

LA REGULACION CONSTITUCIONAL DEL MULTILINGÜISMO *

ANTONI MILIAN MASSANA

SUMARIO: I. INTRODUCCIÓN.—II. EL ARTÍCULO 3 DEL TEXTO CONSTITUCIONAL: 1. *Análisis de sus elementos:* a) La lengua oficial del Estado. b) Alcance jurídico de la oficialidad del castellano. c) Su ámbito. d) Deber de conocer el castellano y derecho a usarlo. e) Carácter preceptivo de la oficialidad de las demás lenguas españolas. f) Las demás lenguas españolas. g) Sanción de la cooficialidad idiomática en las Comunidades autónomas con lenguas españolas distintas de lengua castellana. h) Los Estatutos de autonomía como normas jurídicas que hacen efectiva la oficialidad de las lenguas españolas distintas de la lengua castellana. i) Alcance jurídico de la oficialidad de las demás lenguas españolas. j) Las modalidades lingüísticas. k) Respeto y protección de las modalidades lingüísticas. 2. *El modelo constitucional de ordenación del hecho multilingüe.*

I. INTRODUCCIÓN

La ordenación jurídica del uso de las diversas manifestaciones lingüísticas, común en los Estados multilingües (1), no es un hecho nuevo, sino más bien un elemento que les ha caracterizado. Dicha ordenación, de todas maneras, no está, ni siempre ha estado, guiada por una misma finalidad.

Junto a la preocupación de los Estados democráticos de respetar y proteger su realidad multilingüe, asegurando la convivencia equilibrada de las diversas lenguas, tanto en el uso privado como, sobre todo, en las relaciones con los poderes públicos, perdura todavía hoy en diversos Estados multilingües una actitud discriminatoria que tiende a imponer una (o unas)

* El presente trabajo es el texto, puesto al día, de la primera parte del estudio *El régimen jurídico de la cooficialidad idiomática en España. (El tratamiento legal del bilingüismo)*, que el autor elaboró en 1982, merced a un contrato de investigación que le fue adjudicado por el *Centro de Estudios Constitucionales*. El autor agradece al mencionado *Centro* la autorización para su publicación.

(1) Para una visión general de la ordenación jurídica del multilingüismo en Europa puede consultarse Jean FALCH: *Contribution a l'étude du statut des langues en Europe*, Centre International de Recherches sur le Bilinguisme (CIRB), Québec, 1973.

lengua (s) en perjuicio de las demás, bien a través de disposiciones restrictivas, o incluso represivas, bien a través de la inactividad pura y simple o de la mera permisividad —falta de protección positiva de las lenguas minoritarias—, lo que acelera la sustitución (*language shift*) o asimilación de dichas lenguas por la lengua o lenguas mayoritarias (2), hasta provocar el cambio lingüístico (*language change*).

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

¿Cómo se iba, por ejemplo, a materializar el derecho que tiene garantizado todo ciudadano de acceder al conocimiento del contenido de las normas (derecho garantizado por el principio de publicidad reconocido en la Constitución), si la publicación en los *Boletines Oficiales* (3) pudiera hacerse en cualesquiera de las lenguas fuera, o no, comprensible para ellos? Se manten-

(2) En España, desde la configuración del Estado como Estado-Nación, las lenguas españolas distintas del castellano han sufrido persecución y/o discriminación, como lo prueban numerosas disposiciones y el espíritu de declaraciones e instrucciones políticas. Entre las primeras cabe destacar: Real Cédula de 23 de junio de 1768 «para que en todo el Reyno se actúe y enseñe en lengua castellana»; Real Cédula de 22 de septiembre de 1780 ordenando y recordando la obligación de enseñar a los niños en su lengua nativa (que según la Real Cédula era sólo la lengua castellana); artículos 2.º y 88 de la Ley de Instrucción Pública de 9 de septiembre de 1857 ordenando que fuera la gramática castellana la que se enseñara a todos los escolares de España;... Entre las segundas cabe destacar la Instrucción Secreta dirigida a los corregidores del principado del año 1717 por la que se advierte que «Pondrá el corregidor el mayor cuidado en introducir la lengua castellana, a cuyo fin dará providencias más templadas y disimuladas para que se note el efecto sin que se note el cuidado». Una relación más detallada puede consultarse en Josep MELIÀ: *Informe sobre la lengua catalana*, Novelas y Cuentos, 3.ª edición, Madrid, 1976, pp. 271 y ss. Para conocer el alcance de las disposiciones que se han citado, Jordi VERRIE: *Continuïtat pedagògica catalana durant els segles XVIII i XIX*, en especial, pp. 51 a 54. Por lo que se refiere a los efectos que esta política uniformadora tiene en la Administración catalana puede consultarse, Carles DUARTE i MONTSERRAT: *El català, llengua de l'Administració*, Idesinerter, Barcelona, 1980, pp. 65 a 71.

Más recientemente, después de un período de tolerancia, mediatizado con la dictadura de Primo de Rivera —Real Decreto de 18 de septiembre de 1923 y Real Orden de 21 de diciembre del mismo año—, y de un corto período de reconocimiento legal del hecho multilingüe (arts. 4 y 50 de la Constitución de la II República, de 9 de diciembre de 1931), con el régimen dictatorial nacido tras la guerra civil vuelve a proscribirse y perseguirse todo uso de las lenguas españolas distintas del castellano. (Véase la nota 13.)

(3) Recuérdese que aquel conocimiento se instrumenta a través de la publicación de las normas en *Boletines Oficiales*.

dría a algunos ciudadanos en un estado de ignorancia permanente, lo que pugnaría con la seguridad jurídica que debe presidir en todo Estado de Derecho; ignorancia de graves consecuencias si se tiene en cuenta el principio, comúnmente aceptado, de que la ignorancia de las leyes no excusa de su cumplimiento (4). Basta este ejemplo para comprender, una vez más, la necesidad de tratar jurídicamente el hecho multilingüe (5).

Vista la conveniencia de que los Estados multilingües ordenen jurídicamente el uso de las lenguas, hemos de preguntarnos cuál debe ser la intensidad con la que dichos Estados han de abordar aquella ordenación legal.

No cabe una respuesta única; en todo caso depende de numerosos factores, entre los que destacan tres: la distribución o mapa de la población, el grado de conflictividad que genere el contacto de las lenguas y, finalmente, el grado de equilibrio en que se hallen todas ellas. Por lo que se refiere a la distribución o mapa lingüístico de la población se comprenderá que la regulación puede ser más simple en los Estados donde los habitantes de una misma lengua se hallan geográficamente concentrados en áreas homogéneas, que no en aquellos en los que la población de las distintas lenguas se halla dispersa y, por consiguiente, mezclada. Es más, la existencia de áreas lingüísticas homogéneas permite aplicar una política lingüística basada en el principio de territorialidad, de una economía normativa muy superior que la que implica una política lingüística basada en el principio de personalidad (6).

Respecto al segundo factor, será lógico que en aquellos Estados donde el

(4) Este principio se encuentra recogido en nuestro ordenamiento en el artículo 6.º -1 del título preliminar del Código civil. Los principios de publicidad de las normas y de la seguridad jurídica, tienen rango constitucional (art. 9.º -3 de la Constitución. En adelante, CE).

(5) Siguiendo todavía con el supuesto de la publicación de normas conviene advertir que incluso en los Estados multilingües en los que una lengua es de obligado conocimiento para todos sus ciudadanos —como ocurre en el Estado español con la lengua castellana (art. 3.º -1 de la CE)— surgen cuestiones jurídicamente relevantes que el legislador debe determinar. Así, por ejemplo, la posibilidad o no de publicar las normas en las otras lenguas; si dicha publicación debe ser conjunta con una versión en la lengua común, o bien puede ser autónoma, indistinta; en el supuesto de publicaciones conjuntas cuál es el valor jurídico de cada texto, y cuál de ellos debe prevalecer en el caso de que se susciten divergencias interpretativas.

(6) Los principios de personalidad y de territorialidad son aquellos que hoy orientan la política lingüística de los Estados que reconocen efectivamente su pluralismo lingüístico. Se diferencian en que «una política basada en el principio de la personalidad de los derechos lingüísticos garantiza al individuo determinados servicios en su lengua independientemente del lugar en que se halle», mientras que «El criterio de la territorialidad limita a ciertas áreas definidas el derecho a beneficiarse de los servicios públicos en la propia lengua, que mantiene una alta prioridad. El primero de estos modelos reclama la cooficialidad de las diversas lenguas en el ámbito del Estado. El segundo circunscribe la oficialidad de una lengua al ámbito geográfico del que es propio». Rafael Ll. NINYOLÉS: *La política lingüística: modelos y ámbitos* en la obra colectiva *Las lenguas nacionales en la Administración*, Diputación Provincial de Valencia, 1981, p. 20. En Europa se rigen por el modelo territorial: Suiza, Bélgica, Yugoslavia, Checoslovaquia; contrariamente se inspiran en el principio de la personalidad lingüística: Irlanda, Malta, Finlandia y Luxemburgo. Italia seguiría un modelo «mixto» caracterizado por reducir —y aquí es donde se aparta del criterio de la personalidad— a las áreas donde se manifiesta el bilingüismo o el plurilingüismo la posibilidad de ejercer —y ello en distintos grados

contacto de las lenguas, lejos de ser pacífico, genere una situación de conflicto lingüístico (7), con manifestaciones exteriores que pongan en peligro la convivencia de todos los ciudadanos, deba dictarse una más abundante legislación para impedir las imposiciones o ventajas de unos grupos lingüísticos respecto de otros, restableciendo y garantizando un justo equilibrio que permita poner fin a las tensiones.

En cuanto al tercer factor, el grado de equilibrio en que se hallen las lenguas, es obvio que en aquellos Estados en los que algunas lenguas se encuentren en subordinación respecto de otras, es decir, en aquellos casos en los que el *ámbito* de algunas lenguas sea limitado por el *ámbito* de uso de otras lenguas que con ellas estén en contacto (8), deberá dictarse, si se quiere

según la lengua o la región de que se trate— el derecho a los servicios públicos en la lengua minoritaria propia sin que, por otra parte, lo que le diferencia del modelo territorial, dichas lenguas minoritarias disfruten, a pesar de que puedan ser mayoritarias en áreas territoriales institucionalizadas (caso del alemán en la provincia de Bolzano), de un tratamiento prioritario frente a la lengua que resulta ser mayoritaria a nivel de todo el Estado (la lengua italiana).

Sobre los principios de personalidad y territorialidad puede también consultarse, del mismo autor: *Bases per a una política lingüística democrática a l'Estat espanyol*, Tres i quatre, Valencia, 1976, en especial, pp. 13 a 15 y 29 a 32. Asimismo, André DONNEUR: *La solution territoriale au problème de multilinguisme*, en la obra *Les Etats multilingues, problèmes et solutions*, CIRB, Québec, 1975, pp. 209 y ss.

(7) El concepto de *conflicto lingüístico* ha sido elaborado e incorporado por los sociolingüistas. El primero en utilizarlo fue Lluís V. ARACIL —véase su trabajo *Conflit lingüistique et normalisation linguistique dans l'Europe nouvelle*, texto multicopiado, Valencia, 1965. En versión catalana puede consultarse en la recopilación *Papers de sociolingüística*, La Magrana, Barcelona, 1982, pp. 23 a 38— para quien el conflicto lingüístico sería la coyuntura en la que surgiría el dilema entre la normalización o extinción de un sistema lingüístico. En definitiva, existe un *conflicto lingüístico* «Cuando el contacto de lenguas genera una situación en la que dos sistemas lingüísticos compiten entre ellos provocando el desplazamiento parcial o total de un sistema en los diversos ámbitos de uso lingüístico». Francesc VALLVERDÚ: *Aproximació crítica a la sociolingüística catalana*, Ed. 62, Barcelona, 1980, pp. 56 y 57. El conflicto lingüístico suele traducir o acompañar muchas veces conflictos sociales más amplios. pocas veces el conflicto lingüístico se exterioriza como mera defensa de una identidad cultural. «Para que surja el conflicto lingüístico en su forma manifiesta —escribe NINYOLES—, el factor lingüístico ha de condicionar el acceso de los individuos a posiciones de autoridad y *status*, o determinar incluso la misma existencia material». Rafael L. NINYOLES: *Cuatro idiomas para un Estado*, Ed. Cambio 16, Madrid, 1977, p. 37. Antonio TOVAR, a su vez, destaca el carácter político de los enfrentamientos lingüísticos: «la lucha de lenguas (...) hoy es lucha política. Lo que se disputa son horas en televisión y radio, bancos en escuelas e instancias en la administración en las que se pueda usar la lengua nativa e inmemorial en el país. Y es que, en la época actual, una lengua no puede vivir sin esos medios». *Bilingüismo en España*, Revista de Occidente, extraordinario II, número 10-11, p. 22.

(8) El concepto de *ámbito* lo tomamos de Lluís V. ARACIL, para quien «ámbito de un idioma es el conjunto de todas las ocasiones en que ese idioma es usado», *A sociolingüística da experiencia e da acción. O modelo galego*, en *Problemática das linguas sen normalizar. Situación do Galego e alternativas*, Ed. Xistral, Ourense, 1980, p. 26. La situación en la que el ámbito de una lengua se ve reducido por el de otra lengua en contacto con ella se califica de diglósica. El término *diglosia*, que hoy define una situación lingüística diversa de la que definió su creador Charles A. FERGUSON —véase F. VALLVERDÚ, *op. cit.*, pp. 42 a 56—, se aplica, consiguientemente, para denotar aquellas situaciones de contacto de lenguas en las que el uso de unas lenguas

proteger, enderezar y normalizar a las primeras, una compleja normativa que corrija su paulatina asimilación o sustitución que, de continuar, supondría su lenta pero indefectible desaparición (9).

En función de los factores reseñados, y de otros que podrían añadirse, los Estados multilingües debe decidir el grado de intensidad con que les conviene tratar las cuestiones jurídico-lingüísticas. Esta decisión, claro está, puede abarcar todos los espectros comprendidos entre la mera enunciación de unos principios generales y/o la mera declaración de oficialidad —lo que suele sancionarse a nivel constitucional (10)— y la regulación casuística y minuciosa. En todo caso, el legislador, a la hora de hacer uso de su potestad, no deberá olvidar que «el derecho (...), no es el medio mejor para resolver conflictos lingüísticos. A veces se tiene el sentimiento, cuando uno se ocupa

(lenguas A) se limita a un ámbito reducido, generalmente el de las comunicaciones que podemos clasificar convencionalmente como no formales (situaciones familiares o amicales, coloquiales en la mayoría de los casos, y temas poco trascendentes) mientras que las otras lenguas (lenguas B), además de vehicular las comunicaciones no formales, extienden su ámbito de uso, en la mayoría de los casos sin dar cabida a las primeras (A), a aquellas comunicaciones que, en contraposición a las anteriores, llamamos formales (amplia y divulgada literatura, enseñanza, *mass media*, Administración pública, difusión mundial).

