

## ADDENDA: PLURILINGÜISMO, COOFICIALIDAD Y LENGUA «PROPIA» EN EL BLOQUE DE CONSTITUCIONALIDAD

MIGUEL HERRERO DE MIÑÓN  
*Letrado del Consejo de Estado*  
*Abogado*

1. Los problemas enunciados en el título de este ensayo han sido tratados por la doctrina española y extranjera con sobrada amplitud, de manera que, ante todo, es preciso justificar el por qué me es lícito insistir sobre él.

En efecto, el derecho constitucional del multilingüismo ha sido objeto de una amplia literatura comparatista, tanto en el extranjero, según aumentaba la presión y el protagonismo de lenguas minoritarias que daban lugar al establecimiento de regímenes plurilingües<sup>1</sup>, como en España a partir de la Constitución de 1978 cuya radical novedad aparece, también, en este campo<sup>2</sup>. No es el multiculturalismo universalista el motor del multilingüismo en la práctica y, por lo tanto, tampoco lo es en la buena teoría, ni siquiera el comunitarismo hoy tan de moda. El respeto, primero, y el auge, después, de lenguas mucho tiempo tenidas, tratadas y aun maltratadas como minoritarias, se debe a la emergencia de reivindicaciones políticas antes nacionales que lingüísticas. Si el multilingüismo

1. FALCH, *Contribution à l'étude de l'Etat des langues en Europe*, Quebec, 1973; vv.aa. *Ordenación legal del plurilingüismo en los Estados contemporáneos*, Barcelona, 1983; vv.aa. *Langues et Constitutions*, Quebec, 1993. Estas tres obras pueden servir de ejemplo de evolución de la situación en los últimos años. Cf. ARAGÓN REYES, «El tratamiento constitucional del multilingüismo», en *Federalismo y Regionalismo*, Madrid, 1979.

2. Como obras generales básicas, SIGUÁN, *España plurilingüe*, Madrid, 1992, y MAITENA ETXEBARRÍA, *El bilingüismo en el Estado español*, Bilbao, 1995. A mi juicio, tiene valor ejemplar en la doctrina jurídica Cobreros, *El régimen jurídico de la oficialidad del euskara*, Oñati, 1989.

se vincula, hoy, a la llamada «Constitución Cultural»<sup>3</sup>, no debe olvidarse que este concepto tiene su origen en Fichte<sup>4</sup>. El Estado «de cultura», como garante y aun prestador de cultura, lo es por ser Estado nacional y si, actualmente, se abre a la multiculturalidad lo hace en función de la multinacionalidad de su respectivo cuerpo político.

Así, por supuesto, ha ocurrido en España donde el tratamiento jurídico-político del multilingüismo ha ido de la mano de las tendencias politerritoriales o centralizadoras. La España austríaca y aun «austracista» fue muy respetuosa con las diversas lenguas de los diferentes territorios en ella integrados y la nebricense «lengua compañera del Imperio», pese a hacer sentir su hegemonía política, no se concibió nunca como exclusiva ni excluyente. Sin embargo, la reducción de la Corona de Aragón a las leyes de Castilla, decretada por Felipe V, fue acompañada por los intentos de asimilismo lingüístico, acentuado por el centralismo del Estado constitucional<sup>5</sup>, sólo quebrado cuando dicho Estado se ha orientado no sólo hacia otras formas de distribución territorial del poder, sino de reconocimiento de los hechos diferenciales que integran España. Por eso los federalistas de 1873 no se inclinaron hacia el plurilingüismo, la IIª República reconoció las entonces llamadas «lenguas regionales», el autoritarismo fue monolingüe a ultranza<sup>6</sup> y la Constitución de 1978 ha dado un vuelco general a la situación. Si, en las postrimerías del autoritarismo, mediante el Decreto de 31 de octubre de 1975 (BOE de 15 de noviembre), se reconocieron las lenguas llamadas «regionales» con fórmula muy parecida a la del artículo 3 CE<sup>7</sup>, el diferente alcance de una y otra norma en el campo estrictamente lingüístico se debe a que en 1975 no se reconocía y en 1978 sí, el relieve político de los hechos diferenciales que tras las respectivas lenguas hay. Se prueba así, si necesario fuera, que el fundamento de nuestro plurilingüismo es el régimen de autonomías político de base nacional y no otra cosa.

