

## Sobre las iniciativas municipales de abandonar la zona mixta o de integrarse en la misma



**Defensor del Pueblo  
de Navarra**  
**Nafarroako Arartekoa**







INFORME AL PARLAMENTO DE NAVARRA  
SOBRE LAS INICIATIVAS MUNICIPALES DE  
ABANDONAR LA ZONA MIXTA O DE  
INTEGRARSE EN LA MISMA

2017



Defensor del Pueblo  
de Navarra  
Nafarroako Arartekoa

**Título: Informe al Parlamento de Navarra sobre las iniciativas municipales de abandonar la zona mixta o de integrarse en la misma.**

Edita: Institución del Defensor del Pueblo de la Comunidad Foral de Navarra

© Mayo de 2017

Diseño y maquetación: Carlos Fernández Prego

---

# ÍNDICE



**Defensor del Pueblo  
de Navarra**  
**Nafarroako Arartekoa**

# ÍNDICE

I. INTRODUCCIÓN. RAZÓN Y FINALIDAD DEL INFORME .....	11
II. COMPETENCIA DEL DEFENSOR DEL PUEBLO DE NAVARRA PARA LA ELABORACIÓN DEL INFORME. ....	15
III. CONSIDERACIONES PREVIAS .....	19
IV. CONSIDERACIONES SOBRE LA INTEGRACIÓN DE TÉRMINOS MUNICIPALES ACTUALMENTE INTEGRADOS EN LA ZONA NO VASCÓFONA EN LA ZONA MIXTA .....	27
V. CONSIDERACIONES SOBRE LA INTEGRACIÓN DE TÉRMINOS MUNICIPALES ACTUALMENTE EN LA ZONA MIXTA EN LA ZONA NO VASCÓFONA DE NAVARRA .....	43
VI. CONSIDERACIONES FINALES .....	61





---

# INTRODUCCIÓN, RAZÓN Y FINALIDAD DEL INFORME



**Defensor del Pueblo  
de Navarra**  
**Nafarroako Arartekoa**

## I. Introducción, razón y finalidad del informe.

**E**n sesión celebrada el 15 de mayo de 2017, la Junta de Portavoces del Parlamento de Navarra adoptó el siguiente acuerdo, a solicitud de los grupos parlamentarios de Geroa Bai, EH Bildu Nafarroa, Podemos-Ahal Dugu, Unión del Pueblo Navarro, y las agrupaciones de parlamentarios forales de Izquierda-Ezkerra y Partido Popular de Navarra:

11

“Solicitar al Defensor del Pueblo de Navarra, con carácter urgente, la elaboración de un informe sobre si las iniciativas municipales de abandonar la Zona Mixta o de integrarse en la misma respetan los actuales derechos lingüísticos de su ciudadanía y si se ajustan a los objetivos de la Ley Foral del Vascuence y de la Carta Europea de las Lenguas Minoritarias”.

El acuerdo de la Junta de Portavoces se remitió el 16 de mayo de 2017 a la institución del Defensor del Pueblo de Navarra, en donde se le dio entrada en su registro. A dicho acuerdo se acompañaba un texto de solicitud de los grupos parlamentarios de Geroa Bai, EH Bildu Nafarroa, Podemos-Ahal Dugu, e Izquierda-Ezkerra, para que el Defensor del Pueblo de

Navarra emitiera un informe urgente sobre la iniciativa, aprobada el día 10 de mayo de 2017, del ayuntamiento de la Cendea de Cizur de abandonar la zona mixta de la Ley Foral del Vasculence. En concreto, en este escrito adjunto se solicitaba al Defensor del Pueblo de Navarra que se pronunciara sobre los siguientes aspectos:

- Si la iniciativa municipal respeta los actuales derechos lingüísticos de su ciudadanía.
- Si dicha resolución se ajusta a los objetivos de la Ley Foral del Vasculence.
- Si dicha resolución se ajusta a los objetivos de la Carta Europea de Lenguas Minoritarias.





---

COMPETENCIA DEL DEFENSOR  
DEL PUEBLO DE NAVARRA PARA  
LA ELABORACIÓN DEL INFORME



**Defensor del Pueblo  
de Navarra**  
**Nafarroako Arartekoa**

## II. Competencia del Defensor del Pueblo de Navarra para la elaboración del informe.

**L**a institución del Defensor del Pueblo de Navarra ha realizado las siguientes actuaciones:

### A) Reunión con el Departamento de Derechos Sociales.

15

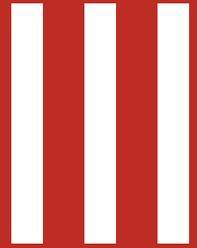
Analizada la solicitud de la Junta de Portavoces del Parlamento de Navarra, esta institución consideró que la misma era compatible con lo dispuesto en el artículo 16 d) de La Ley Foral 4/2000, de 3 de julio, del Defensor del Pueblo de la Comunidad Foral de Navarra.

Conforme a dicho precepto, el Defensor del Pueblo de Navarra puede emitir informes en el área de su competencia, que es la defensa y la mejora de los derechos y libertades amparadas por la Constitución y la Ley Orgánica de Reintegración y Amejoramiento del Régimen Foral de Navarra, a solicitud del Parlamento de Navarra.

La solicitud se refiere a distintas iniciativas municipales que expresan la voluntad del ayuntamiento respectivo, bien de

abandonar, bien de integrarse en la zona mixta de la Ley Foral 18/1986, de 15 de diciembre, del Vasconce, y también plantea dicha solicitud si estas iniciativas municipales se ajustan a los objetivos de la Ley Foral del Vasconce y de la Carta Europea de las Lenguas Regionales o Minoritarias, hecha en Estrasburgo el 5 de noviembre de 1992, y si las mismas respetan los derechos lingüísticos.