(9) Ciertamente, las realidades diglósicas son, en la mayoría de los casos, si no se equiparan las lenguas —lo que exige promulgar una real equioficialidad lingüística y dictar medidas de fomento—, «una bomba de efecto retardado —la causa principal— y el paso previo de la desaparición de un buen número de lenguas amenazadas». Miquel STRUBELL I TRUETA: *Llengua i població a Catalunya*, La Magrana, 1981, p. 115. El fenómeno es lógico, la lengua predominante —de mayor prestigio y con un ámbito superior— ganará adeptos en detrimento de las otras lenguas. Existe, pues, una defección lingüística, un cambio de lengua en la población que habla la(o) lengua(s) amenazada(s). El resultado final de dicha dinámica no puede ser otro que la desaparición de estas lenguas.

Para una mejor comprensión de esta dinámica puede consultarse la obra citada, pp. 115 y 116; también, Rafael Ll. NINYOLÉS: *op. cit.*, pp. 229 a 232, y, del mismo autor, *Bases per a ...*, páginas 39 y 40. Como ponen de manifiesto estas páginas, el concepto de *diglosia* permite descubrir, y de ahí su interés, dinámicas asimilacionistas que con el concepto de *bilingüismo* pasaban inadvertidas. El concepto de *bilingüismo* describe las aptitudes lingüísticas de los individuos pero resulta insatisfactorio, por incompleto, a la hora de caracterizar las comunidades lingüísticas. Una comunidad en la que sus individuos son bilingües, a diferencia de lo que quiere hacer creer la ideología bilingüista —partidaria de al implantación del bilingüismo como terapia para salvaguardar las lenguas amenazadas de desaparición— no es garantía suficiente para la salvaguardia de las dos lenguas. Si en ella las lenguas no gozan de un nivel de prestigio idéntico —en definitiva, si en ella se da el fenómeno que venimos denominando *diglosia*— asistiremos, en sucesivos ámbitos, a la sustitución paulatina de una lengua por la otra. De ahí la importancia del concepto *diglosia* que viene a paliar las insuficiencias del concepto *bilingüismo* aplicado a nivel de comunidades humanas, que llegaba a encubrir el desplazamiento de un idioma por otro. Una crítica severa a la ideología bilingüista, en Rafael Ll. NINYOLÉS: *Cuatro idiomas ...*, pp. 212 a 214. El bilingüismo suele ser, muy a menudo, el estado intermedio en un proceso de asimilación: «Ideológicamente, el bilingüismo ha sido la cobertura, aparentemente neutra, de todo proceso de asimilación. Ninguna comunidad pasa de un idioma a otro *per saltum mortalem*.» Rafael Ll. NINYOLÉS: *Bases per a ...*, p. 39.

(10) Para consultar las distintas disposiciones constitucionales referentes al multilingüismo, anteriores a 1977, Giuseppe TURI: *Les dispositions juridicoconstitutionnelles de 147 Etats en matière de politique linguistique*, CIRB, Québec, 1977.

de estas cuestiones desde el punto de vista jurídico, de encontrarse en el límite de lo que es lícito» (11).

Cuanto acaba de decirse explica suficientemente que la Constitución española de 27 de diciembre de 1978 no fuera ajena a la rica realidad multilingüe que cubre todo el Estado español (12). En efecto, el constituyente, decidido a iniciar en España una nueva etapa de signo democrático, fue consciente, desde el primer momento, de que la instauración de un sistema democrático hacía imprescindible el reconocimiento de la realidad multilingüe que tanto se había esforzado en desterrar y ocultar el régimen anterior (13). Difícilmente puede construirse un régimen político democrático si no se

(11) P. D. Mario PEDRAZZINI: *Les principes du droit des langues en Suisse*, «Res Publica», 1962, vol. 4, p. 238. En la página siguiente añade: «Yo diría incluso, (...) que, desde el momento que la cuestión lingüística debe ser resuelta de una manera jurídica, es que ha entrado en un estado extremadamente crítico.»

(12) En efecto, el Estado español presenta una de las sociedades multilingües más variada y rica de Europa. El territorio español comprende cuatro lenguas principales: castellano, catalán, gallego, euskera, a las que deben añadirse otras comunidades lingüísticas más reducidas que comprenden: el bable, el aranés y el aragonés. No en vano puede afirmarse que: «España destaca como el segundo conjunto multilingüe de Europa, y tras la Unión Soviética, constituye el Estado de base cultural más heterogénea dentro de los países económicamente desarrollados», Rafael Ll. NINYOLES: *Cuatro idiomas...*, p. 18.

(13) El régimen del general Franco (1939-1975) se distinguió desde sus inicios por la persecución de las lenguas españolas distintas de la castellana al ser uno de sus objetivos instaurar un uniformismo que suprimiera las diversas culturas de los pueblos de España. Entre las medidas legales utilizadas destacan: derogación de la oficialidad reconocida por el régimen republicano anterior en favor de los idiomas catalán y vasco; sustitución de las rotulaciones no castellanas por otras en esta lengua; destitución de todo funcionario que utilizara una lengua española distinta de la castellana; clausura de aquellas escuelas que emplearan estas lenguas; prohibición de registrar el nombre propio en idioma distinto al castellano; prohibición de todo libro escolar no escrito en castellano; prohibición de representar obras de teatro en dichas lenguas; ... Las medidas adoptadas durante este período para eliminar la lengua catalana se hallan recopiladas en la obra de Josep BENET: *Catalunya sota el règim franquista*, Blume, Barcelona, 1978. Referidas a la lengua vasca, en Euskaltzaindia (Real Academia de la Lengua Vasca): *El libro blanco del euskera*, 1977, pp. 400 y ss. Aquellas medidas legales iban acompañadas de sutiles técnicas de descrédito y ocultación de las lenguas distintas de la castellana. Una de ellas, consistió en reducir estas lenguas —en especial las románicas— a la categoría de dialectos. (La *dialectalización* es una técnica que facilita la *asimilación*.)

La dureza de la persecución de los primeros años no cedió hasta la década de los años sesenta. Es entonces cuando aflora un margen de tolerancia que permite la presencia de las lenguas no castellanas en publicaciones, periódicos, libros, teatro y otras actividades no oficiales. Fuera de este reducido marco, en las actividades oficiales (Administración, documentos jurídicos, toponimia, ...), y en las escuelas, continúa el uso exclusivo de la lengua castellana.

A partir de 1970, desde Cataluña y Euskadi, donde es cada vez más acentuada la conciencia de que las lenguas catalana y vasca están amenazadas de extinción, se reivindica su reconocimiento y protección por los poderes públicos. La cuestión lingüística cobra relevancia política (recuérdese, por ejemplo, la indignación ciudadana que provocó el acuerdo tomado por el ayuntamiento de Barcelona en el Pleno municipal de 4 de marzo de 1975 rechazando la propuesta de destinar 50 millones de pesetas para la enseñanza de la lengua catalana en las escuelas de Enseñanza General Básica, que al poco tiempo comportó el relevo del alcalde —Joaquim FERRER: *La lluita pels Ajuntaments democràtics (1966-1976)*, Galba Edicions, Barcelona, 1977, pp. 113 a 127— y el Gobierno ante ello dicta, ya en las postrimerias del

acepta y contempla la realidad multilingüe subyacente en toda su profundidad. De esta suerte, la Constitución española afronta el tema del multilingüismo, sumándose así al único precedente que puede encontrarse en la dilatada historia de nuestro constitucionalismo, el del artículo 4.º de la Constitución de la Segunda República, de 9 de diciembre de 1931, que, por cierto, inspira el texto actual.

II. EL ARTICULO 3 DEL TEXTO CONSTITUCIONAL

Diversas son las referencias que de la realidad multilingüe hace la Constitución: en el preámbulo, en los artículos 3, 20.3 y 148.1.17, y en la disposición final. De todas maneras, es el artículo 3 el que sin duda, al disponer que:

«1. El castellano es la lengua española oficial del Estado. Todos los españoles tienen el deber de conocerla y el derecho a usarla».

franquismo, dos Decretos (Decreto 1433/1975, de 30 de mayo, por el que se regula la incorporación de las lenguas nativas en los programas de los Centros de Educación Preescolar y General Básica; y Decreto 2929/1975, de 31 de octubre, por el que se regula el uso de las lenguas regionales españolas) que por su restringido reconocimiento de las lenguas españolas distintas del castellano, responden más al intento de frenar las reivindicaciones lingüísticas —incluso el segundo Decreto, como apunta Tomàs POU i VIVER: *Llei sobre ús oficial del català (i 2)*, diario *Avui*, 21 de agosto de 1980, p. 3, sería una respuesta a la situación provocada por el acuerdo rescindido del Ayuntamiento de Barcelona y el subsiguiente dictamen del Colegio de Abogados de Barcelona favorable al uso de las lenguas españolas no castellanas (*Dictamen que formula el Col·legi d'Advocats de Barcelona ...*, Revista Jurídica de Cataluña (RJC), número 3, 1975, pp. 437 a 447)— que no al intento de dar satisfacción a las aspiraciones reivindicadas.

Brevemente, el primer Decreto autoriza la enseñanza —aunque «como materia voluntaria» (art. 1.º)— de las lenguas (que el mismo Decreto denomina) nativas. Este Decreto recuerda a la Ley francesa de 11 de enero de 1951 relativa a la enseñanza de las lenguas y dialectos locales, conocida como Ley Deixonne, y al Decreto de 18 de diciembre de 1952 relativo a la enseñanza de la lengua alemana en las clases terminales de las escuelas primarias de los municipios en los que la lengua usual es el dialecto alsaciano, que instituían las enseñanzas citadas también con carácter voluntario (arts. 3.º y 1.º respectivamente), y que han tenido escasos, por no decir nulos, efectos a la hora de preservar aquellas lenguas —lo que es lógico en una situación de diglosia. (Sobre los efectos de la legislación francesa véanse los trabajos citados en el párrafo segundo de la nota 2 de nuestro trabajo, *Los derechos lingüísticos en la enseñanza, de acuerdo con la Constitución*, publicado en el número 7 de esta REVISTA. Consúltese también para el alemán en Alsacia la comunicación de Guiu SOBIELA-CAANITZ publicada en la recopilación *Minorités linguistiques et interventions. Essai de typologie*, CIRB, Québec, 1978, pp. 240 y 241.)

El segundo Decreto —el 2929/1975, de 31 de octubre— permite el uso oral de las lenguas, que aquí se denominan regionales, en las Entidades y demás Corporaciones de carácter local, «salvo en las sesiones plenarias cuando se trate de propuestas que deban motivar acuerdos u otros actos formales que se consignen en acta, en las que deberá utilizarse el idioma oficial» (art. 5.º) que es el castellano (art. 3.º). El ambiente sumamente restrictivo al que se circunscribe el uso de las lenguas distintas del castellano o la misma prohibición de su uso en los escritos o peticiones que se dirijan a cualquier Administración Pública, o a la Administración de Justicia, o que de las mismas emanen, muestra que nos hallamos —lo que es predicable del Decreto anterior— ante una política lingüística limitadamente permisiva de claro predominio de la lengua castellana, en la que las otras lenguas son meros apéndices de nula utilidad en la actividad oficial. Se comprenderá que estos Decretos son instrumentos totalmente insuficientes para enderezar el precario estado de las lenguas no castellanas.

«2. Las demás lenguas españolas serán también oficiales en las respectivas Comunidades Autónomas de acuerdo con sus Estatutos».

«3. La riqueza de las distintas modalidades lingüísticas de España es un patrimonio cultural que será objeto de especial respeto y protección»,

orienta y ordena la estructuración lingüístico-jurídica del Estado. Los demás artículos reseñados —excepto el preámbulo, que incluye a la lengua como a un bien jurídico que debe protegerse— contemplan a la lengua para supuestos muy concretos —medios de comunicación, enseñanza, y publicación de la Constitución— sin alterar para nada el contenido del artículo 3.º Por ello creemos que es posible, y así se hará en este trabajo, estudiar aisladamente el contenido del mencionado artículo 3.º Empezaremos con un análisis detallado y sucesivo de los elementos que componen sus tres párrafos para, a continuación, desarrollar un comentario de conjunto que permita comprender el alcance de la formulación constitucional.

1. *Análisis de sus elementos*

a) *La lengua oficial del Estado*

Dispone el primer párrafo que «El castellano es la lengua española oficial del Estado. Todos los españoles tienen el deber de conocerla y el derecho a usarla». El primer elemento que conviene destacar es el reconocimiento del *castellano* como lengua oficial: «*El castellano es la lengua española oficial ...*» Aunque sin trascendencia jurídica la denominación de la lengua oficial provocó un debate en el Senado que conviene referir brevemente. Algunos senadores presentaron enmiendas al término «castellano» que, como única denominación de la lengua oficial, se había mantenido a lo largo de la gestación del texto en el Congreso de los Diputados (14). Modificado el texto por la Comisión Constitucional del Senado en el sentido de añadir «o español» como sinónimo de «castellano», lo que fue ratificado por el Pleno de la Cámara alta, la Comisión mixta aprobó finalmente un texto ambiguo que de manera muy matizada incorpora la sinonimia introducida en el Senado al sustituir «o español» por la calificación de «española» de la lengua oficial.

b) *Alcance jurídico de la oficialidad del castellano*

Más interés, por su relevancia jurídica, tiene la calificación de *oficial* del castellano. Dicha calificación plantea el interrogante de su significado. ¿Qué

(14) El Proyecto de Constitución aprobado por el Pleno del Congreso de los Diputados establecía que «El castellano es la lengua oficial del Estado». Las enmiendas presentadas en el Senado al término castellano eran de dos clases: Unas proponían añadir «o español» a la palabra «castellano» (enmiendas núms. 130, 587, 595, 653 y 706) mientras que otras abogaban por su sustitución por el término «español» (enmiendas núms. 232 y 394).

quiere decir y qué consecuencias jurídicas conlleva el calificar una lengua como *oficial*? La verdad es que no existe ni entre nosotros, ni en el Derecho comparado una conceptualización clara del término *oficial*. Posiblemente sea PEDRAZZINI quien mejor acierte a delimitar el significado y alcance de aquella palabra al escribir que «hemos en efecto hablado de lenguas oficiales de la confederación; es decir de *lenguas que el Estado reconoce como medio de expresión de su voluntad, ...*», o, refiriéndose al artículo 116,2 de la Constitución Federal de Suiza, que dispone que el alemán, el francés y el italiano son declaradas lenguas oficiales de la Confederación, que «el artículo 116,2 de la Constitución Federal, no es otra cosa que la concreción del derecho del individuo de hablar su lengua materna, *si ella es una de las lenguas oficiales, en sus relaciones con las autoridades federales*». (El subrayado es nuestro.) (15). En definitiva dar a una lengua el carácter de oficial significa adoptarla como vehículo de comunicación, en sus diversos niveles (intracomunicación, intercomunicación y extracomunicación), de los poderes públicos, y reconocerla, análogamente, como vehículo de relación de los ciudadanos hacia dichos poderes públicos (16). En la lengua oficial, por consiguiente, se publicarán las normas (leyes y reglamentos); en dicha lengua se redactarán y notificarán los actos; será la empleada en los debates de las instituciones parlamentarias y de los órganos colegiados; en ella se tramitarán las causas judiciales, ... También será la lengua oficial la que deberán emplear los ciudadanos para relacionarse con los poderes públicos; los administrados con las Administraciones públicas.

