalidad de Navarra para que toda su ciudadanía pueda ser titular de los mismos derechos lingüísticos con independencia de su residencia. El aumento del número de municipios incluidos en las zonas vascófona y mixta es, sin duda, positivo, pero la realidad es que el problema de fondo se sigue perpetuando.

Si, a pesar de ello, el modelo de zonificación continua, deben clarificarse debidamente los derechos lingüísticos, principalmente en la zona mixta y extenderse en la medida de lo posible dichos derechos a la zona no vascófona. Es especialmente necesario establecer y asegurar el derecho a estudiar el euskera o en euskera en toda Navarra, tanto para garantizar los derechos de todas las personas como para asegurar el conocimiento de la lengua actualmente minoritaria por las presentes y futuras generaciones.

Aunque en todos los ámbitos queda mucho por hacer para la efectiva normalización del euskera, el socioeconómico es sin duda el que menos atención ha recibido. En este sentido, el Gobierno de Navarra debería impulsar el uso del euskera también por los diferentes agentes económicos y promover la valoración del euskera como un elemento generador de riqueza, tal y como señala el I Plan Estratégico del Euskera (2016-2019).

Los medios económicos que se otorguen para la promoción del euskera deben ser suficientes, ya que la financiación se presenta como un elemento clave para la normalización de las lenguas minoritarias. En este sentido, la financiación de medios de comunicación en dichas lenguas es primordial, así como el otorgamiento de ayudas económicas para que las personas adultas puedan conocer el euskera.

Referencias bibliográficas

- Agirreazkuenaga Zigorraga, Iñaki. (1999). Fundamentos y realidad de la planificación lingüística en las Administraciones Públicas Vascas. *Revista de Llengua i Dret*, 31, 107-124.
- Arraiza, José María. (2016). Language Diversity Speaking to Autonomy: Exploring the Relations between Autonomy and Minority Language Education. *Revista de Llengua i Dret, Journal of Language and Law*, 66, 125-123.
- Arzoz Santisteban, Xabier. (2008). Políticas lingüísticas actuales en las tierras del euskera. *Revista de Llengua i Dret*, 49, 45-67.
- Arzoz Santisteban, Xabier. (2006). Estatuto jurídico del euskera en Navarra. En José Manuel Pérez Fernández (coord.), *Estudios sobre el estatuto jurídico de las lenguas en España* (p. 387-416). Barcelona: Atelier.
- Arzoz Santisteban, Xabier. (2004). La convivencia lingüística en Navarra. *Revista Vasca de Administración Pública*, 69(II), 35-100.
- Baztarrika Galparsoro, Patxi. (2018). Eskualdeetako edo eremu urriko Hizkuntzen Europako Gutunari begirada bat euskaratik eta Euskal Herritik. *Revista de Llengua i Dret, Journal of Language and Law*, 69, 52-77.
- Bolaño Piñeiro, María del Carmen. (2016). Crònica legislativa de Navarra. *Revista de Llengua i Dret, Journal of Language and Law*, 66, 307-313.
- Bolaño Piñeiro, María del Carmen. (2017a). Crònica legislativa de Navarra. *Revista de Llengua i Dret, Journal of Language and Law*, 67, 346-350.
- Bolaño Piñeiro, María del Carmen. (2017b). Crònica legislativa de Navarra. *Revista de Llengua i Dret, Journal of Language and Law*, 68, 237-242.