---

## CONSIDERACIONES PREVIAS



**Defensor del Pueblo  
de Navarra**  
**Nafarroako Arartekoa**

### III. Consideraciones previas.

**E**ntrando en el contenido del informe, con carácter previo, esta institución considera oportuno señalar que, a su juicio, todas las iniciativas municipales a las que se refiere la solicitud de informe se caracterizan por estas notas:

- a) No pueden considerarse actos o acuerdos adoptados en el marco de la iniciativa legislativa municipal que contempla el artículo 19 c) de la Ley Orgánica de Reintegración y Amejoramiento del Régimen Foral de Navarra, y que desarrolla la Ley Foral 4/1985, de 25 de marzo, reguladora de la iniciativa legislativa de los ayuntamientos de Navarra.
  
- b) Tampoco pueden considerarse acuerdos adoptados en el marco del artículo 5.1 b), segundo párrafo, de la Ley Foral del Vasceence en su redacción actual, ya que dicho precepto limita la posibilidad de ampliación de la zona mixta a los municipios de Aranguren, Belascoáin, Galar y Noáin-Valle de Elorz, siempre que así lo acuerden previamente, por mayoría absoluta, los plenos municipales de cada una de las citadas corporaciones locales, debiendo ser publicados

cada uno de los acuerdos en el Boletín Oficial de Navarra para que tengan plena efectividad.

c) Tales iniciativas se traducen en acuerdos que expresan una voluntad política de los ayuntamientos por pasar de una zona a otra de la Ley Foral del Vascuence. Estaríamos, por tanto, ante acuerdos o declaraciones de naturaleza política, carentes de la fuerza ejecutiva o resolutive de un acto administrativo, y que, por ello, no producen ningún efecto jurídico sobre los derechos lingüísticos de su población.

d) Tales iniciativas o acuerdos municipales deben considerarse como manifestaciones políticas que entran en el terreno de la oportunidad política, por lo que no deben ser objeto de valoración fuera de ese campo de la política y de la expresión de distintas opciones, ya que carecen de virtualidad jurídica.

e) Dichas iniciativas no pueden condicionar jurídicamente la competencia del Parlamento de Navarra, quien es el único poder público al que le corresponde determinar el ámbito del régimen legal del euskera y sus efectos sobre los ciudadanos, como dis-

pone el artículo 9.2 de la Ley Orgánica de Reintegración y Amejoramiento del Régimen Foral de Navarra: “una ley foral determinará dichas zonas...”. Por tanto, los acuerdos municipales a que se refiere la solicitud de informe no distorsionan, ni pueden hacerlo, la facultad del Parlamento de Navarra para, en ejercicio de su potestad legislativa, disponer lo que considere más adecuado sobre el régimen jurídico del euskera, sin otra limitación que el respeto a las normas de superior rango (Constitución, Carta Europea de las Lenguas Regionales o Minoritarias y artículo 9.2 de la Ley Orgánica de Reintegración y Amejoramiento del Régimen Foral de Navarra).

- f) No obstante lo anterior, para la toma de sus decisiones, los grupos parlamentarios que integran el Parlamento de Navarra sí que pueden tener en cuenta, como un elemento más entre otros, dichos acuerdos municipales en cuanto expresen la voluntad de los representantes de la población del término municipal en un momento dado y, en definitiva, la voluntad de los ciudadanos de usar o recuperar el euskera o de lo contrario en dicho término.

Por otro lado, se ve necesario indicar que, aunque la petición del informe se refiere a las “iniciativas municipales”, esta institución entiende que lo que, en el fondo, estaría planteando la Junta de Portavoces es si la decisión del paso de la zona mixta a la zona no vascófona o de la zona no vascófona a la zona mixta se ajustaría a los “objetivos” de la Ley Foral del Vascuence y de la Carta Europea de Lenguas Regionales o Minoritarias. Es decir, se considera que lo que se viene a preguntar es si la decisión que pueda adoptar finalmente el Parlamento de Navarra –y no tanto los municipios, por no ser competentes estos para decidirlo- respetaría tales objetivos. Por ello, se tratará tal cuestión con esta perspectiva en los siguientes puntos de este informe, pues se considera que tal es la materia nuclear.

Para la valoración de esta cuestión, se toman como “parámetros de referencia”, es decir, como ordenamiento jurídico que la regula o, en su caso, la inspira: la Constitución, la Ley Orgánica de Reintegración y Amejoramiento del Régimen Foral de Navarra, la Ley Foral del Vascuence (aún a sabiendas de lo llamativo que puede resultar que una modificación de esta Ley Foral tome como parámetro lo dispuesto en el resto de ella misma, pero ello es coherente, al no efectuarse en este informe un examen de constitucionalidad, que no se

pretende por la Junta de Portavoces en su petición, sino de examen y valoración acerca de la integración o abandono de términos municipales en o de la zona mixta conforme a los principios y objetivos que informan la propia Ley Foral en su conjunto) y la Carta Europea de las Lenguas Regionales o Minoritarias.

En consecuencia, no se realiza aquí un informe de constitucionalidad o de legalidad de las iniciativas o medidas relacionadas con la zona mixta, sino un informe sobre el paso de términos municipales a esa zona mixta o a la zona no vascofona desde el punto de vista de los objetivos de la propia Ley Foral del Vasconce (artículo 1.2) y de la Carta Europea de las Lenguas Regionales o Minoritarias, en línea con la solicitud del Parlamento.





# IV

---

CONSIDERACIONES SOBRE LA  
INTEGRACIÓN DE TÉRMINOS  
MUNICIPALES ACTUALMENTE  
INTEGRADOS EN LA ZONA NO  
VASCÓFONA EN LA ZONA  
MIXTA



**Defensor del Pueblo  
de Navarra**  
**Nafarroako Arartekoa**

## IV. Consideraciones sobre la integración de términos municipales actualmente integrados en la zona no vascófona en la zona mixta.

**U**na vez indicado que corresponde al Parlamento de Navarra decidir en exclusiva acerca de la integración de un término municipal en una u otra de las tres zonas que establece la Ley Foral del Vascuence, ha de adelantarse que el paso de un término municipal o de varios términos municipales de la zona no vascófona de Navarra a la zona mixta, a criterio de esta institución, se corresponde y compadece, en primer lugar, con los “objetivos esenciales” que especifica el artículo 1 de la Ley Foral del Vascuence.