¿Son de todas maneras los efectos jurídicos que acabamos de ver todos los que conlleva la atribución del carácter de oficialidad en favor de una lengua, o debe añadirse todavía algún otro? La duda se suscita en torno a dos cuestiones: si la enseñanza de la lengua oficial debe incorporarse necesariamente, por el hecho de ser oficial, como asignatura obligatoria en los planes de estudio, y si la oficialidad implica el deber del ciudadano de conocerla. La respuesta a la primera cuestión es positiva: si la lengua oficial debe servir de vehículo de comunicación entre los ciudadanos y los poderes públicos, resulta elemental que los mencionados poderes públicos deberán, a

(15) P. D. Mario PEDRAZZINI: *Op. cit.*, pp. 244 y 240, respectivamente. Abundando en la misma idea, si bien *a sensu contrario* al referirse a la lengua retorrománica que, a diferencia de las otras tres lenguas, no es declarada oficial en el Estado suizo —la Constitución en el primer párrafo del artículo 116 califica de nacionales a las cuatro lenguas (alemán, francés, italiano, y retorrománico)— K. B. MAYER escribe que «el retorrománico no llega a ser una lengua oficial del gobierno como el alemán, el francés y el italiano. Esta distinción es importante porque significa que sólo las leyes y decretos más importantes son traducidos al retorrománico y que esta lengua no puede ser utilizada en la relaciones con las autoridades federales», *Groupes linguistiques en Suisse*, «Recherches sociologiques», vol. VIII, núm. 1, 1977, p. 80.

(16) Esta conceptualización ha sido adoptada por el «Consell Consultiu» de la Generalidad en su dictamen, núm. 35, de 21 de diciembre de 1982, sobre la adecuación al Estatuto de Cataluña del dictamen de la Comisión de Política Cultural sobre la proposición de Ley de Normalización Lingüística en Cataluña (véase el párrafo 3 del núm. 2 del Fundamento I. *Bulletí Oficial del Parlament de Catalunya* —en adelante *BOPC*—, núm. 112, de 17 de enero de 1983).

fin de garantizar la seguridad jurídica en aquella comunicación, adoptar las medidas necesarias que permitan a los ciudadanos alcanzar su conocimiento; medidas entre las que, como fundamental y obligada, figurará (al menos en los casos en los que el número de lenguas oficiales del territorio sea reducido —una o dos—) la inclusión, en la actividad docente, de su estudio obligatorio (17).

Contrariamente, la respuesta a la segunda cuestión es negativa. La oficialidad de una lengua no comporta el deber u obligación de conocerla. En este sentido, lo único que comporta, que es diferente, es que el particular no podrá alegar no comprenderla frente a las comunicaciones, notificaciones o publicaciones (de actos y normas) realizadas en la lengua oficial, como tampoco podrá utilizar una lengua *no* oficial en sus relaciones con los poderes públicos alegando desconocer aquella lengua oficial (18). Lógicamente, la imposibilidad de alegar incompreensión por parte de los ciudadanos, que emana de la oficialidad, acarrea para los poderes públicos la obligación de adoptar las medidas necesarias para facilitar y asegurar el conocimiento de las lenguas oficiales, lo que, por otro lado, enlaza, como ya se ha visto, con la necesaria incorporación de su aprendizaje, con carácter obligatorio, en los planes de enseñanza.

c) *Su ámbito*

Un tercer elemento de la primera frase del párrafo que comentamos merece nuestra atención: el ámbito que alcanza la declaración de oficialidad

(17) Los trabajos parlamentarios resultan poco útiles para la cabal comprensión del alcance del término *oficial*. Sobre la relación entre la oficialidad y la obligada incorporación en la enseñanza, hay una referencia indirecta del señor FRAGA al oponerse a la enmienda 451 por la que se quería introducir el término enseñanza en el texto del artículo 3.º 3 del anexo al informe de la ponencia de la Comisión de Asuntos Constitucionales y Libertades Públicas del Congreso de los Diputados. Para el señor FRAGA la oficialidad comporta la enseñanza de la lengua: «me opongo a la palabra "enseñanza" por entender que en cuanto a las lenguas que alcancen cooficialidad *está incluida* esta declaración en el número 2». (El subrayado es nuestro.) (*Diario de Sesiones del Congreso de los Diputados* —en adelante *DSCD*—, 12 de mayo de 1978, número 66, p. 2358.)

En nuestro trabajo, ya citado, *Los derechos lingüísticos en la enseñanza, de acuerdo con la Constitución*, abundamos en la idea de que la incorporación con carácter obligatorio de las lenguas oficiales en los planes de enseñanza respectivos es una consecuencia jurídica que se deriva necesariamente de la oficialidad pp. 361 y 362.

(18) Las opiniones parlamentarias al respecto eran divididas. La opinión negativa por nosotros defendida, y que es la que late en el Derecho comparado donde no hay ninguna referencia al *deber* u obligación para la generalidad de los ciudadanos de conocer la lengua oficial como consecuencia de dicha oficialidad, fue, por ejemplo desarrollada por el señor AGUIRRE QUEREXETA para quién: «la misma declaración de oficialidad del castellano conlleva "per se", intrínsecamente, la necesidad de conocerlo para poder utilizarlo, pero en ningún caso la obligatoriedad de conocerlo». (*DSCD*, 5 de julio de 1978, núm. 104, pp. 3841 y 3842). En contra se manifestó, ya en el Senado, el señor GAMBOA SÁNCHEZ-BARCAIZTEGUI, al afirmar: «Aunque creo que es una consecuencia obvia del carácter oficial del castellano el derecho y el deber de conocerlo, ...» (*Diario de Sesiones del Senado* —en adelante *DSS*— de 26 de septiembre de 1978, núm. 59, p. 2925).

de la lengua castellana. Fijado por el constituyente en los siguientes términos: «El castellano es la lengua española oficial *del Estado*», surge la duda del significado que debe darse a la expresión *Estado* en este artículo 3.º Para el Tribunal Constitucional por Estado en el artículo 3.1 se comprende «sólo el conjunto de las instituciones generales o centrales y sus órganos periféricos, contraponiendo estas instituciones a las propias de las Comunidades autónomas y otros entes territoriales autónomos» (19). Por el contrario, algunos autores han atribuido al término Estado una acepción amplia; así, en el aparato organizativo del Estado, «desde esta perspectiva, forman parte, también, las Comunidades autónomas, las provincias, los municipios y cuantos entes públicos no extranjeros existan en el territorio español» (20).

d) *Deber de conocer el castellano y derecho a usarlo*

Una segunda frase completa el primer párrafo: «Todos los españoles tienen el deber de conocerla y el derecho a usarla». Es esta una disposición insólita que no tiene parangón alguno en el Derecho comparado. Inspirado en el artículo 4.º de la Constitución republicana donde se contenía una disposición de idéntico tenor (21), este precepto añade un *plus* —el del *deber* de conocer la lengua— a los efectos derivados de la oficialidad, que ya conocemos (22).

(19) Sentencia del Tribunal Constitucional de 28 de julio de 1981. J. M. PUIG SALELLAS extrajo numerosas consecuencias de esta sentencia en la conferencia *Marc general de l'ús de les llengües a l'Administració a Catalunya* —en curso de publicación—, que pronunció en el «Col·loqui sobre llengua i Administració», organizado por la «Escola d'Administració Pública de la Generalitat» en el mes de octubre de 1983.

(20) Rafael ENTREMA CUESTA, en la obra colectiva dirigida por el profesor GARRIDO FALLA: *Comentarios a la Constitución*, Ed. Civitas, Madrid, 1980, p. 52.

(21) Disponía el artículo 4.º que «El castellano es el idioma oficial de la República. *(Todo español tiene obligación de saberlo y derecho de usarlo, sin perjuicio de los derechos que las leyes del Estado reconozcan a las lenguas de las provincias o regiones.)* Salvo lo que se disponga en leyes especiales, a nadie se le podrá exigir el conocimiento ni el uso de ninguna lengua regional».

(22) Opinan, en contra, que el deber de conocer el castellano es una consecuencia de la oficialidad: Rafael ENTREMA CUESTA: *op. cit.*, p. 52. y Oscar ALZAGA VILLAAMIL: *La Constitución española de 1978 (Comentario sistemático)*, Ed. del Foro, Madrid, 1978, pp. 107 y 108. También parece suscribir este criterio José Antonio GÓZALEZ CASANOVA, «*Derecho a la educación y plurilingüismo*», *Revista de Occidente*, extraordinario II, núm. 10-11, p. 169. Al separar el *deber* de conocer una lengua de las consecuencias que se derivan de su oficialidad, nos apartamos del criterio mantenido en nuestro trabajo anterior, *Aproximación al régimen jurídico previsto para la lengua catalana en el Estatuto de autonomía de Cataluña*, RAP, núm. 94, p. 318.

Nos permitimos discrepar de la remisión que el primero de los autores citados en esta nota hace a los trabajos parlamentarios —p. 52— para apoyar su tesis. Recuérdese, por ejemplo, la opinión expresada por el señor AGUIRRE QUEREXETA, reproducida en la nota 18, contraria a aquella consecuencia. A su vez, pareceres como los del señor MONREAL ZIA —«... el conocimiento generalizado de la lengua castellana, quedaba suficientemente garantizada por los efectos derivados de la oficialidad ...» (DSS, de 26 de septiembre de 1978, núm. 59, p. 2917)— permiten sostener ambas tesis.

La oficialidad, como se ha dicho, obliga a los poderes públicos a adoptar las medidas precisas que permitan a los ciudadanos alcanzar el conocimiento de la lengua, lo que lleva consigo, entre otras medidas, y como ya sabemos, la incorporación del estudio obligatorio de dicha lengua en los planes docentes. Todos los ciudadanos —que no podrán alegar incomprensión— conocerán, así, la lengua o lenguas oficiales respectivas, pero no como resultado *inmediato* de un *deber* constitucional (23).

El precepto que se examina, superfluo, y por lo tanto innecesario, en el supuesto de que la oficialidad acarree el deber de conocer la lengua oficial, tampoco nos parece conveniente si lo que establece, como pensamos, es el *plus* del *deber* constitucional de conocer la lengua oficial del Estado. Como que la oficialidad ya garantiza suficientemente por sí misma la comunicación entre los distintos poderes públicos y la de estos con los ciudadanos, y viceversa, el aditamento del *deber* de conocer nada añade a los efectos de asegurar la comunicación entre todos los españoles, y, por tanto, mejor habría sido suprimirlo.

e) *Carácter preceptivo de la oficialidad de las demás lenguas españolas*

El texto del segundo párrafo —«Las demás lenguas españolas serán también oficiales en las respectivas Comunidades Autónomas de acuerdo con sus Estatutos»— a pesar de su aparente claridad, también requiere algunos comentarios. Así, en primer lugar, ¿qué dispone en realidad el artículo 3.2 cuando establece que «Las demás lenguas españolas *serán* también oficiales (...) de acuerdo con sus Estatutos»? Hay que entender que el artículo 3.2 sanciona como preceptiva la oficialidad de las demás lenguas, o, por el contrario, lo que hay que entender es que la oficialidad es sólo una opción constitucionalmente reconocida, de carácter facultativo, que podrá incorporarse en los futuros Estatutos de autonomía según la libre voluntad del legislador.

Nosotros pensamos que la Constitución, a través del término *serán*, establece que las demás lenguas españolas *deben* ser oficiales, y no sólo que facultativamente podrán serlo (24). Apoya esta tesis, además del sentido de mandato que el mismo término *serán* encierra, el hecho de que fueron rechazadas las enmiendas (25) que precisamente proponían sustituir el término *serán*, considerado preceptivo (26), por el claramente potestativo de

(23) La oficialidad, en todo caso, genera un *deber mediato* de conocer la lengua: se trata de aquel *deber* de conocer que se corresponde al nivel exigido para alcanzar la suficiencia en los sucesivos cursos escolares en los que como preceptiva figura la enseñanza de la lengua oficial.

(24) Rectificamos aquí también el criterio que habíamos expuesto sobre este tema en nuestro trabajo citado en la nota 22.

(25) Se trata de las enmiendas núms. 2, 35 y 736, presentadas al Anteproyecto de Constitución.

(26) Así, en las justificaciones de las enmiendas 35 y 736. También en la exposición del señor DE LA FUENTE DE LA FUENTE en defensa de la enmienda núm. 35: «Con lo que no estoy de acuerdo es con la constitucionalización obligatoria de la oficialidad de todas las lenguas de

podrán ser. Aunque es cierto que el argumento expuesto se convertiría en un *boumerang* si el rechazo se debiera a la estricta toma en consideración de la opinión expresada por el señor PECES-BARBA en el turno en contra a la defensa de una de aquellas enmiendas —la número 35, defendida por el señor DE LA FUENTE — (27) (lo que no sabemos), no deja de ser menos cierto que el parecer del diputado mencionado carece de valor de *ratio legislatoris* —y de ahí que entendamos que dicho parecer no desvirtúa nuestro razonamiento— ya que más tarde, en el Pleno del Senado, el señor DE LA CIERVA, expresaba, en nombre de la Comisión, la opinión contraria, es decir, insistía en el carácter preceptivo (28).

Por otro lado, no parece que pueda argüirse en favor de la tesis que defiende el valor potestativo del término *serán* el hecho de que el texto constitucional disponga que lo «serán (...) de acuerdo con sus Estatutos». Es cierto, como pondremos de relieve al estudiar esta expresión, que, con ella, el constituyente ha querido, y en los términos que se verá, que los Estatutos puedan limitar algunos de los efectos que se derivan de la oficialidad. Pero nos parecería excesivo interpretar que el «de acuerdo con sus Estatutos» permita no sólo limitar los efectos, sino pura y simplemente suprimirlos, que es el resultado al que podría llegarse en los supuestos que no se reconociera la oficialidad. Ello sería otorgar a aquella expresión un sentido demasiado lato —incluso equivalente a formulaciones como «cuando así lo acuerden sus Estatutos» (29)— que la matizada redacción del texto parece rechazar.