- Bolaño Piñeiro, María del Carmen. (2018a). Crònica legislativa de Navarra. *Revista de Llengua i Dret, Journal of Language and Law*, 69, 262-267.
- Bolaño Piñeiro, María del Carmen. (2018b). Crònica legislativa de Navarra. *Revista de Llengua i Dret, Journal of Language and Law*, 70, 239-241.
- Bolaño Piñeiro, María del Carmen. (2019). Crònica legislativa de Navarra. *Revista de Llengua i Dret, Journal of Language and Law*, 71, 299-302.
- Castells Arteche, José Manuel. (2004). Efectos jurídicos de la ratificación por España de la Carta Europea de las Lenguas Regionales o Minoritarias. *Revista Vasca de Administración Pública*, 69(II), 223-238.
- Cobrerros Mendazona, Edorta. (1990). Crònica legislativa: Navarra. *Revista de Llengua i Dret*, 14, 403-406.
- Cobrerros Mendazona, Edorta. (1989a). *El régimen jurídico de la oficialidad del euskara* (1ª ed.). Oñati: IVAP/HAEE.
- Cobrerros Mendazona, Edorta. (1989b). Crònica legislativa: Navarra. *Revista de Llengua i Dret*, 12, 255-257.
- Erkoreka Gervasio, Josu. (2004). La convivencia lingüística en las instituciones centrales del Estado español. *Revista Vasca de Administración Pública*, 69(II), 185-222.
- Esparza Leibar, Andoni, y Chueca Intxusta, Pilar. (1996). Planificación Lingüística en la Administración foral y local de Navarra. *Revista Vasca de Administración Pública*, 44(II), 179-218.
- Iriondo Arana, Xabier. (2003a). Crònica legislativa: Navarra. *Revista de Llengua i Dret*, 39, 282-288.
- Iriondo Arana, Xabier. (2003b). Crònica legislativa: Navarra. *Revista de Llengua i Dret*, 40, 453-461.
- Iriondo Arana, Xabier. (2004a). Crònica legislativa: Navarra. *Revista de Llengua i Dret*, 41, 378-383.
- Iriondo Arana, Xabier. (2004b). Crònica legislativa: Navarra. *Revista de Llengua i Dret*, 42, 453-461.
- Iriondo Arana, Xabier. (2005a). Crònica legislativa: Navarra. *Revista de Llengua i Dret*, 43, 339-344.
- Iriondo Arana, Xabier. (2005b). Crònica legislativa: Navarra. *Revista de Llengua i Dret*, 44, 311-313.
- Iriondo Arana, Xabier. (2006). Crònica legislativa: Navarra. *Revista de Llengua i Dret*, 46, 428-431.
- Lamarca Iturbe, Iñigo. (1991). Crònica legislativa: Navarra. *Revista de Llengua i Dret*, 16, 276-279.
- Lamarca Iturbe, Iñigo. (1992). Crònica legislativa: Navarra. *Revista de Llengua i Dret*, 17, 365-369.
- Lamarca Iturbe, Iñigo. (1993a). Crònica legislativa: Navarra. *Revista de Llengua i Dret*, 19, 248-250.
- Lamarca Iturbe, Iñigo. (1993b). Crònica legislativa: Navarra. *Revista de Llengua i Dret*, 20, 215-217.
- Lamarca Iturbe, Iñigo. (1994a). Crònica legislativa: Navarra. *Revista de Llengua i Dret*, 21, 162-165.
- Lamarca Iturbe, Iñigo. (1994b). Crònica legislativa: Navarra. *Revista de Llengua i Dret*, 22, 254-259.
- Lamarca Iturbe, Iñigo. (1995a). Crònica legislativa: Navarra. *Revista de Llengua i Dret*, 23, 285-289.
- Lamarca Iturbe, Iñigo. (1995b). Crònica legislativa: Navarra. *Revista de Llengua i Dret*, 24, 321-324.
- Lamarca Iturbe, Iñigo. (1996a). Crònica legislativa: Navarra. *Revista de Llengua i Dret*, 25, 281-284.
- Lamarca Iturbe, Iñigo. (1996b). Crònica legislativa: Navarra. *Revista de Llengua i Dret*, 26, 296-299.
- Lamarca Iturbe, Iñigo. (1997a). Crònica legislativa: Navarra. *Revista de Llengua i Dret*, 27, 241-243.
- Lamarca Iturbe, Iñigo. (1997b). Crònica legislativa: Navarra. *Revista de Llengua i Dret*, 28, 404-409.