Esta Ley Foral, en su primer precepto, dispone que su objeto es la regulación del uso “normal” del vascuence en los ámbitos de la convivencia social, entrando por tanto en un campo distinto del uso “oficial”, merced a la implementación de distintas medidas aplicables en Navarra.

Ese mismo artículo 1.2 define los “objetivos esenciales” de la Ley Foral, que son los tres siguientes:

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

Dichos objetivos del artículo 1.2 son la expresión normativa y vinculante para todos los poderes públicos de las consideraciones que la Ley Foral del Vascuence realiza en su mismo preámbulo. Conforme a este preámbulo, el euskera o vascuence es considerado en Navarra como (las citas son prácticamente textuales):

- Patrimonio cultural preeminente de la Comunidad Foral.
- Soporte fundamental de la vida social.

- Elemento de identificación colectiva.
- Factor de convivencia y entendimiento entre los miembros de las sociedades.
- Símbolo y testimonio de la historia propia, en la medida en que recoge, conserva y transmite a lo largo de las generaciones la experiencia colectiva de los pueblos que la emplean.
- Patrimonio del que se honra la Comunidad Foral de Navarra.
- Tesoro que ha de preservar la Comunidad Foral de Navarra y del que ha de evitar su deterioro o pérdida.
- Patrimonio cultural que debe ser objeto de especial respeto y protección por los poderes públicos, como establece el artículo 3.3 de la Constitución.

Por tanto, en la medida en que el Parlamento de Navarra acuerde extender la zona mixta con nuevos términos municipales, la Comunidad Foral de Navarra estará protegiendo de forma especial el patrimonio cultural de su lengua, amplian-

do el rol del vascuence como soporte fundamental de la vida social, facilitando la convivencia y el entendimiento entre los miembros de la sociedad, conservando y transmitiendo a las generaciones venideras la experiencia de los pueblos que la emplean, preservando este tesoro cultural, y evitando el deterioro y pérdida de este patrimonio cultural.

Así, mientras que en la zona vascófona de Navarra el euskera adquiere la condición de lengua oficial, en la zona mixta de Navarra (en donde la ley reconoce la existencia de esta lengua con menor presencia en la realidad sociolingüística, pues, en el caso contrario de no existir tal lengua o de no tener el propósito de su recuperación de forma decidida, no sería “mixta”) los poderes públicos tienen los deberes de:

- proteger y recuperar el desarrollo del vascuence en Navarra a través del fomento de su uso [artículo 1.2 b) de la Ley Foral del Vascuence],
- garantizar su uso con arreglo a los principios de voluntariedad, gradualidad y respeto y de acuerdo con la realidad lingüística de Navarra [artículo 1.2 c) de la misma Ley Foral], y

- amparar el derecho de los ciudadanos a conocer y usar esta lengua propia de Navarra a través de los instrumentos que permitan hacerlo efectivo [artículo 1.2 a) de la misma Ley Foral].

En definitiva, en la medida en que se amplíe la zona mixta, se hace patente que los poderes públicos competentes de la Comunidad Foral de Navarra (en este caso, el legislativo) cumplen con el mandato del artículo 3.3 de la Constitución española de 1978 de otorgar protección y mostrar un especial respeto a la lengua vasca como riqueza y patrimonio cultural. El Tribunal Constitucional ha recordado que “la Constitución de 1978 reconoce la realidad plurilingüe de la Nación española y, como ya se expresara en la STC 32/1986, de 26 de junio, FJ 1, en dicha realidad se constata un valor cultural no sólo asumible, sino también digno de ser promovido, que obtiene de dicha realidad una serie de consecuencias jurídicas en orden a la posible atribución de carácter oficial a las diversas lenguas españolas, a la protección efectiva de todas ellas y a la configuración de derechos y deberes individuales en materia lingüística” (sentencia 165/2013, de 26 de septiembre).

Asimismo, en esa condición constitucional de patrimonio cultural (inmaterial o intangible) de la que goza el euskera, le son también de aplicación debida tres artículos más de la Constitución, considerados dos de ellos principios rectores de las políticas sociales y derechos de los ciudadanos conforme a la legislación positiva, y el tercero competencia o función de las Comunidades Autónomas:

- El artículo 44.1 de la Constitución, que mandata a los poderes públicos promover y tutelar el acceso a la cultura, a la que todos tienen derecho.
- El artículo 46, conforme al cual los poderes públicos tienen el deber de garantizar la conservación y de promover el enriquecimiento del patrimonio histórico, cultural y artístico de los pueblos de España y de los bienes que lo integran, cualquiera que sea su régimen jurídico y titularidad.
- El artículo 148.1.17º, que permite a las Comunidades Autónomas asumir competencias (por tanto, funciones públicas y sus correlativos deberes) en materia de “fomento de la cultura”.

Como puede verse, es deber constitucional de todos los poderes públicos competentes conservar y promover el enriquecimiento del patrimonio cultural de los pueblos de España y de los bienes que lo integran, entre ellos el euskera.

Estos son los términos explícitos que se recogen en la Constitución y en la Ley Foral del Vascuence de 1986, y que obligan al Parlamento de Navarra, en su doble cualidad de representante de la voluntad del pueblo navarro y de órgano legislativo, a proteger y fomentar el euskera en Navarra, lo cual puede traducirse perfectamente en la medida de ampliar la extensión o aumentar la intensidad del grado de protección del vascuence en Navarra o en distintas partes de esta.

La integración de términos municipales en la zona mixta hasta ahora incluidos en la zona no vascófona encuentra así pleno encaje constitucional y es acorde con el objetivo esencial de la Ley Foral del Vascuence establecido en su artículo 1.2 b) de “proteger la recuperación y el desarrollo del vascuence en Navarra, señalando las medidas para su uso”.

Esta institución entiende que esa sería la finalidad de recuperación y desarrollo y de enriquecimiento que se perseguiría

con el paso de términos municipales de la zona no vascófona a la zona mixta, en el caso de que así lo acordase el Parlamento de Navarra, por lo que, en tal sentido, considera que la decisión legal de incluir tales términos en la zona mixta se ajusta a los objetivos de la Constitución y de la Ley Foral del Vascongo, y, en consecuencia, respeta los derechos lingüísticos de los vascoparlantes.