Añadamos, todavía, que de la redacción en futuro de la palabra *serán* en relación con el final de la frase «de acuerdo con sus Estatutos», sería incorrecto entrever una remisión que ablandara el sentido imperativo de aquel término. Con ello, como bien puso de relieve el señor LETAMENDÍA, lo único que ha querido el constituyente es retrasar la eficacia de la oficialidad

España». Y más adelante: «No se diga que el dictamen no impone la obligatoriedad. Dice claramente que las demás lenguas de España, no sabemos cuales, serán cooficiales en las distintas regiones de acuerdo con sus Estatutos», para añadir todavía que «la fórmula es contundente: "Serán oficiales". Esa contundencia, que supone ya una limitación, es la que yo pretendo quitar». (DSCD, de 5 de julio de 1978, núm. 104, pp. 3847 y 3849).

(27) Para el señor PECES-BARBA MARTINEZ el párrafo 2 del artículo 3.º «simplemente establece el derecho a la oficialidad de las restantes lenguas de España en las Comunidades autónomas». (DSCD, de 5 de julio de 1978, núm. 104, p. 3850).

(28) «Un señor senador ha pedido que las demás lenguas *sean* también oficiales, y eso es precisamente lo que dice el apartado 2 del artículo 3.º» (DSS, de 26 de septiembre de 1978, número 59, p. 2926). Con anterioridad, en la Comisión de Constitución del Senado, el senador señor MONREAL ZIA había sostenido que el artículo 3.º, 2 no sancionaba la oficialidad de las demás lenguas: «en lo que se refiere a las lenguas de los territorios autónomos nos movemos todavía en el campo de la permisividad, la protección se limita al nivel de la posibilidad de la oficialidad». (DSS, de 22 de agosto de 1978, núm. 41, p. 1650).

(29) Una formulación de este tipo —«si así lo acuerdan sus respectivos Estatutos»— contenía la enmienda 736, que a su vez sustituía el término *serán* por el de *podrán ser* (véase la nota 25).

(de sus efectos) de las demás lenguas-españolas, a la entrada en vigor de los correspondientes Estatutos (30).

A raíz de los argumentos expresados entendemos, por consiguiente, más acorde con el texto constitucional la interpretación del término *serán* en sentido preceptivo.

f) *Las demás lenguas españolas*

Conviene ahora examinar si la Constitución nos dice qué otras lenguas serán también oficiales. Aunque el texto constitucional no las enumera ni determina (31), de su tenor literal —«*Las demás lenguas españolas ...*»— parece claro desprenderse la voluntad del constituyente de que *todas* las lenguas españolas sean oficiales en las respectivas Comunidades autónomas. Lo que acaba de decirse contrasta, de todos modos, con la práctica legislativa subsiguiente si se tiene en cuenta que el catalán en la franja este de Aragón, el bable, de ser una lengua distinta del castellano y no un dialecto, y el mismo aranés (subdialecto del dialecto gascón del occitano), no han alcanzado el reconocimiento de lenguas oficiales (32).

Como hemos tenido ocasión de señalar en otro trabajo, esta práctica, que no puede fundamentarse, como ya sabemos, en un supuesto carácter potestativo del párrafo que se examina, «podría tan sólo sostenerse jurídicamente, y aún con reservas, entendiendo que el artículo 3.º, 2 limita sus efectos preceptivos a aquellas lenguas (todas) que por su extensión e importancia pueden ser consideradas como propias de las respectivas Comunidades autónomas; las otras lenguas pasarían a ser, dentro de la respectiva Comunidad Autónoma

(30) En defensa de su enmienda, la número 64, al artículo 3.º-2, el señor LETAMENDÍA BELZUNCE arguyó que con ella quería «ganar tiempo al tiempo, conseguir que la oficialidad de las lenguas de los pueblos del Estado puedan decretarse sin esperar a que estos pueblos accedan a la categoría de Comunidades autónomas, y pueda decretarse inmediatamente después de aprobada la Constitución».

(31) Análogamente hace la disposición final del texto constitucional al establecer que la Constitución «... Se publicará también en las demás lenguas de España», sin especificar cuales son. Por cierto que se hizo un uso grosero de esta disposición final al dar categoría de lenguas diferenciadas, en contra de los criterios científicos sustentados por prestigiosas instituciones como la Real Academia de la Lengua Española y el «Institut d'Estudis Catalans», a las variedades balear y valenciana de la lengua catalana. Los textos de la Constitución fueron publicados en el *BOE* de 29 de diciembre de 1978.

(32) El artículo 7.º del Estatuto de autonomía de Aragón (Ley Orgánica 8/1982, de 10 de agosto) sólo dispone que: «Las diversas modalidades lingüísticas de Aragón gozarán de protección, como elementos integrantes de su patrimonio cultural e histórico». El Estatuto de autonomía para Asturias (Ley Orgánica 7/1981, de 30 de diciembre) establece en el artículo 4.º que «el bable gozará de protección. Se promoverá su uso, su difusión en los medios de comunicación y su enseñanza, respetando, en todo caso, las variantes locales y voluntariedad en su aprendizaje», sin reconocer tampoco la oficialidad. Por lo que se refiere al aranés, el Estatuto de autonomía de Cataluña (Ley Orgánica 4/1979, de 18 de diciembre) se limita a disponer que «El habla aranesa será objeto de enseñanza y de especial respeto y protección» (art. 3.º-4).

y a los sólo efectos jurídicos, modalidades lingüísticas» (33). Con todo, ha de señalarse que esta interpretación, que parece haber sido la adoptada por el legislador —«*modalidades lingüísticas* de Aragón» reza el artículo 7 del Estatuto de Autonomía de Aragón; «Fomento y protección del *bable* en sus diversas variantes que, como *modalidades lingüísticas* ...» (art. 10.1, letra «n» del Estatuto de Autonomía de Asturias) (34)—, comporta unos efectos restrictivos que no parecen acordes con el texto constitucional (35 y 36).

(33) Antoni MILIAN MASSANA: «La ordenación estatutaria de las lenguas españolas distintas del castellano», *Revista Vasca de Administración Pública/Herri-Arduralaritzako Euskal Aldizkaria*, número en curso de publicación. Este trabajo, con algunas modificaciones, se ha publicado en versión catalana con el título «Les llengües espanyoles diferents de la llengua castellana als Estatuts d'autonomia», en *Revista de Llengua i Dret*, núm. 1, 1983.

(34) Por lo que al *bable* se refiere es muy posible que el legislador haya optado, además, por considerarlo como una variante dialectal de la lengua castellana, ya oficial. Téngase en cuenta que el texto definitivo del artículo 4 del Estatuto de autonomía para Asturias suprime el calificativo de lengua que, referido al *bable*, contenía el proyecto. El proceso de elaboración del artículo 4.º del proyecto puede consultarse en Xuan Xosé SÁNCHEZ VICENTE: *La lengua asturiana y el Estatuto de autonomía*, en la obra colectiva *Las lenguas nacionales en la Administración*, Diputación Provincial de Valencia, 1981.

Sobre el tema de si el *bable* es o no una lengua diferenciada del castellano hay diversidad de opiniones. Mientras algunos autores parten del criterio positivo, así, X. LI. GARCÍA ARIAS, *Informe sobre la lengua asturiana*, en la obra ya citada *Las lenguas nacionales* ..., pp. 177 y ss., otros, afirman, con una ambigüedad notable, que el *bable* funciona como una modalidad del castellano. Así, por ejemplo, Jesús NEIRA MARTINEZ, en «La situación lingüística de Asturias», *Revista de Occidente*, extraordinario II, núm. 10-11, de 1982, escribe que «el *bable*, aunque históricamente proceda del latín hablado en Asturias, funciona hoy para la gran mayoría de los hablantes como una modalidad del castellano», p. 120.

(35) Un problema análogo ha suscitado en Italia la interpretación del artículo 6.º de la Constitución. Mientras que para algunos autores, el citado artículo, que dispone que «La República tutela con normas adecuadas a las minorías lingüísticas», no tutelaría a todas las minorías lingüísticas sino, únicamente, a aquellas minorías lingüísticas calificadas como tales en los estatutos regionales especiales, o bien aquellas que emplean lenguas que son de uso oficial en otros Estados; para otros, al contrario, «la previsión constitucional debe encontrar su aplicación en relación a todos aquellos grupos lingüísticos que presentan un *animus* comunitario suficiente para calificarlos como formaciones sociales en el sentido del artículo 2.º de la Constitución», de tal manera que el artículo 6.º sería aplicable además de a los grupos sudtirolés, ladino-dolomítico, valdostano y esloveno, «a los grupos de lengua albanesa, catalana, griega, provenzal, servo-croata, alemana, etc., y (...) en relación a los grupos de lengua friulana y sarda». Alessandro PIZZORUSSO: *Problemi Giuridici dell'uso delle lingue in Italia (con particolare riferimento alla situazione delle minoranze linguistiche non riconosciute)*, «Le Regioni» 5/1977, p. 1035. Este trabajo se encuentra publicado en castellano en *Documentación Administrativa*, núm. 191, extraordinario, julio-septiembre, 1981, pp. 279 y ss.

(36) Algunos diputados ya habían hecho una lectura limitativa del alcance del artículo 3.º-2. Así, para el señor FRAGA IRIBARNE, en el artículo 3.º habría tres niveles que se corresponderían a los tres párrafos: «un nivel claramente de una lengua oficial del Estado» (refiriéndose al castellano); «segundo, un nivel regional, un nivel estatutario (...) y un derecho perfectamente claro de oficializarlo. Y después un nivel perfectamente respetable del aranés, del panoch, del *bable*, etc., (...). Estos tres niveles están perfectamente claros, están perfectamente establecidos ...» (DSCD, de 16 de mayo de 1978, número 67, pp. 2335-2336). Queda claro que en esta interpretación, ni el aranés, ni el *bable* tienen garantizada la oficialidad.

El diputado señor AGUIRRE QUEREXETA también hizo una lectura restrictiva del párrafo

g) *Sanción de la cooficialidad idiomática en las Comunidades autónomas con lenguas españolas distintas de la lengua castellana*

Continuando con el análisis del precepto, al ser el castellano lengua oficial de todo el Estado y al disponerse en el párrafo segundo del artículo 3.º que «las demás lenguas españolas *serán también oficiales*» la Constitución opta por ordenar jurídicamente el hecho multilingüe a través del establecimiento de regímenes de cooficialidad lingüística en las Comunidades autónomas en las que se hablan lenguas españolas distintas de la castellana. El texto constitucional rechaza, pues, estructurar la diversidad lingüística a través del reconocimiento de una única lengua oficial —la que le es propia— en cada Comunidad autónoma, lo que habría supuesto optar por la ordenación *territorial* (37). Sigue así muy de cerca la formulación de su precedente histórico, el artículo 4.º de la Constitución republicana de 1931. También el texto republicano, al haber establecido que «El castellano es el idioma oficial de la República», forzaba a la adopción de sistemas cooficiales en aquellos

segundo del artículo 3 cuando en el debate en el Pleno del Congreso de los Diputados manifestó que «existe una gradación, (...) en la que el castellano ocupa un lugar prioritario, seguido a distancia por las lenguas nacionales (supongo que el texto se referirá al euskera, al catalán y al gallego) y, finalmente, por lo que la Comisión y el texto definen como “modalidades lingüísticas”» (DSCD, de 5 de julio de 1978, número 104, p. 3841).

En la Comisión de Asuntos Constitucionales y Libertades Públicas, y ya en el turno de explicación de voto, el señor MEILÁN GIL, dando respuesta a la opinión manifestada por el señor FRAGA, afirmó que «según la opinión de la Unión de Centro Democrático, la sistemática de este artículo no supone una gradación jerárquica de tres realidades distintas ...» (DSCD, de 16 de mayo de 1978, número 67, p. 2361).

(37) Dos enmiendas del artículo 3 de la CE postulaban este modelo: la núm. 105, presentada en el Congreso al Anteproyecto, y la núm. 411, presentada en el Senado al texto del proyecto de Constitución aprobado por el Congreso de los Diputados. Prácticamente idénticas disponía que «Todas las lenguas nacionales serán oficiales en sus respectivos territorios» con lo que el castellano veía reducida su oficialidad a las Comunidades autónomas de lengua castellana y a los órganos del Estado. Ambas enmiendas admitían que en las Comunidades autónomas de lengua no castellana los Estatutos adoptaran *transitoriamente* un régimen de cooficialidad de la respectiva lengua con la lengua castellana.

Con anterioridad al proceso constituyente, en Cataluña se desató un vivo debate en torno a si la lengua catalana debía ser o no la única lengua oficial en el Principado. Reflejada en la prensa la división de opiniones —de la prolijidad e importancia de la polémica dan fe los numerosos artículos de opinión publicados entonces: por ejemplo, en tres semanas el diario «Avui» publicó siete artículos referidos al tema (*La integració dels emigrats i la llengua oficial*, de Xavier FOLCH; *El PSUC i la llengua catalana*, de Josep M. MUNTANER I PASCUAL; *La fallacia del bilingüisme harmònic*, de Alfred BADIA; *Sobre l'oficialitat de la llengua*, de Oriol PI DE CABANYES; *Defensa del català oficial*, de Carles-Jordi GUARDIOLA; *I una campanya per l'oficialitat*, de Gabriel BIBLONI; *Per què no multilingüisme*, de Francesc VALLVERDÚ; aparecidos respectivamente los días 3, 8, 9, 12, 15, 20 y 23 de junio de 1976)—, ambos criterios —el partidario de la oficialidad única del catalán y el partidario de la cooficialidad— encontraron también eco en las resoluciones del «Congreso de Cultura Catalana», destinadas a orientar la institucionalización de Cataluña, que se acercaba. Mientras en la resolución del ámbito de lengua se impuso el criterio de la oficialidad única del catalán, para preservarlo («Una política democrática en nuestra área ha de tener como hito último para el futuro la completa normalización de la lengua catalana, lo que implicará su oficialidad única en los territorios que la han

supuestos en los que se reconociera la oficialidad de otras lenguas (38). Por cierto, y aquí sí que hay una notable diferencia entre la Constitución de 1978 y la de 1931, que la oficialidad de las demás lenguas no venía sancionada por la ley fundamental sino que, según ésta, debía alcanzarse, en todo caso, a través de «los derechos que las leyes del Estado reconozcan a las lenguas de las provincias o regiones». Dependía de la voluntad del legislador estatal, de los derechos que éste les quisiera reconocer a través de una ley estatal, el que las demás lenguas disfrutasen del *status* de lenguas oficiales (39).