Ahora bien, una vez promulgada la Constitución y aun los Estatutos de Autonomía relevantes al efecto, la situación sigue siendo harto polémica. Sin duda han evolucionado las actitudes políticas. Ha evolucionado la doctrina hasta ser dominantes cuantitativa y cualitativamente las contribuciones favorables al plurilingüismo, incluso ingenuamente separado de su fundamento más o menos plurinacional. Y, más aún, ha evolucionado la interpretación jurisprudencial de las propias normas constitucionales, estatutarias y legales sobre la materia.

3. PRIETO DE PEDRO, *Cultura, culturas y Constitución*, Madrid, 1992, p. 15 y ss. y 102 y ss.

4. Cf. Jung, *Zum Kulturstaatsbegriff*, Manheim 1973, p. 100.

5. Cf. los datos reunidos por J. MELIÀ, *Informe sobre la lengua catalana*, Madrid, 1976, p. 271 y ss.

6. Cf. J. BENET, *Catalunya sota el regim franquista*, Barcelona, 1978, y la cronología de SOLÉ I SABATÉ y VILARROYA, *El catalán, una lengua asediada*, Barcelona, 1995. Para el caso vasco, Euskaltzaindia, *El libro blanco del euskara*, 1977.

7. Cf. GUAITA, *Sobre el artículo tercero de la Constitución: La enseñanza en «las demás lenguas de España»*, Madrid, 1987, p. 31. Todavía los Decretos 14/1975, de 30 de mayo, y 2929/1975, de 31 de octubre, así como la Orden de 18 de febrero de 1976, hablan de «lenguas nativas», terminología que parece proceder de la Dirección General de Plazas y Provincias Africanas. No deja de ser curioso que, por la misma época, no era inusual comparar el régimen especial de las provincias aforadas a la pseudoprovincialización de las posesiones africanas. Un acto fallido es el más elocuente de los discursos.

Así, de acuerdo con las sistematizaciones de Guaita y Prieto<sup>8</sup>, cabe señalar como en una primera fase la doctrina del Tribunal Supremo, so pretexto de defender la igualdad proclamada en el art. 14 CE, fue extremadamente reacia a la normalización lingüística emprendida por las Comunidades Autónomas con lengua propia distinta del castellano y aun a las más evidentes consecuencias de la cooficialidad declarada en la Constitución. Esta posición contrastaba con la mucho más favorable a las diferentes lenguas en cuestión mantenida por los tribunales de instancia, como señala Guaita<sup>9</sup>, más cercanos a la realidad que habían de juzgar y que coincidía con la doctrina, poco a poco, decantada por el Tribunal Constitucional en la materia. De ahí que, tras el precedente marcado por la Audiencia de Barcelona en Sentencia de 23 de julio de 1985, se produzca un vuelco doctrinal en la jurisprudencia del propio Tribunal Supremo desde ese mismo año en adelante. Si bien en extremos tan fundamentales como la valoración de la lenguas para el acceso a la función pública, el Tribunal Supremo se mantiene durante mucho tiempo a la zaga de la doctrina del Constitucional al respecto. Puede incluso decirse que a la inicial versión competencial que la doctrina de este diera del artículo 3 CE, v. gr. en la S. 6/1982, de 22 de febrero ha seguido, a partir de la S. 69/1988, de 27 de octubre, otra interpretación del mismo artículo 3 como mandato de normalización.

Sin embargo, al hilo de la tensa situación con claro reflejo jurisprudencial, que el propio Aurelio Guaita<sup>10</sup> señalara en los últimos años, se ha producido una inflexión de la doctrina<sup>11</sup>, que parece ir de la mano con la creciente desilusión provocada en ciertos sectores por el Estado de las Autonomías. Evolución que, a mi juicio, se debe a los mismos factores que mantienen en permanente provisionalidad y consiguiente polemicidad nuestro sistema autonómico<sup>12</sup>. Su generalización; consiguiente búsqueda de símbolos diferenciales por parte de quien, en realidad, es diferente; subsiguiente emulación por quien tiene que inventar la diferencia; búsqueda de mayor diferencia por aquellos; junto con una negativa de fondo a reconocer la diferencia y sus consecuencias por parte de quienes conciben la nueva planta autonómica como una mera forma de reorganización administrativa.