También se aprecia que la medida, caso de adoptarse, es acorde con la Carta Europea de las Lenguas Regionales o Minoritarias, hecha en Estrasburgo el 5 de noviembre de 1992, y ratificada por España (BOE de 15 de septiembre de 2001), que es un tratado internacional incorporado al ordenamiento jurídico español y a cuyo cumplimiento vienen obligados todos los poderes públicos<sup>1</sup>.

---

<sup>1</sup> La sentencia 56/2016, de 17 de marzo, del Tribunal Constitucional, declara que, en la medida en que un Estatuto de Autonomía protege y ampara las lenguas y modalidades lingüísticas propias de una Comunidad Autónoma, “no hay duda de que resultan de aplicación las disposiciones de la Carta Europea de las lenguas regionales o minoritarias, en los términos de la declaración del Estado español incluida en el instrumento de ratificación de la Carta de 2 de febrero de 2001 (BOE núm. 222. De 15 de septiembre de 2001)”.

Sobre la Carta Europea de las Lenguas Regionales y Minoritarias, CLOTET I MIRÓ, Maria-Àngels, “la Carta Europea de las Lenguas Regionales o Minoritarias”, Revista de Instituciones Europeas, Madrid, 1994, págs. 529-562.

Conforme al Instrumento de Ratificación de esta Carta Europea por el Estado español, el euskera ha de considerarse en la zona vascófona como lengua regional o minoritaria, por ser lengua oficial de acuerdo con la Ley Orgánica de Reintegración y Amejoramiento del Régimen Foral de Navarra.

Asimismo, conforme a dicho Instrumento de Ratificación, el euskera ha de considerarse en la zona mixta de Navarra también como lengua regional o minoritaria, por ser lengua protegida y amparada por el ordenamiento jurídico navarro en los territorios donde tradicionalmente se hable.

Ahora bien, mientras que en la zona vascófona son de aplicación las disposiciones que se indican de la parte III de la Carta y, en concreto, sus artículos 8, 9, 10, 11, 12, 13 y 14, con las determinaciones que se especifican, en la zona mixta solo son de aplicación 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 de la Carta. Hay, por tanto, un grado menor de exigencia de la Carta Europea para la zona mixta que para la zona vascófona, si bien ha de cumplirse en todo momento con la protección que la Carta ofrece a la lengua allí donde se hable.

Esta distinción normativa obliga a que, en la zona mixta, de acuerdo con el citado artículo 7 de la Carta, los poderes públicos deban basar, como mínimo, “su política, su legislación y su práctica en los objetivos y principios siguientes”, que, en lo que se refiere al euskera, se concretan así (se sustituye la expresión lenguas regionales o minoritarias del artículo 7 de la Carta Europea por euskera, para visibilizar los compromisos asumidos por el Estado español al ratificar la Carta y que obligan a los poderes públicos de Navarra y, en particular, al legislativo):

- a) El reconocimiento del euskera como expresión de la riqueza cultural.
- b) El respeto del área geográfica del euskera, actuando de tal suerte que las divisiones administrativas ya existentes o nuevas no sean un obstáculo para el fomento de dicha lengua.
- c) La necesidad de una acción resuelta de fomento del euskera, con el fin de salvaguardar esta lengua.
- d) La facilitación y el fomento del empleo oral y escrito del euskera en la vida pública y en la vida privada.

- e) El mantenimiento y el desarrollo de relaciones, en los ámbitos que abarca la Carta, entre los grupos que empleen el euskera y otros grupos del mismo Estado que hablen esta lengua, así como el establecimiento de relaciones culturales con otros grupos del Estado que utilicen lenguas diferentes.
- f) La provisión de formas y medios adecuados para la enseñanza y el estudio del euskera en todos los niveles apropiados.
- g) La provisión de medios que permitan aprender el euskera a los no hablantes que residan en el área en que se emplea dicha lengua, si así lo desean.
- h) La promoción de estudios e investigación sobre el euskera en las universidades o centros equivalentes.
- i) La promoción de formas apropiadas de intercambios transnacionales, en los ámbitos cubiertos por la Carta.
- j) El compromiso de los poderes públicos de eliminar, si aún no lo han hecho, toda distinción, exclusión, restricción o preferencia injustificadas con respecto

a la utilización del euskera cuyo objetivo sea desalentar o poner en peligro el mantenimiento o el desarrollo de esta lengua.

k) La adopción de medidas especiales en favor del euskera, destinadas a promover una igualdad entre los hablantes de dicha lengua y el resto de la población y orientadas a tener en cuenta sus situaciones peculiares. Dichas medidas no se considerarán un acto de discriminación con los hablantes de las lenguas más extendidas.

l) El compromiso de los poderes públicos de fomentar, por medio de medidas apropiadas, la comprensión mutua entre todos los grupos lingüísticos del país, actuando concretamente de suerte que el respeto, la comprensión y la tolerancia hacia el euskera figuren entre los objetivos de la educación y de la formación impartida en el país, y estimulando a los medios de comunicación social a perseguir el mismo objetivo.

m) El compromiso de los poderes públicos, al definir su política con respecto al euskera, a tener en consideración las necesidades y los deseos expresados

por los grupos que empleen dicha lengua. A tal fin, crearán, si fuera necesario, órganos encargados de asesorar a las autoridades acerca de todas las cuestiones que se refieran al euskera.

En este sentido, esta institución considera que la medida que pueda adoptar el Parlamento de Navarra, al modificar la Ley Foral del Vasconce, e incluir nuevos términos municipales en la zona mixta, cumple y aplica los objetivos de la Carta Europea de Lenguas Regionales o Minoritarias especificados en su artículo 7 y, en consecuencia, garantiza los derechos lingüísticos de los ciudadanos vasco parlantes que residan o actúen en dichos términos. Al incluir los nuevos términos municipales en la zona mixta, los poderes públicos reconocen el euskera como riqueza cultural y se comprometen a adoptar medidas de fomento de dicha lengua, que habrán de ser concretadas por cada poder público conforme a la autonomía que le reconoce el ordenamiento jurídico.