El ámbito territorial en el que las demás lenguas españolas serán también oficiales viene determinado por el mismo párrafo 2 al decirse que lo serán «en las respectivas Comunidades Autónomas». Con la adjetivación *respectivas*, que por cierto con anterioridad al dictamen de la Comisión de Constitución del Senado precedía la palabra Estatutos (40), quiere señalarse, como confirma la justificación de la primera de las dos enmiendas que proponían en cambio, que en ninguna Comunidad autónoma puede reconocerse la oficialidad de una lengua española que no usen sus habitantes. Lo que sí puede suceder, como veremos en seguida, es que los Estatutos de autonomía, al reconocer la oficialidad de una lengua española distinta del castellano, limiten dicha oficialidad al territorio en que se circunscribe su uso.

tenido tradicionalmente como usual». —Congrés de Cultura Catalana: *Resolucions 1*, vol. 1, Barcelona, 1978, p. 48), en el ámbito de instituciones se adoptó el criterio de la cooficialidad. (Rezaba así el apartado 5 de la base primera, de las bases para la autonomía de Cataluña elaboradas por el mencionado ámbito: «La lengua propia de Cataluña es la catalana. La Generalidad garantizará el uso oficial de los idiomas catalán y castellano». Congrès de Cultura Catalana: *Resolucions 1*, vol. 1, Barcelona, 1978; p. 370).

(38) El Estatuto de autonomía de Cataluña al tener que sancionar en su artículo 2.º un régimen de cooficialidad —«El idioma catalán es, como el castellano, lengua oficial en Cataluña»— rectificaba el contenido del Proyecto presentado a las Cortes, conocido con el nombre de Estatuto de Nuria, que con la oficialidad única del catalán no se ajustaba al texto constitucional, lo que se explica porqué fue elaborado, aprobado y posteriormente refrendado por el pueblo de Cataluña con anterioridad a la aprobación de la Constitución en virtud de las atribuciones que, según el artículo 22 del *Decret* definitivo de estructuración definitiva de la Generalidad de Cataluña de 15 de mayo de 1931, correspondían a la institución catalana.

Disponía el artículo 5.º del Proyecto que: «La lengua catalana será la oficial en Cataluña, pero en las relaciones con el Gobierno de la República será oficial la lengua castellana». El unilingüismo territorial consagrado por el Proyecto quedaba matizado por el segundo párrafo del mismo artículo 5.º al ampliar a los ciudadanos de lengua materna castellana el ejercicio de los derechos lingüísticos personales.

(39) El Estatuto de autonomía de Cataluña de 15 de septiembre de 1932, primero, y el Estatuto del País Vasco de 6 de octubre de 1936, después, aprovechando que los Estatutos eran, según la configuración constitucional, leyes de naturaleza estatal, determinaron respectivamente en los artículos 2 y 1 los derechos reconocidos a las lenguas catalana y vasca, a las que los mismos Estatutos atribuían el valor de lenguas oficiales.

Sobre la naturaleza de leyes estatales de los Estatutos de autonomía en la Segunda República véase, Segismundo ROYO: «El Estado integral», *Revista de Derecho Público* número 45, septiembre de 1935; en especial la p. 266.

(40) La alteración en el orden fue propuesta por la enmienda número 10 presentada en el Senado. También alteraba el orden la enmienda número 130.

h) *Los Estatutos de autonomía como normas jurídicas que hacen efectiva la oficialidad de las lenguas españolas distintas de la lengua castellana*

Queda por analizar la expresión que cierra el párrafo que se estudia, y que dice: «*de acuerdo con sus Estatutos*». De este último inciso se desprende que son los Estatutos de autonomía, y no cualquier ley del Estado, que es lo que acontecía en la Constitución republicana (41), los que deben fijar la oficialidad de las demás lenguas españolas (42). Por otra parte, al disponer que «*serán también oficiales (...) de acuerdo con sus Estatutos*», la Constitución demora la efectividad de la oficialidad a la promulgación de los correspondientes Estatutos (43); dicho de otra manera, la oficialidad de las demás lenguas, que es preceptiva, se hace depender, en todo caso, de que la iniciativa del proceso autonómico prospere (44), y de que culmine definitivamente en la promulgación de la norma estatutaria (45).

i) *Alcance jurídico de la oficialidad de las demás lenguas españolas*

Una última observación debe todavía hacerse en torno al término *de acuerdo*. De la previsión: «*serán también oficiales (...) de acuerdo con sus Estatutos*» no sólo debe aprehenderse una remisión a la forma jurídica Estatuto de autonomía, sino que cabe también extraer, y ello sin caer en interpretación temeraria alguna, que el constituyente permite que los Estatutos modulen el alcance de la oficialidad adecuándola, en lo posible, a la realidad sociolingüística (46).

Una primera modulación, de carácter territorial, puede consistir en ate-

(41) Recuérdese —nota 39— que la Constitución republicana, al remitirse, sin más, a «*leyes del Estado*», hizo factible que la oficialidad de las lenguas catalana y vasca fuera incorporada en los correspondientes Estatutos. De todas maneras, este proceder supuso, aunque no una elevación de rango, al menos una cierta congelación de la regulación idiomática al hacer depender su modificación de los procedimientos de reforma de los Estatutos, siempre más rígidos que los de las leyes ordinarias (artículo 18 del Estatuto de autonomía de Cataluña de 1932 y artículo 14 del Estatuto del País Vasco de 1936), lo que podría haber cuestionado aquella práctica.

(42) No debe extrañar que el artículo 147.2 de la CE, al disponer lo que deberán contener preceptivamente todos los Estatutos, no incluya la cuestión de la regulación de las lenguas españolas distintas de la lengua castellana, puesto que esta regulación, aunque es preceptiva en los términos que conocemos, sólo deberán contenerla los Estatutos de aquellas Comunidades autónomas en las que se use alguna de aquellas lenguas distintas de la castellana.

(43) Recuérdese a la enmienda número 64, citada en la nota 30, que precisamente quería poner fin a esta demora.

(44) Véase el artículo 143.3 de la CE por el que la iniciativa, de no prosperar, sólo puede reiterarse pasados cinco años.

(45) Las diversas fases del proceso autonómico están reguladas en los artículos 143, 144, 146, 151 y disposiciones transitorias primera, segunda, tercera, cuarta, quinta y sexta, todos ellos de la Constitución.

(46) Con referencia a la doble oficialidad el «*Consell Consultiu*» de la Generalidad ha recogido este criterio en su dictamen número 35, de 21 de diciembre de 1982. Para el *Consell Consultiu*, «*de acuerdo con sus Estatutos*» quiere también decir que en la norma institucional básica de la Comunidad autónoma se puede modular, matizar y adecuar a su realidad sociolingüística el principio constitucional de doble oficialidad...» (último párrafo del apartado 2 del Fundamento 1. *BOPC*, número 112, de 17 de enero de 1983).

nuar los efectos de la oficialidad en aquellas zonas de la Comunidad autónoma en las que tradicional e históricamente no se ha usado la lengua propia distinta de la lengua castellana (47). También, cuando la limitada extensión geográfica de la lengua lo justifique, entendemos que la modulación podrá basarse, además de en la limitación territorial, en una reducción de las Administraciones públicas para las que la oficialidad vaya a ser jurídicamente relevante (48).

Una tercera modulación, afectante al núcleo o contenido de la oficialidad, cabe todavía. Como sabemos, reconocer a una lengua como oficial significa adoptarla como vehículo de comunicación poderes públicos-ciudadanos. Pues bien, la consecuencia que de ello se deriva consistente en que los ciudadanos no pueden alegar incomprensión ante las comunicaciones, notificaciones y publicaciones llevadas a cabo en cualquiera de las lenguas oficiales, no sería eficaz en el supuesto de las lenguas propias mientras los poderes públicos no hayan puesto los medios necesarios que permitan facilitar y asegurar su conocimiento al conjunto de la población (49). Esta modulación transitoria, necesaria ante la realidad de que muchos de los ciudadanos de las Comunidades autónomas con lengua propia desconocían dicha lengua en el momento de reconocerse su oficialidad, conlleva, como consecuencia importante, la necesidad de publicar a la vez en las distintas lenguas oficiales de la Comunidad las normas (leyes y reglamentos), si no se quieren vulnerar los principios de la seguridad jurídica y de la igualdad ante la ley (50).

(47) De esta modulación son reflejo el apartado 6 del artículo 7.º del Estatuto de autonomía de la Comunidad Valenciana (Ley Orgánica 5/1982, de 1 de julio), y el párrafo 2 del artículo 9.º de la Ley Orgánica 13/1982, de 10 de agosto, de Reintegración y Amejoramiento del Régimen Foral de Navarra. Según la primera disposición «mediante ley se delimitarán los territorios (...) que puedan exceptuarse de la enseñanza y del uso de la lengua propia de la Comunidad». En virtud de la segunda disposición «el vascuence tendrá también carácter de lengua oficial en las zonas vascoparlantes de Navarra. Una ley foral determinará dichas zonas, regulará el uso oficial del vascuence, y, en el marco de la legislación general del Estado, ordenará la enseñanza de esta lengua». Desde una perspectiva de política sociolingüística queremos indicar que no nos parece acertada al exclusión total de la enseñanza de las lenguas propias en las áreas castellanoparlantes, ya que pone trabas a la integración del conjunto de los habitantes de la Comunidad. Así lo ha entendido, con acierto, la Ley de la Comunidad Valenciana 4/1983, de 23 de noviembre, de uso y enseñanza del valenciano, que, para los términos municipales de predominio lingüístico castellano —los enumerados en el artículo 36—, ha previsto un sistema flexible de incorporación *progresiva y voluntaria* del valenciano.

(48) Por ello, de haberse reconocido en los respectivos Estatutos la oficialidad del aranés en Cataluña y del catalán en la franja oriental de Aragón, pensamos que la limitada y localizada extensión geográfica de estas lenguas habría justificado restringir los efectos de su oficialidad a las Administraciones públicas (en especial a las Corporaciones locales) que se hallan circunscritas, respectivamente, en el valle de Arán y en la mencionada franja aragonesa. Véase nuestro trabajo, *La ordenación estatutaria ...*, en especial la nota 15 (14 en la versión catalana).

(49) Es ésta una obligación que pesa sobre los poderes públicos, sancionada en los Estatutos de autonomía. Véase la nota 16 del trabajo citado en la nota anterior (nota 15 en la versión catalana).

(50) Ello explica que en la actualidad las leyes, disposiciones y resoluciones se publiquen en versión bilingüe en los *Boletines Oficiales* de las Comunidades autónomas, ya sea en edición a doble columna, ya sea a través de ediciones simultáneas. En este sentido la Ley 10/1982, de 24

Cuando el acceso al conocimiento de las lenguas propias sea generalizado merced a la acción de los poderes públicos habrá desaparecido, a nuestro juicio, la razón jurídica que en la actualidad impide optar por otras soluciones como la de la publicación *indistinta* de las leyes y reglamentos en cualquiera de las lenguas oficiales de la respectiva Comunidad. Entonces la opción por una de las diversas posibilidades —publicación simultánea o indistinta— será una opción de política lingüística, pero no una opción jurídica (51).

Donde no cabe modulación es en el derecho que asiste a todo ciudadano de emplear la lengua propia, cuando sea oficial, para relacionarse con cualquiera de los poderes públicos con competencia circunscrita en la Comunidad autónoma en la que sea oficial la lengua propia (52). Los poderes

de noviembre, básica de normalización del uso del euskera, dispone en su artículo 8.º-1 que «toda disposición normativa o resolución oficial que emane de los poderes públicos sitos en la Comunidad autónoma del País Vasco, deberá estar redactada en forma bilingüe a efectos de publicidad oficial». Por su parte la Ley 7/1983, de 18 de abril, de normalización lingüística en Cataluña dispone que «las leyes que apruebe el Parlamento de Cataluña deben publicarse en ediciones simultáneas, en lengua catalana y en lengua castellana, en el *Diari Oficial de la Generalitat...*», y que «la publicación en el *Diari Oficial de la Generalitat*, en su caso, de las disposiciones normativas y las resoluciones oficiales de la Administración pública de la Generalitat y de los entes locales de Cataluña debe hacerse en ediciones simultáneas, en catalán y en castellano» (art. 6.º, párrafos 1 y 2). La Ley 3/1983, de 15 de junio, de normalización lingüística, promulgada en Galicia dispone que «las leyes de Galicia, los decretos legislativos, las disposiciones normativas y las resoluciones oficiales de la Administración pública gallega se publicarán en gallego y castellano en el *Diario Oficial de Galicia*» (art. 5.º). Finalmente, la Ley 4/1983, de 23 de noviembre, de uso y enseñanza del valenciano, limitando su referencia a las leyes, establece que «las leyes que aprueben las Cortes Valencianas serán redactadas y publicadas en ambas lenguas» (art. 8.º).

(51) Es cierto que la publicación indistinta, cuando suponga el solo uso de la lengua propia, puede acarrear algunas dificultades de comprensión para los ciudadanos e instituciones ajenos a la Comunidad autónoma que entran o quieran entrar en relación con ésta. De todas maneras no creemos que estos inconvenientes —por ser vencibles con previsiones como la de poder solicitar traducción— sean razón suficiente para argüir la imposibilidad jurídica del uso indistinto.

El párrafo 3 del artículo 8.º de la Ley 10/1982, de 24 de noviembre, básica de normalización del uso del euskera, al establecer que «...los poderes públicos podrán hacer uso exclusivo del euskera para el ámbito de la Administración local, cuando en razón de la determinación sociolingüística del municipio, no se perjudiquen los derechos de los ciudadanos», apunta, no sin imprecisiones, hacia la posibilidad del uso indistinto. Este párrafo se encuentra impugnado ante el Tribunal Constitucional, en el recurso número 169/83. Para el abogado del Estado el uso indistinto vulneraría el artículo 14 de la CE: «...al carecer de fundamento constitucional el deber de conocer cualquiera otra lengua, no cabe presumir válidamente que dicha lengua haya de conocerse en el territorio de la Comunidad autónoma donde se haya establecido su cooficialidad, y la actuación de los poderes públicos realizada únicamente en esa lengua podrá ser estimada como discriminatoria en vulneración del artículo 14. La conclusión será pues que el castellano (...), nunca puede ser excluido». Recuérdese que para nosotros la imposibilidad de alegar incompreensión no se deriva del *deber* de conocer una lengua sino de su *oficialidad*. Recuérdese también que para las lenguas españolas distintas del castellano ello sólo será plenamente efectivo cuando los ciudadanos hayan podido acceder a su conocimiento a través de los medios puestos a su alcance por los poderes públicos.

(52) Los Estatutos de autonomía para el País Vasco —Ley Orgánica 3/1979, de 18 de diciembre— (art. 6.º, 1), para Galicia —Ley Orgánica 1/1981, de 6 de abril— (art. 5.º, 2), de la

públicos pueden y deben dotarse de los medios (funcionarios, traductores, ...) que permitan al ciudadano ejercer aquel derecho (53), incompatible con la exigencia de acompañar una traducción al castellano (54).

Comunidad Valenciana (art. 7.º, 1), y para las islas Baleares —Ley Orgánica 2/1983, de 25 de febrero— (art. 3.º), hacen mención expresa de este derecho.