La lengua, es a todas luces, un campo privilegiado para este proceso, en cuanto que es el principal signo diferencial del respectivo cuerpo político por lo que lógicamente se insiste en reivindicarlo y potenciarlo con mayor o menor acierto y prudencia. Aunque pudiera causar la extrañeza del observador persa resucitado por Cruz Villalón, no han faltado ni emulaciones verdaderamente bufas de la diferencia lingüística ni, lo que es más grave, un empecinamiento radical en desconocer esa diferencia allí donde la había para negar el hecho político que tras

8. GUAITA, *loc. cit.*, p. 47 y ss. Y PRIETO DE PEDRO, *Lenguas, lenguaje y derecho*, Madrid, 1991, p. 33.

9. *Loc. cit.*, p. 48 y 60 y ss.

10. Cf. «Encara sobre la problemática lingüística: España 1988», en *Actualidad y perspectivas del derecho público a fines del siglo XX. Homenaje al Profesor Garrido Falla*, Madrid, 1992, I, p. 621 y ss.

11. V. gr. TOMÁS RAMÓN FERNÁNDEZ, «La normalización del catalán como problema constitucional», *Revista Española de Derecho Administrativo*, 87 (Julio-Septiembre 1995), p. 323 y ss.

12. Cf. mi estudio sobre «Génesis y perspectivas del Título VIII de la Constitución», en *Papeles y Memorias de la Real Academia de Ciencias Morales y Políticas: La Constitución veinte años después*, Madrid, 1998, p. 2 y 3.

ella late, por no entrar en estrategias desestabilizadoras más profundas. Fracasada la «guerra de las banderas», fomentada, verano tras verano, desde un conocido medio de comunicación, se ha intentado provocar con mayor éxito y con los consabidos efectos de acción y reacción, una «guerra de las lenguas», especialmente en Cataluña, pese a la pacífica situación allí existente. Y son estos últimos episodios los que justifican mi presente dedicación a la cuestión.

Es claro que durante el proceso constituyente y aun antes<sup>13</sup> apoyé la solución acuñada por el actual artículo 3 CE y, después, lo que habían de ser los artículos 6 y 35 EAPV<sup>14</sup>. Pero ha sido con ocasión de la reciente ley catalana de Política Lingüística cuando he debido ocuparme nuevamente de la cuestión en un dictamen en pro de la constitucionalidad —no necesariamente del acierto político— de dicha ley que parece haber servido, afortunadamente, a la causa de la paz lingüística<sup>15</sup>. En este trabajo pretendo, simplemente, explicitar y matizar las razones jurídicas que me llevaron a mantener tales tesis. Tesis a mi juicio válidas para una interpretación sistemática del plurilingüismo en el Estado de la España Grande.

2. La situación española de hecho ha sido, desde siempre y, desde luego, es ahora la de un plurilingüismo territorializado por el carácter bilingüe, tanto actual como potencial, de determinadas colectividades espacialmente localizadas<sup>16</sup>. Ahora bien la novedad radical de la Constitución de 1978 es que ese plurilingüismo ha pasado, de ser una situación de hecho, frecuentemente reprimida, a ser positivamente valorado.

La Constitución contiene, en efecto, diferentes normas relativas a las lenguas españolas. Así en el Preámbulo se señala la protección de dichas lenguas como una finalidad constitucional. El artículo 3 consagra un régimen de cooficialidad y califica el plurilingüismo hispano como patrimonio cultural. El art. 20.3 exige el respeto al pluralismo lingüístico en los medios de comunicación. El art. 148.1.17<sup>a</sup> prevé la competencia autonómica para la enseñanza de la lengua propia. Por último, como reconocimiento simbólico y nada más eficaz que los símbolos, el texto constitucional se publicó, además de en castellano, en las otras lenguas españolas, catalán, incluida la variante mallorquina, valenciano, euskera y gallego, de acuerdo con la disposición final de la Constitución.

Prieto de Pedro<sup>17</sup>, a mi entender uno de los más agudos tratadistas españoles de esta cuestión, ha señalado que la clave de bóveda de todo este grupo norma-

13. El 30 de mayo de 1973 decía el Consejo de Estado: «Las diversas lenguas de España que son... las vernáculos de las diversas regiones... y el español. Tanto aquéllas como éste son elementos fundamentales del patrimonio espiritual de los españoles cuya salvaguarda es incompatible con cualquier situación discriminatoria» (Dictamen n.º 36.936). Esta terminología pasa a la Ley 17/1977, de 4 de enero, que modifica el artículo 54 de la Ley Reguladora del Registro Civil.