Por ello, esta institución concluye que se ajustaría a los objetivos de la Ley Foral del Vasconce la decisión de pasar uno o varios términos municipales de la zona no vascofona a la zona mixta si el Parlamento de Navarra apreciase la presencia de una población (entendida como grupo humano) que

conozca o use el euskera, por ser merecedora de protección, o constatase la voluntad de una población asentada en un territorio de recuperar su uso, manifestada de forma directa o a través de sus representantes, pues en este último caso existiría una demanda sociolingüística en tal sentido acorde con los principios de voluntariedad, gradualidad y atención a la realidad sociolingüística.

En todo caso, se considera oportuno sugerir que si la decisión legislativa que finalmente llegue a adoptarse amplía la zona mixta con nuevos términos municipales de la zona no vascofona, se incluya en la exposición de motivos de la ley foral que lo haga una justificación de que esa ampliación obedece también al reconocimiento y protección especial del euskera y al objetivo de fomentar la recuperación y el desarrollo en Navarra de esta lengua autóctona.





---

CONSIDERACIONES SOBRE LA  
INTEGRACIÓN DE TÉRMINOS  
MUNICIPALES ACTUALMENTE  
EN LA ZONA MIXTA EN LA  
ZONA NO VASCÓFONA DE  
NAVARRA



**Defensor del Pueblo  
de Navarra**  
**Nafarroako Arartekoa**

## V. Consideraciones sobre la integración de términos municipales actualmente en la zona mixta en la zona no vascófona de Navarra.

**M**ayor complejidad se observa en la posible decisión de integrar en la zona no vascófona términos municipales ya integrados desde un inicio por el legislador en 1986 en la zona mixta, es decir, en el caso de decisiones del Parlamento de Navarra que pudieran conllevar o implicar un menor grado de protección para la lengua en determinados términos que el resultante del grado precedente inicialmente asignado.

En este caso, la medida adoptada por el legislador podría alejarse de los objetivos de reconocimiento del euskera como patrimonio cultural (artículos 3.3 y 46 de la Constitución y preámbulo de la Ley Foral del Vascuence) o riqueza cultural (artículo 7 de la Carta Europea de las Lenguas Regionales o Minoritarias), por cuanto con esa decisión los poderes públicos ya no quedarían en el futuro obligados a tener que adoptar medidas más intensas de fomento del uso del euskera con el propósito de recuperarlo o protegerlo en el hasta entonces mayor grado de intensidad propio de la zona mixta y, ade-

más, por cuanto se dejaría el ejercicio de los derechos lingüísticos de los vasco parlantes condicionado a la voluntad de las Administraciones actuantes en la zona no vascofona.

Si se parte de que los artículos 3.3 y 46 de la Constitución, el artículo 1.2 de la Ley Foral del Vascuence y el artículo 7 de la Carta Europea de los Derechos Lingüísticos, obligan a los poderes públicos a proteger, respetar especialmente, enriquecer, recuperar, desarrollar y fomentar el uso del euskera en las zonas o términos en los que dicha lengua esté presente o donde quieran los ciudadanos voluntariamente emplearla, y les obliga también a tales poderes públicos a respetar “el área geográfica de la lengua regional o minoritaria, actuando de tal suerte que las divisiones administrativas ya existentes o nuevas no sean un obstáculo para el fomento de dicha lengua” (artículo 7 de la Carta), ha de colegirse que una medida legislativa que se adoptase de eliminación o reducción del grado de protección del euskera en una parte de la zona mixta (donde, por tanto, se reconoció en su momento la existencia de la lengua, o en donde existe voluntad de un grupo de población no necesariamente mayoritario para recuperarla), para reconducirla a la zona “no vascofona”, se alejaría de los objetivos esenciales de dichas normativas principales e implicaría un menor reconocimiento legal de los derechos de

los ciudadanos que la Ley Foral del Vascuence y sus normas de desarrollo atribuyen.

45

La Ley Foral del Vascuence establece, como es sabido, tres zonas en Navarra, y a cada zona anuda un distinto régimen jurídico del uso del euskera; a su vez, este régimen jurídico determina el estatuto de derechos de los ciudadanos vasco-parlantes. En la zona vascófona, el euskera es lengua oficial y el estatuto de derechos de los ciudadanos es acorde con dicha consideración legal máxima. En la zona mixta, el euskera es lengua merecedora de protección y fomento con mayor grado que en la zona no vascófona, y, por tanto, el estatuto de los derechos de los ciudadanos es acorde con dicha consideración legal de protección y fomento debidos (si bien, en cuanto al fomento, corresponde a cada Administración adoptar las medidas que considere más adecuadas para cumplir ese objetivo). En la zona no vascófona, en cambio, donde el euskera también puede ser protegido y fomentado pero sin el mayor grado de intensidad de la zona mixta, cabe la adopción de medidas de fomento del euskera si así lo disponen las Administraciones públicas, si bien estas no tienen ningún deber concreto al respecto, por lo que el estatuto de derechos de los ciudadanos vasco-parlantes es distinto y sin apenas grado de exigencia para los poderes públicos en compa-

ración con el correspondiente a la zona mixta, dada la consideración legal que tiene el euskera en una zona que se denomina “no vascófona”.

Por ello, una medida que integrase una parte de la zona mixta en la zona no vascófona supondría, en un enfoque objetivo, un descenso del grado de protección legal del euskera y de los ciudadanos ubicados en ella que desearan utilizarla en sus relaciones con los poderes públicos. Como es sabido, los ciudadanos de la zona mixta no se relacionan solo con el ayuntamiento (este no es el único poder público en un término municipal), sino que adquieren un estatuto de derechos por ser residentes en dicha zona que pueden hacer valer ante todos los poderes e instituciones públicas cuya actuación incida o se proyecte en ese espacio geográfico: concejos, Gobierno de Navarra y su amplio sector público, universidad, tribunales y jueces –como lo cita el artículo 4 de la Ley Foral del Vasconce-, Parlamento de Navarra, Administración del Estado, instituciones forales, organismos públicos, etcétera. De ahí que el cambio de zona produciría la sustitución de un estatuto de los derechos lingüísticos de esos ciudadanos por otro, de menor alcance y obligación para las administraciones e instituciones públicas, por lo que podría suponer un retroceso para los ciudadanos vascoparlantes al no ver estos

reconocidos los derechos de que disfrutaban hasta entonces. En efecto, en el caso de pase de un término municipal a la zona no vascófona, no es que no se hubieran reconocido unos pretendidos derechos a los ciudadanos en ese término y se siga ahora con el mismo estatus, sino que lo que se produce con tal medida de cambio de la zona mixta en la que está integrado desde hace años es que, a esos mismos ciudadanos, se les nieguen en lo sucesivo derechos que hasta entonces tenían legalmente reconocidos y que podían ejercer.