El citado derecho ha sido desarrollado en las leyes que para regular su realidad plurilingüe han promulgado, hasta la fecha, las Comunidades autónomas con lengua propia: artículo 6.º, 1, de la Ley 10/1982, de 24 de noviembre, básica de normalización del uso del euskera (impugnado ante el Tribunal Constitucional por comprender la Administración periférica del Estado), y artículo 9.º, 1, también objeto de recurso; artículos 8.º, 1, y 9.º, 1, de la Ley 7/1983, de 18 de abril, de normalización lingüística en Cataluña; artículos 6.º, 1, y 7.º, 1, de la Ley del Parlamento de Galicia 3/1983, de 15 de junio, de normalización lingüística, y artículos 10 y 12.1 de la Ley 4/1983, de 23 de noviembre, de uso y enseñanza del valenciano.

(53) Precisamente por no garantizar suficientemente el derecho a usar cualquiera de las lenguas oficiales ante las Administraciones autonómicas es por lo que la frase final del apartado a) del artículo 32.2, «en función de la implantación real de la misma» del Proyecto de Ley Orgánica de Armonización del Proceso Autonómico ha de considerarse inconstitucional, según el fundamento 42 de la sentencia número 76/1983, de 5 de agosto, del Tribunal Constitucional. Recuérdese que el artículo 32.2, letra a), establecía que en la provisión de vacantes que se produzcan en los puestos de trabajo correspondientes a los servicios transferidos o que hayan de transferirse, «en las Comunidades autónomas donde exista, además de la lengua oficial del Estado, otra lengua oficial, la Administración del Estado deberá tener en cuenta este hecho, en función de la implantación real de la misma». Esta disposición ya había sido criticada por el diputado Miquel ROCA I JUNYENT: «El català com a càstig», diario *Avui* de 2 de junio de 1982, en réplica al artículo del senador Francesc FERRER I GIRONÉS: «La mosca encara és dins de l'ampolla», diario *Avui* de 28 de mayo de 1982. Véase, también, la contrarréplica del señor FERRER: «La mosca ha caigut al tinter», *Avui*, de 17 de junio del mismo año.

Un resumen de los sistemas adoptados por las Administraciones italiana, suiza y belga para satisfacer el derecho de los ciudadanos a usar cualquiera de las lenguas oficiales puede consultarse en nuestro trabajo *La ordenación estatutaria ...*, nota 22 (nota 21 en la versión catalana).

(54) Exigir al particular la traducción al castellano de los escritos redactados en otra lengua oficial supondría anular el valor de medio de comunicación que esta otra lengua tiene acreditado por el hecho de ser reconocida como lengua oficial. La exigencia de disposiciones como la que contenía el artículo 228 del Proyecto de Ley Orgánica del Poder Judicial, publicado en el *Boletín Oficial de las Cortes Generales. Congreso de los Diputados*, serie A, de 16 de abril de 1980, número 129-1 —«En las actuaciones judiciales (...). Podrán formularse escritos en las restantes lenguas españolas, en las Comunidades autónomas en que fueren oficiales, pero deberá acompañarse traducción castellana de los mismos»— son una carga que condiciona el libre uso de cualquiera de las lenguas oficiales, a la vez que lo dificulta, al relegar el uso de las restantes lenguas españolas a un valor meramente testimonial de ninguna utilidad práctica, herencia, en realidad, de la filosofía anterior a la Constitución (Decretos 1433/1975, de 30 de mayo, y 2929/1975, de 31 de octubre —véase la nota 13 *in fine*) hoy descalificada de raíz al reconocerse en el texto constitucional a la realidad multilingüe como un bien jurídico merecedor de protección.

La prohibición de exigir traducciones se contempla en los artículos 9.º, 1, de la Ley 10/1982, de 24 de noviembre, básica de normalización del uso del euskera, y 9.º, 1, de la Ley 7/1983, de 18 de abril, de normalización lingüística en Cataluña. Dispone el primero que «en sus relaciones con la Administración de Justicia, todo ciudadano podrá utilizar la lengua oficial de su elección, sin que se le pueda exigir traducción alguna». El segundo establece a su vez que «en el ámbito territorial de Cataluña los ciudadanos pueden utilizar en las relaciones con la Administración de Justicia la lengua oficial que elijan y no se les puede exigir ningún tipo de traducción». Téngase en cuenta que en el recurso de inconstitucionalidad número 169/83 contra determinados artículos de la Ley del Parlamento Vasco 10/1982, de 24 de noviembre, también se ha impugna-

j) *Las modalidades lingüísticas*

Analicemos ya, para acabar el examen del artículo 3.º, el tercero y último de sus párrafos: «La riqueza de las distintas modalidades lingüísticas de España es un patrimonio cultural que será objeto de especial respeto y protección».

La primera cuestión que plantea el párrafo transcrito es la de determinar qué debe de entenderse por «modalidades lingüísticas». Al respecto podemos afirmar que la interpretación más plausible, como ha puesto de manifiesto el profesor ENTRENA, es la que, junto a las formas dialectales más diversas, incluye a todas las lenguas españolas, comprendida, incluso, la lengua castellana (55).

k) *Respeto y protección de las modalidades lingüísticas*

Otros dos términos merecen también nuestra atención. Se trata de las palabras *respeto* y *protección*. Por lo que se refiere a la primera, algún autor ha significado que «tiene prácticamente un nulo valor jurídico» (56). Todo al contrario, nosotros pensamos que de la garantía constitucional del respeto de las distintas modalidades lingüísticas arrancan numerosas consecuencias jurídicas de no poca trascendencia. Así, el mencionado respeto impide prohibir el uso de las distintas lenguas en los medios de difusión; en actos y reuniones; en la inscripción del nombre propio en el Registro Civil (57); en

do el artículo 9.º por considerarse que regula una materia estatal. No ha sido impugnado, en cambio, el artículo 9.º de la ley catalana en el recurso número 517/83, planteado en relación con dos artículos de la citada ley. La Ley 4/1983, de 23 de noviembre, de uso y enseñanza del valenciano, impide, asimismo, que pueda requerirse traducción (arts. 3.º y 12.1).

Es cierto que el Estatuto de autonomía de Cataluña de 1932 dispuso que «a todo escrito o documento que se presente ante los Tribunales de Justicia redactado en lengua catalana, deberá acompañarse traducción castellana, si así lo solicita alguna de las partes». (De manera análoga el artículo 7.º, letra *d*, del Estatuto de autonomía del País Vasco de 1936.) Pero debe tenerse en cuenta que se trataba de unas *restricciones* a la oficialidad (no *modulaciones*) que los mismos Estatutos prescribían a la hora de reconocer la oficialidad del catalán y del vascuence, lo que era posible merced a que en la Constitución republicana, a diferencia del régimen constitucional actual, no se garantizaba (véase la nota 21) la oficialidad de las lenguas españolas distintas del castellano. Para la regulación del uso de la lengua catalana en la Administración de Justicia durante la II República puede consultarse nuestra obra: *El Tribunal de Cassació de Catalunya i l'organització del contenciós administratiu a la II República*, Escola d'Administració Pública de Catalunya, 1983, pp. 167 a 170. (Debe aclararse que allí utilizamos el término *modulación* en el sentido de *restricción* aquí empleado.)

(55) Rafael ENTRENA CUESTA, *op. cit.*, pp. 57 y 58. El profesor ENTRENA llega a la citada conclusión en base a las palabras pronunciadas por el diputado señor MEILÁN GIL en la Comisión de Asuntos Constitucionales y Libertades Públicas del Congreso, en turno de explicación de voto. (DSCD, de 16 de mayo de 1978, número 67, pp. 2361 y 2362).

(56) Por ejemplo, Oscar ALZAGA, de quien tomamos la cita. *Op. cit.*, p. 111.

(57) La Ley 17/1977, de 4 de enero, al reformar el artículo 54 de la Ley de Registro Civil, vino a corregir la situación anterior que establecía la necesidad de que los nombres propios de españoles se consignaran en castellano. Según el artículo 1.º de la nueva Ley, el párrafo 1.º del artículo 54 mencionado queda redactado de la siguiente forma: «En la inscripción se expresará

la rotulación de las calles o en la denominación de los municipios y provincias, ... (58).

En cuanto a la segunda, el término *protección*, hemos de resaltar su importancia y trascendencia. La Constitución, al disponer que la riqueza de las modalidades lingüísticas será objeto de *especial protección*, permite que el legislador pueda dictar una legislación de excepción destinada a facilitar la valorización de las citadas modalidades. Introduce, de esta suerte, lo que la doctrina italiana denomina principio de igualdad sustancial que, completando el principio de igualdad formal por el que se prohíbe todo trato discriminatorio por razón de la lengua, prescribe tratar de forma diversa las situaciones que, en razón de su diversidad —por lo demás voluntariamente querida—, así lo justifican (59). Esta tutela «positiva», para seguir con la terminología italiana (60), que permite adoptar una normativa valorizadora de las lenguas —lo que exige un trato distinto— no derogaría el principio también reconocido constitucionalmente, de la igualdad formal (61). En todo caso lo sometería, y ello porque así lo ha querido el constituyente con el artículo 3.º-3, a aquellas distinciones que el legislador atribuyera efectos jurídicos. El artículo 3.º-3 no sería más que una concreción en el campo idiomático del principio de igualdad sustancial genéricamente incorporado por la Constitución en el artículo 9.º-2 al requerir a los poderes públicos que remuevan los

el nombre que se dé al nacido. Tratándose de españoles, los nombres deberán consignarse en alguna de las lenguas españolas». El artículo 2.º permite al encargado del Registro sustituir, a petición del interesado o de su representante legal, el nombre propio, registrado por imperativo legal en castellano, «por su equivalente onomástico en cualquiera de las lenguas españolas». Es lógico que el mismo artículo 2.º, al contener una disposición que rectifica una imposición, una regla que «pugna con el hondo sentir popular de los naturales» (exposición de motivos), establezca que «la sustitución será gratuita para los interesados».

(58) Véase el trabajo del profesor ENTRENA, *op. cit.* p. 58. Sobre la denominación de los municipios, los topónimos en general y vías urbanas, véanse los artículos 10 de la Ley del Parlamento Vasco 10/1982; artículo 12 de la Ley de Catalunya 7/1983; artículo 10 de la Ley de Galicia 3/1983, y artículo 15 de la Ley de la Comunidad Valenciana 4/1983. Téngase en cuenta también, para la señalización de carreteras, el Real Decreto 334/1982, de 12 de febrero, y el Decreto de la Generalidad de Catalunya 106/1982, de 16 de abril. Que el Estado dicte disposiciones afectantes al plurilingüismo no debe sorprender, ya que, separándonos del criterio de competencia exclusiva en favor de las Comunidades autónomas, sustentado en nuestro trabajo: *Aproximación al régimen jurídico ...*, pensamos que la competencia para regular el uso de la lengua la tendrá quien tenga atribuida la competencia para regular la materia que sirve de soporte a aquel uso.

(59) Raffaele INGICCO: «Minoranze linguistiche: due iniziative regionali rinviate dal Governo», *Le Regioni*, 5/1977, p. 975.

(60) Alessandro PIZZORUSSO, *op. cit.*, pp. 36 a 42.

(61) El principio de la igualdad formal se recoge en el artículo 14 de la Constitución: «Los españoles son iguales ante la Ley, sin que pueda prevalecer discriminación alguna por razón de nacimiento, raza, sexo, religión, opinión o cualquier otra condición o circunstancia personal o social». Aunque entre las razones por las que no puede prevalecer discriminación ni figura expresamente señalada la *lengua* —a diferencia del artículo 3.º de la Constitución italiana que también garantiza la igualdad formal— hemos de entenderla también incluida, en virtud del artículo 14 del Convenio Europeo de Protección de los Derechos Humanos de 4 de noviembre de 1950, en relación con el artículo 10.2 de la CE.

obstáculos que impidan o dificulten que la libertad y la igualdad del individuo y de los grupos en que se integra sean reales y efectivas (62 y 63).

Por todo ello las medidas que puedan tomarse para proteger, o para potenciar —según dispone sin ambages el artículo 5.º-3 del Estatuto de autonomía para Galicia, los poderes públicos de Galicia «potenciarán la utilización del gallego en todos los órdenes de la vida pública, cultural e informativa, ...» —a las lenguas españolas que no sean el castellano (o al mismo castellano), aunque entrañen tratos distintos no son necesariamente discriminatorios y, por consiguiente, contrarios al principio de la igualdad formal constitucionalmente garantizado.

Lejos de ser una alambicada elaboración doctrinal, que interpretaría forzosamente un conjunto de disposiciones constitucionales, lo que la haría de difícil recepción jurisprudencial, cuanto acaba de exponerse ha sido de recibo en las decisiones de las instancias judiciales internacionales. Merece citarse, al respecto, la sentencia de 23 de julio de 1968 del Tribunal Europeo de Derechos Humanos, asunto «relativo a ciertos aspectos del régimen lingüístico de la enseñanza en Bélgica», que compatibiliza los principios de la igualdad formal y de la igualdad sustancial. A pesar de su extensión, reproducimos, por su interés, la interpretación que el Tribunal hace del artículo 14 del Convenio Europeo de Protección de los Derechos Humanos de 4 de noviembre de 1950 (64), que es el que contempla el principio de igualdad formal (65):

(62) Para el profesor ENTRENA, el párrafo 3 del artículo 3 de la CE, al disponer que la riqueza de las distintas modalidades lingüísticas será objeto de protección, «está en perfecta constancia con el artículo 9.º, 2, del propio texto constitucional», *op. cit.*, p. 58, aunque de ello no saca importantes consecuencias. GONZÁLEZ CASANOVA, por su parte, va más lejos al señalar que a partir del artículo 9.º, 2, de la CE, los Estatutos vasco, catalán y gallego, fundamentan «la pretensión de regular y articular medidas que creen nuevas condiciones aseguradoras de la igualdad de las lenguas propias que no sean el castellano por parte de los poderes públicos autónomos». *Op. cit.*, p. 175.

(63) El recurso a la doctrina italiana se justifica sobradamente dada la analogía que nuestro derecho guarda, en este punto, con el derecho italiano. Por una parte, el artículo 6.º de la Constitución —que es el único que se refiere a la realidad multilingüe— reproducido en la nota número 35, que establece una protección en términos parecidos a la que garantiza nuestro artículo 3.º, 3. Por otra parte del artículo 3.º del texto fundamental italiano establece en su primer párrafo el principio de la igualdad formal en unos términos muy semejantes —la única diferencia es su referencia expresa a la *lengua*— a los de nuestro artículo 14, mientras que en el párrafo 2.º introduce el principio de la igualdad formal, también en términos semejantes a los del artículo 9.º, 2, de nuestra Constitución.