14. Cf. mis *Memorias de Estío*, Madrid, 1993, p. 194.

15. Así lo afirmó, al menos la prensa, vid. *La Vanguardia*, 12 de abril de 1998, p. 17, y *El País*, 8 de mayo de 1998, p. 25. Y, en su edición de Cataluña, 4 de mayo de 1998, p. 4. Con tono muy crítico, *ABC*, 13 de abril, p. 26, 14 de abril, p. 34, 30 de abril, p. 24 y 8 de mayo, p. 24; este último con información, lógicamente errónea, 16 de abril, p. 19.

16. Cf. ETXEBARRIA, *El bilingüismo en el Estado*, cit., p. 100.

17. PRIETO DE PEDRO, «Artículo tercero: las lenguas de España», en Alzaga (ed.), *Comentarios a la Constitución Española de 1978*, segunda edición, Madrid 1996, I, p. 250.

tivo es, frente a lo que, a primera vista, pudiera parecer, el artículo 3.3, de acuerdo con el cual «la riqueza de las distantes modalidades lingüísticas de España es un patrimonio cultural que será objeto de especial respeto y protección» y así lo entendí yo mismo en un principio. Y ciertamente que todo el grupo normativo responde a la consideración positiva del plurilingüismo y a la tutela del castellano y de las otras lenguas especiales. Ahora bien, la proposición de Prieto plantea dos graves cuestiones al intérprete: A que modalidades lingüísticas se refiere el texto y que se deduce de la protección propugnada que, como dije antes, es una de las finalidades constitucionales proclamadas en el Preámbulo de la norma fundamental.

La primera cuestión no es ciertamente baladí. Si la condición de patrimonio cultural y consiguiente condición de objeto de la protección<sup>18</sup> se proclama de todas las modalidades lingüísticas, se equiparan realidades muy diferentes –unas lenguas indiscutibles, como el catalán, que se habla en Europa más que otras muchas lenguas estatales, o como el gallego, que tiene proyección tricontinental, con meras formas dialectales– y se impide cualquier labor de normalización como la llevada a cabo en el euskera, con la consiguiente disfuncionalidad subsiguiente, tanto política como socio-lingüística. A ello conduce una interpretación estrictamente literal de la norma.

Ahora bien, una recta interpretación del precepto que siga las pautas hermenéuticas del artículo 3 CC, ha de situar la letra en el contexto, el más cercano el propio art. 3,2 cuya referencia a las demás lenguas españolas tiene una concreción auténtica en la disposición final de la Constitución. Catalán, mallorquín, valenciano, euskera y gallego son las lenguas españolas. Las demás son «fablas» o dialectos. Y el contexto más lejano del resto del bloque de constitucionalidad confirma esta interpretación. Los Estatutos de Cataluña, Baleares, Valencia, Euskadi, Galicia e, incluso el Amejoramiento del Fuero de Navarra, son contundentes al respecto, declarando la cooficialidad de las respectivas lenguas «propias», con el alcance que más adelante se verá. Por el contrario, el Estatuto del Principado de Asturias e incluso su revisión en curso (art. 4) no hace del bable una lengua oficial y ni siquiera la califica de propia, con el alcance que, también más adelante, veremos tiene esta expresión, sino que proclama una finalidad de tutela y promoción, excluyendo, por cierto, cualquier normalización unificadora que se da en las lenguas españolas, incluido el mallorquín<sup>19</sup> y ello es aún más claro en el Estatuto de Autonomía de Aragón respecto de sus «diversas modalidades lingüísticas» (art. 7)<sup>20</sup>.

Ciertamente si los antecedentes históricos de este precepto apuntan en la misma dirección, los legislativos, esto es, los trabajos constituyentes, no son tan

18. Id., p. 257.

19. Así se deduce de comparar el artículo 4 del EA Principado de Asturias, con el 10.1.n) del mismo Estatuto. La Ley asturiana 1/1998, de 23 de marzo, de Uso y Promoción del Bable/Asturiano, no califica a éste de lengua propia, sino de lengua tradicional (art. 1).