Este descenso en el grado de protección de los derechos de los ciudadanos que conlleva el paso de un término municipal de una zona a otra, se puede divisar de una manera más gráfica en el contenido del Decreto Foral 29/2003, de 10 de febrero, por el que se regula el uso del vascuence en las Administraciones públicas de Navarra. El artículo 10 regula las relaciones de las Administraciones de la zona vascófona con los administrados. El artículo 15 regula las relaciones de las Administraciones de la zona mixta con los administrados. Sin embargo, en la zona no vascófona, el Decreto Foral no regula las relaciones de las Administraciones con los administrados en cuanto a sus derechos lingüísticos, y el artículo 17.1 se limita a establecer que 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 estos, en el ejercicio de sus derechos, puedan dirigirse a las mismas solo en vascuence (en esta zona, todas las actuaciones de las Administraciones públicas deben realizarse en castellano).

La integración de un término municipal en la zona mixta conlleva deberes para los poderes públicos, si bien, tales deberes no van más allá, en la práctica y en lo concreto, de: a) fomentar el uso del euskera como se considere más adecuado, b) recibir los escritos en euskera que los ciudadanos les dirijan sin poder ordenar su traducción al ciudadano (artículo 17 de la Ley Foral del Vascuence) y c) incorporar el euskera a la enseñanza de forma gradual, progresiva y suficiente mediante la creación en los centros de su titularidad de líneas donde se imparte enseñanza en euskera para los que lo soliciten y a los alumnos que lo deseen en el caso del nivel no universitario (artículo 25).

En este sentido, la integración en la zona mixta de un término municipal no supone para los poderes públicos unas cargas

excesivas, ni unas obligaciones ineludibles. Sus deberes mínimos son los de reconocer el euskera como patrimonio público, protegerlo y fomentarlo mediante los medios e instrumentos que consideren más adecuados, gozando de un amplio margen de autonomía y discrecionalidad. Por ello, no deberían alegarse como motivos para el paso del euskera de la zona mixta a la no vascófona las cargas y obligaciones que esta lengua pueda suponer para una entidad local, puesto que esta no tiene más deberes que los citados de expresar su respeto por el euskera, protegerlo en la medida necesaria y fomentarlo a través de los cauces que estime oportunos y razonables, sin perjuicio de que asuma otros deberes si así lo quiere voluntariamente. El citado Decreto Foral 29/2003, de 10 de febrero, por el que se regula el uso del vascuence en las Administraciones públicas, no impone ningún deber insalvable o gravoso a las Administraciones de la zona mixta (solo figura como deber el de confeccionar y entregar impresos de uso público en formato bilingüe únicamente cuando el interesado lo solicite, punto que no puede considerarse excesivo), siendo en todo lo demás potestativo o voluntario para las Administraciones.

Además de alejarse de los objetivos de la Constitución, de la Ley Foral del Vascuence y de la Carta Europea de las Lenguas

Regionales o Minoritarias, el hecho de pasar un término municipal que hubiera sido incluido en la zona mixta en 1986 a la zona no vascófona exigiría, en un entendimiento adecuado por el legislador de los principios de seguridad jurídica y de interdicción de la arbitrariedad de los poderes públicos que establece el artículo 9.3 de la Constitución, de una justificación suficiente y adecuada por parte del Parlamento de Navarra.

Si un término municipal se encuentra desde 1986 en la zona mixta y se quiere su pase a la zona no vascófona, habrían de especificarse cuáles son las razones sociolingüísticas de tal cambio para evitar cualquier riesgo en tal sentido.

Mientras que, en el caso del paso de un término municipal de la zona no vascófona a la zona mixta, puede considerarse como manifiesta la voluntad del Parlamento de Navarra de respetar, proteger, recuperar, desarrollar y fomentar el uso del euskera en cuanto patrimonio cultural de Navarra, y, por tanto, el grado de justificación en sí mismo considerado es menor, pues se responde a la voluntad constitucional y legal superior de dar protección especial a una lengua distinta del castellano, en el caso contrario de pasar de la zona mixta a la no vascófona un término municipal que llevase en aquella

desde 1986, en cuanto medida que se aleja a priori de esos objetivos esenciales y que conlleva un menor grado de protección de la lengua minoritaria, el Parlamento de Navarra debería justificar la decisión legislativa de un modo suficiente para no poder ver tildado el acto legislativo de desprotección del patrimonio cultural, debiendo estar dicha justificación apoyada en razones sociolingüísticas y no de otro cariz.

Como recoge de forma expresiva el preámbulo de la propia Ley Foral del Vascuence, la “protección de tal patrimonio no puede ni debe ejercerse desde la confrontación u oposición de las lenguas”. El preámbulo señala, como premonición ante los conflictos lingüísticos, lo siguiente:

*“La condición dinámica del fenómeno lingüístico y la complejidad y variedad de los factores que en él intervienen, han dado lugar históricamente a continuas fluctuaciones en lo que a la implantación de las lenguas en las Comunidades se refiere: la expansión de unas y el retroceso de otras, forzados en ocasiones por motivos de orden extralingüístico, son sin duda las más significativas. En estos cambios han intervenido frecuentemente actitudes opuestas a las que fundamentan el hecho comunicativo, propiciadas por quienes*

*atribuyen erróneamente a las lenguas, un poder disgregador o no alcanzan a ver la riqueza última que esconde la pluralidad de lenguas”.*

La Ley Foral del Vasconce de 1986 ha sido, en su devenir, objeto de dos modificaciones, ambas para ampliar –y no restringir- sus previsiones en favor del respeto, la protección y el fomento del euskera:

- en el año 2010, para posibilitar la ampliación de la zona mixta con cuatro términos municipales más (finalmente, tres a tenor de la autonomía municipal); y
- en el año 2015, para ampliar la enseñanza del vasconce en la zona no vascófona, especialmente en los centros de la red pública.