(64) El Convenio Europeo de Protección de los Derechos Humanos fue ratificado, con un limitado número de reservas, por el Estado español por instrumento de 29 de septiembre de 1979 («BOE» de 10 de octubre de 1979). El 1 de julio de 1981, y para un periodo de dos años, entró en vigor la declaración formulada por España relativa al artículo 25 por la que se reconoce la competencia de la Comisión Europea de Derechos Humanos para conocer las demandas dirigidas al Secretario general del Consejo de Europa por cualquier persona física, organización no gubernamental o grupo de particulares que se considere víctima de una violación de los derechos reconocidos en el Convenio («BOE» de 30 de junio de 1981). Dicha declaración ha sido renovada con efectos hasta el 14 de octubre de 1985 («BOE» de 15 de julio de 1981).

(65) El artículo 14 del Convenio dispone que: «El goce de los derechos y libertades reconocidos en el presente Convenio ha de ser asegurado sin distinción alguna, especialmente

«10. A pesar de la formulación muy general de su versión francesa (*sans distinction aucune*, sin distinción alguna), el artículo 14 no prohíbe toda diferencia de trato en el ejercicio de los derechos y libertades reconocidos. Esta versión debe leerse a la luz del texto, más restrictivo, de la versión inglesa (*without discrimination*, sin discriminación). Además, y sobre todo, se llegaría a resultados absurdos si se diese al artículo 14 una interpretación tan amplia como la que su versión francesa parece implicar. Se llegaría así a considerar contrarias al convenio cada una de las numerosas disposiciones legales o reglamentarias que no aseguran a todos una completa igualdad de trato en el goce de los derechos y libertades reconocidos. Ahora bien, las autoridades nacionales competentes se ven a menudo frente a situaciones o problemas cuya diversidad reclama soluciones jurídicas distintas; ciertas desigualdades de derecho, además, no tienden sino a corregir desigualdades de hecho. En consecuencia, la interpretación extensiva arriba citada no puede adaptarse.

Importa, por tanto, buscar los criterios que permiten determinar si una diferencia de trato dada, relativa, por supuesto, al ejercicio de uno de los derechos y libertades reconocidas, contraviene o no el artículo 14. A este respecto, el Tribunal, siguiendo en la materia los principios que se deducen de la práctica judicial de un gran número de países democráticos, cuando la distinción carece de justificación objetiva considera que la igualdad de trato queda violada (...). La existencia de una justificación semejante debe apreciarse en relación con la finalidad y los efectos de la medida examinada en atención a los principios que generalmente prevalecen en las sociedades democráticas. Una diferencia de trato en el ejercicio de un derecho consagrado por el convenio no sólo debe perseguir una finalidad legítima: el artículo 14 se ve también violado cuando resulta claramente que no existe una razonable rela-

por razones de sexo, raza, color, lengua, religión, opiniones políticas u otras, origen nacional o social, pertenencia a una minoría nacional, fortuna, nacimiento o cualquier otra situación».

La interpretación que del artículo 14 del Convenio hace el Tribunal Europeo de Derechos Humanos resulta particularmente relevante dado que en virtud del artículo 10.2, de la CE, el artículo 14 de nuestra Constitución debe interpretarse de conformidad con los tratados y acuerdos que España haya ratificado en materia de derechos fundamentales y libertades, entre los que figura el Convenio reiterado.

Por lo demás, recordemos que a la hora de interpretar el alcance del artículo 14 de la CE el Tribunal Constitucional ha hecho suyos los criterios manifestados por el Tribunal Europeo de Derechos Humanos en la sentencia de 23 de julio de 1968 (Fundamento 3, letras B y C, de la sentencia de 10 de noviembre de 1981, en la cuestión de inconstitucionalidad número 48/1981).

ción de proporcionalidad entre los medios empleados y la finalidad perseguida» (66).

Con una terminología distinta de la que hemos empleado, «igualdad de derecho» en lugar de igualdad formal, «igualdad de hecho» en lugar de igualdad sustancial, el Tribunal Permanente de Justicia Internacional llegó a una conclusión parecida en su opinión consultiva de 6 de abril de 1935 sobre *Las Escuelas Minoritarias en Albania*, al interpretar la cláusula «mismas garantías de derecho y de hecho» del artículo 8 del Tratado de 28 de Junio de 1919 (67).

El párrafo 3 del artículo 3.º de la Constitución española que se ha examinado, a diferencia de los dos primeros, que se inspiran en el artículo 4.º de la Constitución republicana, es una aportación novedosa y moderna del texto constitucional. Con él, el citado texto se hace eco de la necesidad, sentida también hoy en otros Estados de la Europa occidental, de revalorizar las lenguas minoritarias y las diversas formas dialectales, a fin de preservarlas (68).

(66) El texto castellano de la sentencia ha sido tomado de la traducción publicada en el número 9 del *Boletín de Jurisprudencia Constitucional* que edita el Servicio de Estudios del Congreso de los Diputados. La parte reproducida corresponde a las páginas 55 y 56 del citado Boletín.

La compatibilidad entre los principios de igualdad formal y de igualdad sustancial explica la previsión de medidas de impulso en favor de las lenguas propias (hoy en proceso de recuperación) en las leyes dictadas por las Comunidades autónomas.

(67) Según el artículo 8.º «los súbditos polacos pertenecientes a minorías étnicas, de religión o de lengua, gozarán del mismo trato y de las mismas garantías de derecho y de hecho que los restantes súbditos polacos». A la doble igualdad —de derecho y de hecho— se refiere el Tribunal en los siguientes términos: «Tal vez no sea fácil precisar la noción de igualdad de hecho en relación con la igualdad de derecho; se puede sin embargo afirmar que se opone a una igualdad puramente formal... La igualdad de derecho excluye toda discriminación; la igualdad de hecho, por el contrario, hace necesario un trato diferente a fin de llegar a un resultado que establezca el equilibrio entre situaciones diferentes.

Se pueden imaginar fácilmente casos en los que un trato igual de la mayoría y de la minoría, cuya condición y necesidades son diferentes, produciría una desigualdad de hecho... La igualdad entre mayoritarios y minoritarios debe ser una igualdad efectiva, real, tal es el sentido de esta disposición». Un breve comentario en José OBIETA CHALBAUD, *Las lenguas minoritarias y el Derecho*: Mensajero, Bilbao, 1976, pp. 30 a 34.

(68) Este resurgimiento se ha hecho sentir, por ejemplo, en estos últimos años en Italia, donde ha tenido una cierta traducción legal. Citemos las leyes regionales de 18 de mayo de 1979, número 38, de «Intervención de la región para el conocimiento de las culturas locales y de la civilización del Veneto» (del Veneto); de 20 de junio de 1979, número 30, de «Tutela del patrimonio lingüístico y culturas del Piemonte» (del Piemonte), y de 6 de mayo de 1981, número 85, de «Normas adecuadas a favor del estudio del dialecto siciliano y de las lenguas de las minorías étnicas en las escuelas de la isla y normas de carácter financiero» (de Sicilia); la proposición de ley estatal de iniciativa popular de la región de Cerdeña, sobre el «reconocimiento de la igualdad jurídica de la lengua sarda con la lengua italiana y la introducción del bilingüismo en Cerdeña»; o las proposiciones de ley de los partidos radical (sobre «Tutela de los derechos de los ciudadanos de la República de lengua distinta de la italiana y de las minorías lingüísticas»); socialista (sobre «Normas para la tutela de las minorías lingüísticas»), y comunista (sobre «Normas en materia de tutela de las minorías lingüísticas»), presentadas respectivamente

2. El modelo constitucional de ordenación del hecho multilingüe

Nos corresponde ahora, vistos los elementos que componen el artículo 3.º de la Constitución, hacer un comentario de este precepto en su conjunto. Nos limitaremos a señalar cuál es el modelo que diseña el artículo 3.º, si es un modelo basado en el principio de territorialidad, si es uno basado en el principio de personalidad, o si, difícilmente encasillable en los dos anteriores (69), debe ser clasificado como un modelo mixto en el que confluyen ingredientes de aquellos dos principios.

La solución adoptada por el constituyente es una solución «mixta» en la que destacan como líneas esenciales: un monolingüismo a nivel estatal (las instituciones del Estado, los órganos centrales de la Administración del Estado y las audiencias y tribunales con jurisdicción supra-regional se rigen por un régimen unilingüe), y una cooficialidad a nivel regional.

Esta solución, que es la misma que adoptó en su día la Constitución republicana, aunque pueda decirse que «es "territorial" en el sentido de que restringe el uso de las lenguas nacionales en el territorio autónomo, y que es, al propio tiempo, "personal" porque otorga un derecho individual de ejercicio o elección lingüística (70) no puede calificarse, si adoptamos la acepción técnica de ambos términos, ni como *territorial*, ni como *personal*. La ordenación constitucional «no es "territorial", (...), ya que excluye la prioridad de la lengua territorial (a excepción, evidentemente, de los territorios de lengua castellana); ni es "personal" porque no extiende el ejercicio de un derecho lingüístico individual, derivado de la condición de ciudadano de un Estado bi o plurilingüe, a todos los ciudadanos que deseen ejercerlo independientemente del lugar» (71).

La no adopción por el constituyente de un modelo personal se explica fácilmente. Extender los derechos lingüísticos personales a todo el territorio del Estado sólo tiene sentido cuando se dan, al menos, tres condiciones: dispersión de los grupos lingüísticos (72), equiparación real de dichos gru-

a la Cámara de los Diputados, el 20 de junio de 1979, el 24 de octubre de 1980 y el 4 de febrero de 1981, todas ellas de aplicación general. También la doctrina se ha ocupado extensamente de la cuestión. [Sirva de referencia el número 3 de la revista *Città & Regione* (año 1980), dedicado monográficamente al tema, y presentado con el título significativo de «Le dodici italiane».] Para conocer los factores que han llevado a la revalorización de las lenguas en Italia en estos últimos años: Paolo CARROZZA, «Minoranze linguistiche», *Annuario delle autonomie*, 1981, pp. 385 y 386.

Como muestra reciente de la preocupación de los Estados europeos en el tema de la tutela de las lenguas podemos citar la Recomendación 928 (1981) aprobada por el plenario de la Asamblea del Consejo de Europa en la sesión de 7 de octubre de 1981, y la Resolución CM (81) 290, aprobada por el Parlamento europeo el 16 de octubre del mismo año.

(69) Para los principios de territorialidad y de personalidad, véase la nota 6.

(70) Rafael LI. NINYOLES: *La política lingüística: ...*, p. 37. Nos permitimos reproducir estas palabras, aunque sirvan a su autor para comentar la fórmula consagrada durante la República, dada la similitud que guarda este modelo con el diseñado hoy por la Constitución.

(71) Rafael LI. NINYOLES, *op. cit.*, p. 37.

(72) Si los grupos lingüísticos no están distribuidos a lo largo de toda la geografía del Estado, la aplicación del principio de personalidad, que supone que la mayoría de los ciudada-

pos (73) y un número reducido de ellos (74); condiciones, todas ellas que no se cumplen en la realidad multilingüe española.

Más difícil de comprender es la no adopción del modelo territorial. Como se ha explicado, este es el criterio más aceptado para proteger aquellas

nos hable y entienda los idiomas de los diversos grupos, será, como es fácil de adivinar, inconveniente y de difícil implantación.

(73) De no existir equiparación real entre los grupos lingüísticos, una de las lenguas muy probablemente irá desplazando a las demás a pesar de que todas ellas sean conocidas por la mayoría de los individuos. Por eso, el principio de personalidad no sirve, a pesar de la cooficialidad que le acompaña y del bilingüismo o polilingüismo exigible a los individuos, para proteger las lenguas que se hallan en situaciones de inferioridad. El principio de personalidad sólo es útil como técnica de protección en aquellos supuestos —cada vez más raros— en los que las distintas lenguas se hallan en completa igualdad.

Sobre la insuficiencia de los sistemas bilingües (o polilingües) como medio de protección de las lenguas en las situaciones de desigualdad, véase *infra* la nota número 9.

La tendencia, primero en Bélgica, y más recientemente en Canadá, a adoptar paulatinamente el principio de territorialidad confirmaría el fracaso del principio de personalidad como solución adecuada para proteger las lenguas en situación más débil. En efecto, el legislador belga, para proteger la lengua neerlandesa que retrocede ante la lengua francesa, irá dictando, amparándose en el artículo 23 de la Constitución belga de 7 de febrero de 1831 —que consagra la libertad lingüística (principio de personalidad) y habilita al legislador para que pueda reglamentar el empleo de los idiomas en los actos de la autoridad pública y para los asuntos judiciales (su texto es: «El empleo de los idiomas usados en Bélgica es facultativo; no puede ser reglamentado más que por la ley y sólo para los actos de la autoridad pública y para los asuntos judiciales»)—, sucesivas disposiciones (las más destacables serían las leyes de 28 de junio de 1932, relativa al empleo de los idiomas en materia administrativa; de 14 de julio de 1932, concerniente al régimen lingüístico de la enseñanza primaria y de la enseñanza media; de 30 de julio de 1963, concerniente al régimen lingüístico en la enseñanza; de 2 de agosto de 1963, sobre el empleo de los idiomas en materia administrativa, y el decreto real coordinando las leyes sobre el empleo de las lenguas en materia administrativa, de 18 de julio de 1966) que se inspiran, cada vez en mayor medida, en el principio de territorialidad. Conocido es que toda esta evolución en el tratamiento de la cuestión lingüística desemboca en la necesidad de revisar el texto constitucional. Con la revisión constitucional de 1967-1971, la tercera desde la promulgación, se crean cuatro regiones lingüísticas diferenciadas (art. 3 bis) sancionando, así, al más alto nivel, la territorialidad que sucesivamente había introducido el legislador. Con esta reforma, a la que acompañó la creación de tres comunidades culturales (art. 3 ter), y tres regiones (art. 107 quater), se abría un proceso de modificación del aparato del Estado, hoy todavía no culminado, que hasta la fecha ha exigido una nueva revisión constitucional (la de 1980). Para el estudio de las consecutivas reformas de la legislación lingüística belga hasta la revisión constitucional puede consultarse el excelente trabajo de Pierre MAROY: «L'évolution de la législation linguistique belge», *Revue du Droit Public et de la Science Politique*, núm. 3, 1966, pp. 449 y ss.