20. La reforma del EA aragonés de 30 de diciembre de 1996, introduce el concepto de «lengua» y fórmulas que van en la línea de los Estatutos catalán, vasco, gallego, mallorquín y valenciano, pero, por la misma razón que en Asturias, y aún mayor, no ha pasado de la retórica.

concluyentes<sup>21</sup>. Pero sí lo es «la realidad social del tiempo en que las normas han de ser aplicadas». Para utilizar dos títulos de obras significativas ya citadas, *el bilingüismo en el Estado* se corresponde a un primer nivel de *la España Plurilingüe* y ello por razones tanto socio-lingüísticas como políticas. Las lenguas españolas junto con el castellano son las antes mencionadas y ninguna otra más.

De ahí que, de acuerdo con el espíritu y finalidad del artículo 3.3 CE, la condición de patrimonio y la finalidad de fomento sea de diferente alcance. Por un lado, las lenguas españolas serán oficiales (art. 3.2 CE), en los términos estatutarios que, como se verá más adelante, enraizarán esta condición en otra más importante aún, la condición de lengua propia. Por otro lado, las diferentes modalidades lingüísticas se declaran patrimonio cultural y como tal han de ser protegidas. Las primeras tienen una dimensión netamente política y así serán tratadas; las segundas son un bien cultural y, en consecuencia, deberán ser objeto de una política cultural.

La segunda cuestión atrás enunciada requiere explicitar la noción de patrimonio y de fomento a ella inherente. Aquí, a mi entender las tesis mantenidas por Prieto de Pedro<sup>22</sup> son impecables. La consagración constitucional del pluralismo lingüístico es una decisión constitucional de rango superior y de ahí su inclusión en el Título Preliminar de la norma fundamental, que vincula a todos los poderes del Estado (art. 9.1 CE).

De otro lado, como se deduce del mismo contexto constitucional, el artículo 46 CE, a la noción de patrimonio va unida la de conservación y promoción de los bienes culturales que lo integran. Del patrimonio cultural se pasa así a la acción cultural, tanto más coherente con relación a una lengua que por definición no es bien-cosa, sino bien-actividad<sup>23</sup>.

Pero es claro que ello tiene dos sentidos diferentes respecto de las lenguas españolas declaradas oficiales y de las modalidades lingüísticas. Una fabla local asturiana, cuyo escrupuloso respeto y consiguiente no unificación normalizadora impone el Estatuto del Principado, puede ser protegida como bien cultural, pero su conocimiento no puede exigirse más allá de los profesores encargados de su enseñanza. El bable, sin duda, es un patrimonio cultural asturiano y, como tal, español. El catalán, el euskera o el gallego, son signos de la identidad nacional de sus respectivas Comunidades. Si el patrimonio cultural pertenece al *haber* de un pueblo, el signo de su identidad e instrumento de su integración pertenece a su *ser*. Así, la Ley gallega 3/83 de normalización lingüística afirma que «uno de los factores fundamentales de esa recuperación es la lengua, por ser el núcleo vital de nuestra identidad. La

21. *D.S. Congreso (Comisión)*, 16 de mayo 1978; Pleno 5 de julio 1978, p. 3840-3871; *D.S. Senado (Comisión)* 22 de agosto 1978, p. 1648-1674; Pleno 26 de septiembre 1978, p. 2917-2927. la expresión «lenguas de España», procedente del Dictamen del Consejo de Estado citado en nota 13, fue substituida en el Dictamen de la Comisión Mixta por la expresión «lenguas españolas», sin que conste la justificación (*B.O. Cortes*, 28 de octubre de 1978).

22. *Lenguas, lenguaje y derecho*, cit., p. 27 y ss.

23. Cf. PRIETO DE PEDRO, «Concepto y otros aspectos del patrimonio cultural en la Constitución» en *Estudios sobre la Constitución Española. Homenaje al Pjñ. Eduardo García de Enterría*, Madrid, 1991, II, p. 1566.

lengua es la mayor y más original creación colectiva de los gallegos, es la verdadera fuerza espiritual que le da unidad interna a nuestra comunidad. Nos une con el pasado de nuestro pueblo, porque de él la recibimos como patrimonio vivo, y nos unirá con su futuro, porque la recibirá de nosotros como legado de identidad común. Y en la Galicia del presente sirve de vínculo esencial entre los gallegos afincados en la tierra nativa y los gallegos emigrados por el mundo».