Asimismo, la Ley Foral del Vasconce contempla la revisión de los ámbitos geográficos de las zonas vascófona, mixta y no vascófona, en su artículo 5.2. Este artículo dispone que “la determinación realizada en el apartado anterior podrá ser objeto de revisión, con arreglo al procedimiento establecido en los artículos 9 y 20.2 de la Ley Orgánica de Reintegración y Amejoramiento del Régimen Foral de Navarra”.

Cierto es que la Ley Foral utiliza el término “revisión” y no el de “ampliación”, y que, por lo tanto, cabría la modificación de cualquier zona en uno u otro sentido. Pero, mientras que la ampliación de las zonas vascófona y mixta responde claramente a los objetivos de la propia Ley Foral que cita en su artículo 1.2 y que inspiran todo el resto del texto por su carácter de “esenciales”, la reducción de esas zonas, por alejarse de esos mismos objetivos esenciales, requiere de una justificación suficiente por parte del legislador conforme a criterios lingüísticos y de consideración de la realidad sociolingüística.

La Ley Foral establece como principios relacionados con la garantía del uso y de la enseñanza del vascuence, los de gradualidad y respeto, de acuerdo con la realidad sociolingüística de Navarra [artículo 1.2 c) de la Ley Foral del Vascuence], principios que aparecen también con el nombre de “progresividad” a lo largo del texto articulado (por ejemplo, los artículos 10.1, 15.1, 25, 26, 27). Por tanto, el legislador ha de tener en cuenta en todo momento en sus decisiones la realidad sociolingüística de Navarra (tanto del conjunto como de sus partes o zonas, esto es, de las poblaciones y grupos que hablan el euskera o que postulan su recuperación). Y por esta misma razón, es deber del

Gobierno de Navarra ordenar periódicamente la elaboración de estudios de la realidad sociolingüística del vascuence, de los que debe dar cuenta al Parlamento (artículo 5.3 de la Ley Foral del Vascuence).

De este modo, tanto la voluntad del legislador como el espíritu de la Ley Foral del Vascuence de 1986 es que el euskera se proteja, se recupere y se desarrolle en Navarra gradualmente, de forma voluntaria para los ciudadanos, progresiva para los poderes públicos y respetuosa con los demás ciudadanos que no lo hablan. La previsión de la ampliación de la zona mixta, como ya se ha dicho, es coherente con esta voluntad y ese espíritu, y no requiere de grandes justificaciones, pues se relaciona con los objetivos de la propia Ley Foral, de la Constitución y de la Carta Europea de las Lenguas Europeas, ya apuntados de respetar, proteger, recuperar, desarrollar, enriquecer, fomentar el euskera, etcétera.

En cambio, la reducción de la zona mixta (en la que el euskera como lengua regional o minoritaria está presente o debe ser objeto de fomento) precisa siempre de una justificación por parte del legislador en cada caso concreto. Y esta justificación ha de ser objetiva, suficientemente razonada y basada exclusivamente en criterios lingüísticos o de realidad socio-

lingüística, sin que quepa la invocación de “motivos de orden extralingüístico” como los denomina acertadamente el preámbulo de la Ley Foral del Vascuence, y, menos aún, argumentos de imposibilidad material de las Administraciones destinatarias de la Ley Foral o de discriminación de los castellanoparlantes cuando de una lengua regional o “minoritaria” se trata (pues el artículo 7.2 de la Carta Europea de Lenguas Regionales y Minoritarias admite la discriminación positiva en pro de los hablantes de la lengua minoritaria).

El hecho de que: a) un término municipal se encuentre desde 1986 en la zona mixta o en la zona vascófona; b) existan asentados en ese término población o grupos vasco parlantes o haya personas o entidades locales que deseen continuar utilizándolo o que postulen la recuperación de su uso; y c) no haya algún estudio del Gobierno de Navarra realizado cercanamente en el tiempo que acredite de manera suficiente que la realidad sociolingüística de ese término es exclusivamente monolingüe por desaparición de la población vasco parlante hace un tiempo, de modo que se rompa la nota de “uso tradicional”, dificultaría aún más la apreciación de que concurre una justificación adecuada o suficiente para el cambio de un término municipal de la zona mixta a la zona no vascófona.

La Ley Foral del Vascuence ya otorgó en 1986 un grado de protección al euskera en los términos municipales de la zona vascofona y de la zona mixta, por lo que cualquier cambio a un grado menor debería tener en cuenta lo señalado en este punto. Del mismo modo que la legislación de las Comunidades Autónomas puede establecer normas adicionales de protección de la legislación estatal en materia de medio ambiente (artículo 149.1.23ª de la Constitución), pero no puede disponer un grado menor de protección, o del mismo modo que la normativa urbanística puede establecer un grado de protección de un bien cultural, pero no puede rebajar dicho grado de protección a posteriori sin una justificación suficiente, pues ello convierte la modificación en nula de pleno derecho (sentencia del Tribunal Supremo de 21 de abril de 2010), tampoco debería el legislador foral disponer la reducción del grado de protección del euskera sin justificarlo de un modo suficiente y objetivo.

Con ello no quiere decirse que la zonificación de la Ley Foral del Vascuence sea inmodificable y que un concreto término municipal deba permanecer de modo perpetuo en la zona mixta sin posibilidad de ser cambiado a la zona no vascofona.