Por lo que al Canadá se refiere, el reconocimiento desde 1867 de la cooficialidad del francés y del inglés en el Parlamento federal y en los Tribunales se ha mostrado como medio insuficiente para proteger el francés frente a la cada vez mayor difusión del inglés. Para paliar esta situación, y como consecuencia de las recomendaciones del Informe elaborado en 1965 por la *Royal Commission on Bilingualism and Biculturalism*, fue promulgada el 7 de septiembre de 1969 una ley sobre las lenguas oficiales destinada a conseguir un *status* equivalente para las dos lenguas en el Parlamento y en todos los órganos del Gobierno federal. La falta de equilibrio entró los dos grupos lingüísticos (en 1977, la región atlántica contaba con el 12,9 por 100 de francófonos; Québec, 13,1 por 100 de anglófonos; Ontario, 6,3 por 100 de francófonos, y región oeste, 3,1 por 100 de francófonos —Christopher THOMSON: *Sovereignty-Association: A new partnership with Canada*, Ministry of Intergovernmental Affairs, 1978), que sólo favorece al grupo francófono en

lenguas en *contacto* que se hallan en retroceso a causa de una situación *diglósica*; circunstancia, ésta, que no es ajena a las lenguas españolas distintas de la castellana (75). la persecución, primero, y la falta de reconocimiento

el Québec, ha hecho que la ley de 1969, a pesar de los esfuerzos empleados, no llegara a conseguir los objetivos propuestos. Es en este contexto cuando la Asamblea Nacional de Québec vota dos leyes —primero la ley sobre la lengua oficial, de 1974, y después la ley de 26 de agosto de 1977, («ley 101»), denominada «Carta de la lengua francesa»— que sancionan el principio de territorialidad en favor de la lengua francesa, para el Québec. La declaración de inconstitucionalidad de alguno de los artículos de la ley 101 por la Corte Suprema no invalidó, dado que no puso en cuestión la territorialidad promulgada, esta tendencia a la territorialidad, como recuerda Bruno DE WITTE, en su trabajo *La pluralité ethnique et l'autonomie culturelle. Etude comparative*. Recientemente, con la reforma constitucional de diciembre de 1981, se ha puesto freno a algunos de los contenidos de la ley 101. La sentencia Deschênes de 8 de septiembre de 1982, por ejemplo, declara inoperantes las disposiciones de la ley 101 concernientes a la regulación de acceso a las escuelas inglesas por ser incompatibles con el artículo 23 de la nueva ley constitucional. (M. Michel PLOURDE: *Bilan de l'application des politiques linguistiques des années 70 au Québec*, texto mecanografiado de la conferencia pronunciada el 12 de noviembre de 1982 en el congreso «Langue et société au Québec», p. 8.)

(74) Como se comprenderá, el buen y eficaz funcionamiento de todas las instituciones de un Estado será difícilmente compatible con la extensión a *todas ellas* de la oficialidad de un número elevado de lenguas. Como afirma NINYOLES, «la marcha de la administración y de las instituciones educativas no suele tolerar más de tres lenguas (...), cuando se sobrepasa ese número, opera una selección *de facto* o *de iure* mediante la regionalización de las restantes lenguas —aun cuando éstas sean oficialmente reconocidas—», *op. cit.*, pp. 25 y 26.

(75) Es también el principio de territorialidad el que guía en Suiza la ordenación jurídica de la cuestión lingüística. Reconocidas por la Constitución —véase la nota 15— tres lenguas oficiales a nivel federal (alemán, francés e italiano) —que a la vez son declaradas lenguas nacionales junto con el retorrománico—, es después cada cantón quien determina de entre estas cuatro, sus propias lenguas oficiales, al disponer de soberanía en materia lingüística. De los 26 cantones, 17 tienen el alemán como lengua oficial, cuatro al francés, uno al italiano, tres son bilingües (francés y alemán), y uno (Grisones) es trilingüe (alemán, italiano y retorrománico).

Se debe a este principio de territorialidad la estabilidad de los límites lingüísticos a pesar de la creciente movilidad de la población [el 96 por 100 de los ciudadanos de expresión alemana, el 92 por 100 de los de expresión francesa y el 79 por 100 de los de expresión italiana vivían en 1970 en su región lingüística respectiva. Esta estabilidad sólo queda contestada para los ciudadanos de habla retorrománica (49 por 100). K. B. MAYER, *op. cit.*, p. 78] y también a dicho principio se debe el equilibrio sostenido de los cuatro grupos lingüísticos. (Comparando respectivamente los años 1910 y 1970: alemán, 72,7 por 100 y 74,5 por 100; francés, 22,1 por 100 y 20,1 por 100; italiano, 3,9 por 100 y 4,0 por 100, y retorromano, 1,2 por 100 y 1,0 por 100, *Ibidem*, p. 92.) El mismo Tribunal Federal suizo lo ha reconocido al afirmar que «la garantía de la pervivencia de las cuatro lenguas nacionales ... sería inconcebible sin la garantía de *su empleo dentro de sus marcos lingüísticos respectivos*. Esta prescripción garantiza la composición lingüística tradicional del país» (Sentencia de 31 de marzo de 1965 en el asunto *Association Ecole française contre canton de Zürich & doc. CDH/66-3*, tomada del libro de Jean FALCH, ya citado, p. 39. El subrayado es nuestro). Por cierto que para el Tribunal Federal suizo «el mantenimiento de la homogeneidad lingüística de la región interesada» es una cuestión de *interés público*, lo que es lógico si se tiene en cuenta que es opinión del alto Tribunal —expresada en una sentencia anterior— que la paz lingüística que reina en el país se debe a la estructuración basada en el principio de territorialidad: «... la certeza para cada familia lingüística de la integridad del territorio en el que se habla su lengua y al que se extiende su cultura propia, constituye la salvaguardia del buen entendimiento de las diversas partes del país entre sí,

y protección, después, a la que han estado sometidas durante muchos años estas lenguas (76), ha favorecido su emplazamiento diglósico (77). Ante esta situación, y siendo como era la voluntad del constituyente la *protección* de todas las lenguas —el mismo preámbulo de la Constitución así lo declara— no acaba de entenderse la exclusión del principio de territorialidad (78). Si con la exclusión de este principio lo que se quería era asegurar los derechos lingüísticos de la población inmigrante castellanoparlante asentada en las Comunidades autónomas con lengua propia y la comunicación de las instituciones de dichas Comunidades con las del Estado, no debe olvidarse que el principio de territorialidad, que suele concretarse con la declaración como lengua oficial de tan sólo la lengua propia, podía haberse compaginado con una cierta admisión del principio de personalidad que permitiera a los castellanoparlantes el ejercicio de sus derechos lingüísticos, y con el recono-

y hay que reconocer a cada una de ellas el derecho a impedir cualquier intromisión» (Sentencia de 3 de junio de 1932, *ZHRINGER et autres contre décret législatif tessinois du 28 septembre 1931*, tomada del libro citado de José A. OBIETA CHALBAUD, p. 56. El subrayado es nuestro).

Ciertamente Suiza goza de una paz lingüística notable. Tan sólo la armonía lingüística se vio alterada recientemente en la zona del Jura del cantón de Berna. De todas maneras, aunque el conflicto se planteó en términos étnico-lingüísticos, la frontera del nuevo cantón creado para zanjar el conflicto —todos los municipios con mayoría católica se agrupan en el nuevo cantón, mientras que todos los municipios francófonos con mayoría protestante optaron por permanecer unidos a Berna— muestra que el problema era ante todo de carácter religioso. Véase K. B. MAYER: *op. cit.*, pp. 88 a 91; también, Juan José SOLOZABAL ECHAVARRÍA: «Nacionalismo y federalismo en sociedades con divisiones étnicas: los casos de Canadá y Suiza», *Revista de Estudios Políticos* núm. 10, 1979, nota 117, en la p. 128, y la bibliografía allí citada.

Sin llegar al nivel de conflicto, y coincidiendo con el fenómeno común en los Estados europeos de resurgimiento y revalorización de las lenguas minoritarias, hoy puede apreciarse en el cantón de los grisones la voluntad de exigir la protección de la lengua retorrománica, amenazada de extinción. Debe recordarse que, a pesar de que dicha lengua es, según la Constitución del cantón, oficial junto al alemán y al italiano, el uso del retorrománico es objeto de ciertas restricciones como la sola publicación de los textos de las leyes en alemán y en italiano (M. A. MELI: *Aspects statistique de la répartition des langues en Suisse*, *Res Publica* núm. 4, 1962, p. 248). como muestra de la voluntad de los parlantes en retorromano de eliminar la discriminación a la que está sometida su lengua podemos citar el *shoz per üna ledscha da linguas pel chantum grischun* aceptado en la reunión de delegados de la *Lia rumantscha/Ligia romantscha* celebrada el 8 de diciembre de 1979.

(76) Véase *supra* la nota 13.

(77) Sobre la diglosia véase lo que hemos expuesto en las notas 8 y 9. La calificación como diglósicas de las distintas realidades multilingües del Estado español suele ser comúnmente aceptada por los sociolingüistas. Para Cataluña y las demás comunidades de habla catalana (País Valenciano e islas Baleares), y por todos, Congrés de Cultura Catalana: *Resolucions I*, vol. I, 1978, p. 12. Para Galicia sirvan de ejemplo el trabajo de Guillermo ROJO: «La situación lingüística gallega», *Revista de Occidente*, extraordinario II, núms. 10 y 11, 1982, p. 98, y el libro de Xesús ALONSO MONTERO: *Informe dramático sobre la lengua gallega*, Akal Editor, Madrid, 1973. Para Euskadi, María José AZURMENDI: «Algunos aspectos sociolingüísticos del bilingüismo», *Mundaiz*, Guipúzcoa, núm. 5, junio de 1976.

(78) Dicho principio era defendido en las enmiendas número 105, presentada en el Congreso, y número 411, presentada en el Senado. Un comentario a su contenido puede verse en la nota 37.

cimiento de la lengua castellana como vehículo de comunicación entre las Comunidades autónomas y el Estado (79).

Conviene señalar, además, que según el modelo «mixto» de la Constitución española la lengua castellana goza de un *status* prioritario —los castellanoparlantes quedan triplemente beneficiados: estricta territorialidad en las áreas castellanas; personalidad de su derecho en las áreas no castellanas; monolingüismo estatal— que dificultará la erradicación de la diglosia que padecen las demás lenguas españolas.

La falta de reconocimiento de las lenguas españolas distintas de la castellana como vehículo de comunicación entre los ciudadanos de habla no castellana y las instituciones del Estado —que hemos denominado monolingüismo estatal— es también una discriminación, que, aunque pueda justificarse, revela, para este punto, que el Estado autonómico mantiene todavía, y con apego, notas típicas del Estado unitarista (80). Que las lenguas distintas del castellano dispongan de una difusión más reducida que ésta, no es una razón contundente para excluir a las más propagadas de las instituciones y órganos centrales del Estado (81). En todo caso, su exclusión como lenguas oficiales del ámbito estatal podría sólo explicarse por las dificultades, hoy por hoy a veces insalvables —piénsese, por ejemplo, en la práctica imposibilidad de contar a nivel central con funcionarios que conozcan o comprendan

(79) Es lo que en su día había establecido el denominado Estatuto de Nuria, que no prosperó al sólo hacer posible la Constitución republicana de 1931 un sistema cooficial (véase la nota 38).

(80) Es lo cierto que, cuando no se extiende el principio de personalidad para las diversas lenguas a todo el Estado, la incorporación de la oficialidad de más de una lengua en el nivel de las instituciones y órganos centrales del Estado sólo se ve facilitada en los supuestos de estructuración federalizante:

Aunque nuestra Constitución no es federal, pensamos que el Estado autonómico que crea podría llegar a soportar, una vez plenamente desarrollado, un mayor número de lenguas oficiales a nivel central. Una única enmienda al texto constitucional, la número 445, presentada en el Senado, abogaba por el reconocimiento oficial de las distintas lenguas en el nivel central. Pensada la enmienda para una estructuración confederal de España, establecía que «las lenguas oficiales de la Confederación serán aquellas que sean oficiales en cada uno de los Estados».

(81) Sirva de paradigma el Estado suizo. Como ya sabemos, en él son tres las lenguas declaradas oficiales a nivel federal, a las que se añade una cuarta lengua, el retorrománico, que alcanza el *status*, común también a las otras lenguas, de lengua nacional. Pues bien, si tenemos en cuenta los porcentajes de población que habla cada una de estas lenguas —74,5 por 100, alemán; 20,1 por 100, francés; 4,0 por 100, italiano, y 1,0 por 100, retorromano— podemos apreciar que se asemejan a los que corresponden, y por este orden, a los parlantes en castellano, catalán, gallego y euskera.

Por otra parte, y a nivel de cifras absolutas, debe destacarse el número de catalanoparlantes del Estado español. Sin poder contar con una cifra global, a causa de la falta de datos estadísticos completos, puede, con todo, concluirse a través de encuestas sectoriales, y sobre todo en base a los datos aportados por el padrón municipal del año 1975 en la provincia de Barcelona, que el número total de catalanoparlantes en España está comprendido entre los 5.000.000 y 6.400.000 personas, cifra nada desdeñable que coloca a la lengua catalana por delante del finlandés y del danés. (Para la demografía de la lengua catalana, véase Miquel STRUBELL I TRUETA, *op. cit.*, pp. 89 a 96.)

las distintas lenguas españolas—, que acarrearía su completa incorporación a nivel central.

Lo que acaba de decirse —en definitiva, el hecho de que las demás lenguas españolas no sean oficiales en las instituciones y órganos centrales del Estado— no impide que el Estado pueda reconocer su uso ante aquellas instituciones y órganos, a través de disposiciones posteriores, para determinadas actividades (82).

Aunque creemos que la regulación que hace el artículo 3 de la Constitución española de 27 de diciembre de 1978 de la realidad multilingüe no es la más adecuada para proteger y salvaguardar las lenguas españolas distintas de la lengua castellana, debe señalarse, con todo, y para acabar, la importancia de esta regulación constitucional, si se tiene en cuenta la falta de reconocimiento legal del que han sido siempre objeto, a excepción del corto período de la Segunda República, las citadas lenguas españolas.

(82) Esta posibilidad, que encaja perfectamente entre las medidas de *protección* que puede decidir el Estado en aplicación del artículo 3.3 de la Constitución, puede ser relevante y especialmente útil en aquellos supuestos en los que órganos e instituciones del Estado ejercen la tutela de la actividad desarrollada por las Comunidades autónomas, puesto que permitiría, también en dichos supuestos, que las mencionadas Comunidades autónomas pudieran hacer un uso *indistinto* de las lenguas oficiales, mucho más propicio para la salvaguardia de una lengua minoritaria que no el uso *conjunto*, o la traducción a su cargo.

En Italia existe un precedente de admisión del uso de una lengua (la alemana) en actividades estatales, más allá del ámbito territorial en el que dicha lengua es oficial, que podría ser de recibo en nuestro ordenamiento. Se trata del d. p. r. (decreto del presidente de la República) de 23 de mayo de 1960, número 672, por el que se consiente, a quienes pertenecen a la minoría de lengua alemana, usar esta lengua en las pruebas de examen de los concursos de acceso a la función pública. (Recuérdese que la oficialidad de la lengua alemana se circunscribe a la región del Trentino-Alto Adigio —artículo 99 del texto único de las leyes concernientes al Estatuto especial para el Trentino-Alto Adigio, aprobado por decreto del presidente de la República de 31 de agosto de 1972.)

JURISPRUDENCIA
(Estudios y Comentarios)