La distinción doctrinal entre garantía institucional, eminentemente conservadora, y los fines del Estado, que establecen metas concretas a conseguir y tiene por tanto una entidad más dinámica, podría explicar la diferencia de tratamiento de los monumentos lingüísticos y las lenguas españolas<sup>24</sup>.

De todo ello cabe concluir que frente a mi tesis inicial, el artículo 3.3 CE no puede ser considerado la cabecera del grupo normativo en cuestión, porque no es el concepto de patrimonio cultural ni el principio de tutela y promoción a él inherente lo que da sentido al conjunto. Antes al contrario, vemos que dichos conceptos son los que reciben sentido de otros preceptos y concretamente del artículo 3.2 donde, a través de la cooficialidad, se reconoce el plurilingüismo español como concepto no cultural sino político.

¿Qué es lo que convierte la lengua en factor eminentemente político y no sólo en objeto de una política cultural? Alessandro Pizzorusso<sup>25</sup> ha elaborado un esquema comparado de la regulación jurídica del bilingüismo o plurilingüismo de acuerdo con la cual la lengua es contemplada en una o varias de estas cuatro dimensiones: a) Como forma jurídicamente relevante de los actos; b) Como signo capaz de expresar la voluntad del sujeto de pertenecer a una cultura; c) Como factor de reconocimiento de la pertenencia del sujeto que la usa a un grupo social; d) Como bien cultural susceptible de protección.

Según señala el autor citado, la reglamentación jurídica de la lengua como forma de los actos relevantes en derecho, supone substituir el criterio económico de determinación de la lengua por un criterio legal en cuya virtud una lengua se convierte en oficial. Es claro que este criterio legal no se basa, frecuentemente, en criterios de utilidad sino de identidad. La lengua no se oficializa por ser la más útil al grupo para su comunicación exterior e, incluso, ni siquiera interior, sino para la autoidentificación del mismo. De ahí que yerre totalmente el tiro el frecuente reproche que se hace a un proceso de inmersión lingüística argumentando la mayor utilidad que tendría dominar mejor un idioma extranjero de utilización universal, v. gr. el inglés, en vez de la lengua de la propia comunidad, a veces de radio de difusión muy restringido, v. gr. el euskera. Así se ha dicho en el caso de cada una de las lenguas españolas distintas del castellano y, con la misma lógica, otro tanto podría decirse de cualquiera de las lenguas de las pequeñas naciones de la UE como Holanda, Dinamarca, Portugal o Finlandia ¿Por qué aprender finés, pudiendo aprender inglés? Pero, más allá de tanto pragmatismo, la realidad es tes-

24. Cf. RUBIO LLORENTE, *La forma del poder*, Madrid, 1993, p. 93 y 96.

25. «Libertad de lengua y derechos lingüísticos: Un estudio comparado» en *Symposium sobre el Estatuto Vasco de 1936*, OÑATI, 1988, p. 157 y ss. (también publicado en *Revista Vasca de Administración Pública* n.º 16).

taruda y lo cierto es que en la provincia finesa son muy pocos los angloparlantes. Aunque la economía se globalice y las relaciones de todo tipo se hagan transnacionales, la «glorificación de las naciones», propia de nuestro tiempo, lleva al auge de las lenguas nacionales por minoritarias que éstas sean.

De otro lado, a la hora de contemplar la lengua como bien cultural, es claro que inciden dos conceptos de cultura. Una individual-universal, que no interesa aquí, y otra que los antropólogos denominaron étnica, pero mediante la cual los sociólogos designan la peculiar de un grupo<sup>26</sup>. Y, claro está, que la aproximación a la misma puede ser exterior, cuando el lingüista la estudia o la UNESCO la protege, o puede ser desde el interior, por parte de sus hablantes. Es evidente que la lengua no se tutela como bien cultural, en el sentido que la UNESCO da a este término, con la misma intensidad que cuando de la lengua «propia» se trata, porque, en este caso, esa no es ya un bien cultural sino un acervo existencial, esto es, heredado y asumido y que, por lo tanto, sirve no sólo para la identificación de una cultura en el tiempo, sino para la integración política del grupo social que la habla.