Como declara la sentencia 56/2016, de 17 de marzo, del Tribunal Constitucional, referida a la Ley de Las Cortes de

Aragón 3/2013, de 9 de mayo, de uso, protección y promoción de las lenguas y modalidades lingüísticas propias de Aragón, “es una premisa básica, asociada al principio democrático, que el legislador del pasado no puede vincular al legislador del futuro y, por tanto, no existe un genérico derecho al mantenimiento de la Ley y a la intangibilidad de las situaciones jurídicas nacidas a su amparo. Y aunque el principio de seguridad jurídica impone en cualquier estado de Derecho que la sucesión de normas se atenga a ciertas condiciones, entre ellas no se encuentra la interdicción de la reforma peyorativa. El artículo 9.3 CE, al tiempo que garantiza la seguridad jurídica, no veda el cambio sino la retroactividad de las disposiciones sancionadoras no favorables o restrictivas de derechos individuales y, en relación con estas disposiciones, lo que el art. 9.3 prohíbe es la incidencia de la nueva ley en los efectos jurídicos ya producidos en situaciones anteriores, de suerte que la incidencia en los derechos, en cuanto a su proyección hacia el futuro, no pertenece al campo estricto de la irretroactividad”.

Lo que quiere apuntarse es que la modificación que en su caso se introdujera de paso de la zona mixta a la zona no vascofona de un término municipal debería realizarse por el legislador de forma suficientemente justificada, basarse

objetivamente en razones estrictamente sociolingüísticas y no ser opuesta a los objetivos de protección y fomento del patrimonio cultural que establecen la Constitución, la Ley Orgánica de Reintegración y Amejoramiento del Régimen Foral de Navarra y la Carta Europea de las Lenguas Regionales o Minoritarias.

Así, a título de ejemplo, no sería opuesta a los objetivos de la Ley Foral del Vascongado y no contravendría tampoco la Carta Europea de Lenguas Regionales o Minoritarias la decisión del Parlamento de Navarra de pasar un término municipal de la zona mixta a la zona no vascofona cuando apreciase que no existen en ese término de forma indudable y científica grupos humanos, poblaciones o entidades que conozcan o usen el euskera desde hace un prolongado período de tiempo, y, además, constatase la voluntad prácticamente unánime o muy mayoritaria de la población de no recuperar el uso del euskera, manifestada de forma directa o a través de sus representantes.



# VI

---

## CONSIDERACIONES FINALES



**Defensor del Pueblo  
de Navarra**  
**Nafarroako Arartekoa**

## VI. Consideraciones finales.

**E**ste informe se ha emitido lo antes posible y de forma inmediata y directa, atendiendo al carácter urgente con que lo ha solicitado el Parlamento de Navarra. Para su elaboración, se ha partido de los términos de la petición de la Junta de Portavoces, con la modulación señalada en el punto III, completada con la información que ha aparecido en los medios de comunicación y de la que se ha tenido conocimiento.

61

En todo caso, esta institución muestra su respeto, como no puede ser de otra forma, a la posición de los distintos grupos parlamentarios y parlamentarios forales acerca de la cuestión que se plantea en relación con el debate y, en su caso, aprobación de la proposición de ley foral de modificación de la Ley Foral del Vascongado, manteniéndose al margen de cualquier consideración política.

Esta institución emite su informe desde su propia independencia y autonomía, a instancia del Parlamento de Navarra, y conforme a su leal saber entender, siempre a la vista del ordenamiento jurídico que ha considerado aplicable al caso objeto de informe y con plena sujeción al mismo.

Pamplona, 23 de mayo de 2017.

**El Defensor del Pueblo de Navarra**  
**Nafarroako Arartekoa**

**Francisco Javier Enériz Olaechea**

**62**







**Defensor del Pueblo  
de Navarra**  
**Nafarroako Auzarategia**





the 1990s, the number of people with a university degree has increased in all countries. The increase is most pronounced in the Netherlands, where the number of university graduates has increased from 1.5 million in 1980 to 2.5 million in 1995. In the United States, the number of university graduates has increased from 1.5 million in 1980 to 2.5 million in 1995.

The increase in the number of university graduates has led to a decrease in the number of people with a high school diploma. In the Netherlands, the number of high school graduates has decreased from 1.5 million in 1980 to 1.2 million in 1995. In the United States, the number of high school graduates has decreased from 1.5 million in 1980 to 1.2 million in 1995.

The increase in the number of university graduates and the decrease in the number of high school graduates have led to a decrease in the number of people with a high school diploma. In the Netherlands, the number of high school graduates has decreased from 1.5 million in 1980 to 1.2 million in 1995. In the United States, the number of high school graduates has decreased from 1.5 million in 1980 to 1.2 million in 1995.

The increase in the number of university graduates and the decrease in the number of high school graduates have led to a decrease in the number of people with a high school diploma. In the Netherlands, the number of high school graduates has decreased from 1.5 million in 1980 to 1.2 million in 1995. In the United States, the number of high school graduates has decreased from 1.5 million in 1980 to 1.2 million in 1995.

The increase in the number of university graduates and the decrease in the number of high school graduates have led to a decrease in the number of people with a high school diploma. In the Netherlands, the number of high school graduates has decreased from 1.5 million in 1980 to 1.2 million in 1995. In the United States, the number of high school graduates has decreased from 1.5 million in 1980 to 1.2 million in 1995.

The increase in the number of university graduates and the decrease in the number of high school graduates have led to a decrease in the number of people with a high school diploma. In the Netherlands, the number of high school graduates has decreased from 1.5 million in 1980 to 1.2 million in 1995. In the United States, the number of high school graduates has decreased from 1.5 million in 1980 to 1.2 million in 1995.

The increase in the number of university graduates and the decrease in the number of high school graduates have led to a decrease in the number of people with a high school diploma. In the Netherlands, the number of high school graduates has decreased from 1.5 million in 1980 to 1.2 million in 1995. In the United States, the number of high school graduates has decreased from 1.5 million in 1980 to 1.2 million in 1995.

The increase in the number of university graduates and the decrease in the number of high school graduates have led to a decrease in the number of people with a high school diploma. In the Netherlands, the number of high school graduates has decreased from 1.5 million in 1980 to 1.2 million in 1995. In the United States, the number of high school graduates has decreased from 1.5 million in 1980 to 1.2 million in 1995.





**Defensor del Pueblo  
de Navarra**  
**Nafarroako Arartekoa**