- Lamarca Iturbe, Iñigo. (1998a). Crònica legislativa: Navarra. *Revista de Llengua i Dret*, 29, 347-348.
- Lamarca Iturbe, Iñigo. (1998b). Crònica legislativa: Navarra. *Revista de Llengua i Dret*, 30, 326-330.
- Lamarca Iturbe, Iñigo. (1999a). Crònica legislativa: Navarra. *Revista de Llengua i Dret*, 31, 339-340.
- Lamarca Iturbe, Iñigo. (1999b). Crònica legislativa: Navarra. *Revista de Llengua i Dret*, 32, 10-12.
- Lamarca Iturbe, Iñigo. (2000). Crònica legislativa: Navarra. *Revista de Llengua i Dret*, 34, 382-387.
- Lamarca Iturbe, Iñigo. (2001a). Crònica legislativa: Navarra. *Revista de Llengua i Dret*, 35, 252-255.
- Lamarca Iturbe, Iñigo. (2001b). Crònica legislativa: Navarra. *Revista de Llengua i Dret*, 36, 343-357.
- Lamarca Iturbe, Iñigo. (2002). Crònica legislativa: Navarra. *Revista de Llengua i Dret*, 37, 342-347.
- Lasagabaster Herrarte, Iñaki, y Lazcano Brotóns, Iñigo. (2004). El euskera en los medios de comunicación social: una aproximación. *Revista de Llengua i Dret*, 42, 117-170.
- Solé i Durany, Joan Ramon. (1987). Crònica legislativa: Navarra. *Revista de Llengua i Dret*, 11, 295.
- Solé i Durany, Joan Ramon. (1987). Crònica legislativa: Navarra. *Revista de Llengua i Dret*, 10, 198-204.
- Urbiola Loiarte, Iulen. (2007a). Crònica legislativa: Navarra. *Revista de Llengua i Dret*, 47, 487-490.
- Urbiola Loiarte, Iulen. (2007b). Crònica legislativa: Navarra. *Revista de Llengua i Dret*, 48, 408-412.
- Urbiola Loiarte, Iulen. (2008a). Crònica legislativa: Navarra. *Revista de Llengua i Dret*, 49, 271-275.
- Urbiola Loiarte, Iulen. (2008b). Crònica legislativa: Navarra. *Revista de Llengua i Dret*, 50, 338-343.
- Urbiola Loiarte, Iulen. (2009a). Crònica legislativa: Navarra. *Revista de Llengua i Dret*, 51, 380-384.
- Urbiola Loiarte, Iulen. (2009b). Crònica legislativa: Navarra. *Revista de Llengua i Dret*, 52, 451-458.
- Urbiola Loiarte, Iulen. (2010a). Crònica legislativa: Navarra. *Revista de Llengua i Dret*, 53, 362-369.
- Urbiola Loiarte, Iulen. (2010b). Crònica legislativa: Navarra. *Revista de Llengua i Dret*, 54, 411-419.
- Urbiola Loiarte, Iulen. (2011a). Crònica legislativa: Navarra. *Revista de Llengua i Dret*, 55, 224-231.
- Urbiola Loiarte, Iulen. (2011b). Crònica legislativa: Navarra. *Revista de Llengua i Dret*, 56, 221-227.
- Urbiola Loiarte, Iulen. (2012a). Crònica legislativa: Navarra. *Revista de Llengua i Dret*, 57, 281-285.
- Urbiola Loiarte, Iulen. (2012b). Crònica legislativa: Navarra. *Revista de Llengua i Dret, Journal of Language and Law*, 58, 169-172.
- Urbiola Loiarte, Iulen. (2013a). Crònica legislativa: Navarra. *Revista de Llengua i Dret, Journal of Language and Law*, 59, 187-190.
- Urbiola Loiarte, Iulen. (2013b). Crònica legislativa: Navarra. *Revista de Llengua i Dret, Journal of Language and Law*, 60, 187-190.
- Urbiola Loiarte, Iulen. (2014a). Crònica legislativa: Navarra. *Revista de Llengua i Dret, Journal of Language and Law*, 61, 178-180.
- Urbiola Loiarte, Iulen. (2014b). Crònica legislativa: Navarra. *Revista de Llengua i Dret, Journal of Language and Law*, 62, 148-150.
- Urbiola Loiarte, Iulen. (2015). Crònica legislativa: Navarra. *Revista de Llengua i Dret, Journal of Language and Law*, 63, 239-241.

- Urbiola Loiarte, Iulen. (2016). Crònica legislativa: Navarra. *Revista de Llengua i Dret, Journal of Language and Law*, 65, 198-200.
- Urrutia Libarona, Iñigo. (2006). Lengua y derecho a la educación en la Comunidad Autónoma del País Vasco: reflexiones jurídicas sobre el tránsito hacia un nuevo modelo. 46, 279-316.
- Urrutia Libarona, Iñigo. (2004). Régimen jurídico de las lenguas y reconocimiento de la diversidad lingüística en el Tratado por el que se establece una Constitución para Europa. *Revista de Llengua i Dret*, 42, 231-273.
- Urrutia Libarona, Iñigo. (1999). Apuntes jurídicos sobre el paisaje lingüístico en Euskal Herria. *Revista de Llengua i Dret*, 31, 125-182.