Es claro que este aspecto es el más relevante cuando la regulación jurídica de la lengua destaca el derecho a identificarse con una determinada comunidad cultural o, a la inversa, la pertenencia objetiva a la misma que lleva, incluso, a imponer el deber de aprenderla, un deber que no puede escandalizar a nadie tras la rotunda afirmación del art. 3.1 CE.

En consecuencia, el derecho regula la lengua en una situación plurilingüista o no, pero siempre competitiva, como factor de integración de la comunidad y, a partir de ahí, como instrumento de expresión y de comunicación e, incluso como bien cultural. La condición de «propia» es lo que hace valiosa a una lengua y ante esta caracterización que es eminentemente política, porque la lengua, junto con otros factores, contribuye a dar el ser a la comunidad, ceden las otras. La lengua no se valora con un criterio económico por ser un instrumento útil de comunicación, como lo es el lenguaje informático. Ni con un criterio estético por ser un bien cultural, como si se tratara del testimonio monumental de una civilización ajena en el tiempo o el espacio. Se valora con un criterio político como factor material de integración en el sentido que Smend diera a este término. Por eso resulta incongruente la descalificación de una lengua como inútil o fea y, más aún, resulta ofensivo su hipócrita elogio como «bella». No hay lenguas buenas o malas o mejores. Hay la o las lenguas propias y las demás. La propia da el ser; las restantes, cuantas más mejor, sirven para comunicar.

Esta revalorización política de la lengua es la que explica la opción constitucional en pro de su tutela, a tenor de los artículos 3.3 y 9.3 CE. Pero es claro que sobre esta base se ofrecen dos posibles modelos y así se han formulado en la doctrina. Por un lado se ha planteado la opción de fomentar la lengua hasta hoy minoritaria para hacer de ella la lengua de una comunidad monolingüe<sup>27</sup>. El plu-

26. Cf. AZKIN, *Estado y Nación*, Méjico, 1968, p. 34.

27. Cf. I. AGUIRREAZKOENAGA, «Reflexiones jurídicas sobre la oficialidad y el deber de conocimiento de las lenguas», en *Estudios sobre la Constitución Española*, cit., II, p. 675 y ss.

rilingüismo español sería así el resultante de la yuxtaposición de diferentes monolingüismos. Esto es lo que hoy día está ocurriendo en Suiza con la consiguiente necesidad de recurrir a una lengua franca que, frecuentemente, en las instituciones comunes es ya el inglés<sup>28</sup>, lengua obviamente extranjera a cualquiera de los cantones de la Confederación. Pero, de otra parte, el propio artículo 3.1 abre la puerta a otro modelo que sería el coherente con la literalidad de los Estatutos de Autonomía: el de comunidades bilingües con una cooficialidad lingüística. Así lo entiende el Tribunal Constitucional cuando afirma que el régimen de cooficialidad establecido en la Constitución «presupone ... la convivencia de ambas lenguas oficiales para preservar el bilingüismo existente en aquellas Comunidades Autónomas que cuentan con lengua propia y que constituye por sí misma una parte del patrimonio cultural (STC 337/1994 de 23 de diciembre).

**3.** ¿Cómo se articulan estas categorías en el vigente bloque de constitucionalidad y legislación que lo desarrolla? El mencionado art. 3.2 CE, verdadera cabeza del grupo, en relación con el artículo 3.1 de la misma, lo que establece en las Comunidades Autónomas con una lengua española peculiar es la cooficialidad entre dicha lengua y el castellano. Y nótese que la oficialidad la declara la propia Constitución y no los Estatutos.

Ciertamente la Constitución no ha definido que ha de entenderse por oficialidad de una lengua, pero la doctrina del Tribunal Constitucional lo ha aclarado sin lugar a dudas. Así, la S. 82/1986 de 26 de julio, afirma que «aunque la Constitución no define, sino que da por supuesto lo que sea una lengua oficial, la regulación que hace de la materia permite afirmar que es oficial una lengua, independientemente de su realidad y peso como fenómeno social, cuando es reconocida por los poderes públicos como medio normal de comunicación en y entre ellos y en su relación con los sujetos privados, con plena validez y eficacia (FJ 2), doctrina reiterada en la S. 49/1991 de 28 de febrero (FJ 2).

De esta noción de oficialidad debe deducirse lo que, en principio, supone la cooficialidad. Pero la Constitución no ha querido imponer un patrón único a todos los diferentes territorios multilingües de España y, por eso, la oficialidad de las otras lenguas españolas diferentes del castellano se remite a las disposiciones estatutarias respectivas: «Serán también oficiales... de acuerdo con sus Estatutos» según el citado art. 3,2 CE.

Se ha dado así pie, en el nivel normativo del bloque de constitucionalidad, a una situación plural que cabe sistematizar en la siguiente tipología: A) Las Comunidades que establecen la oficialidad de una lengua calificada como propia y la cooficialidad del castellano como lengua del Estado. Tal es el caso de Cataluña (art. 3 EAC), Euskadi (art. 6 EAPV), Galicia (art. EAG) y Baleares (art. 3 EAIB). B)

28. El plurilingüismo suizo siempre ha sido una yuxtaposición de monolingüismos, territorialmente muy delimitados. Después de la IIª Guerra Mundial, la elite germanófono desdeñó, por motivos políticos, el alemán académico «de Alemania» y cultivó el alemán dialectal suizo que hoy es hablado por la clase política dirigente germanófono, pero que, claro está, es ignorado por los francófonos o itálofonos que aprenden alemán culto. No se trata evidentemente de una regla general, pero sí de una tendencia muy fuerte.

La estricta cooficialidad de ambas lenguas con una remisión al legislador para la delimitación geográfica de las áreas donde predomine una de ellas. Caso de Valencia (art. 7 EACVA) C) La oficialidad de una lengua diferente del castellano sólo en determinadas áreas (art 9 LORAFNA). Lo demás son modalidades lingüísticas, si bien la citada Ley asturiana 1/1998 introduce, en apariencia, un género mixto.

En esta tipología, caben, a su vez diferentes matices. Así, el EACV sólo incidentalmente califica de «lengua propia» al valenciano y dicho calificativo lo recibe el euskera en Navarra, no del Amejoramiento, sino del legislador foral. Por otra parte, de los Estatutos catalán, vasco, gallego y valenciano parece deducirse un mandato de normalización lingüística que, sólo tácitamente parece encontrarse en el Estatuto balear. El Tribunal Constitucional ha concretado este mandato «cuyo objetivo general no es otro que el de asegurar y fomentar el uso de la lengua propia de la Comunidad Autónoma y oficial de ésta y, a este fin, corregir positivamente una situación histórica de desigualdad respecto al castellano, permitiendo alcanzar, de forma progresiva y dentro de las exigencias que la Constitución impone, el más amplio conocimiento y utilización de dicha lengua en su territorio» (S. 337/1994 de 23 de diciembre FJ 7, invocando la doctrina ya sentada en SS 69/1988 y 80/1988).

De la literalidad de los preceptos estatutarios citados, resulta que la lengua vernácula no es sólo cooficial en la correspondiente comunidad sino que es lengua «propia» de ésta y, en su calidad de tal, lengua oficial, de la que también es cooficial el castellano por serlo de todo el Estado español. De la literalidad de tales Estatutos que nadie impugnó en su día y que forman parte del bloque de constitucionalidad resulta pues una preeminencia, por ejemplo, del catalán en Cataluña o del gallego en Galicia, que no es sólo lengua oficial, como lo es el castellano, sino que es oficial porque es «propia». Preeminencia jurídica que corresponde a un factor de identificación política que contrasta con una postración social debida a razones históricas y aun presentes en una sociedad mediática y globalizada, contraste que los poderes públicos deben corregir sobre la base del artículo 9.3 CE, y es claro que ello es un deber no sólo de la correspondiente autoridad autonómica, sino de todos los poderes públicos, incluidos los del Estado, según expusiera el Tribunal Constitucional en su ya citada Sentencia 337/1994 de 23 de diciembre.

A esta finalidad de promoción responden las leyes autonómicas de normalización. Así, dice la ley valenciana, se «trata de superar la relación de desigualdad existente entre las dos lenguas oficiales de nuestra Comunidad Autónoma, disponiendo para ello las medidas pertinentes para impulsar el uso del valenciano en todas las esferas de nuestra sociedad, y en especial en la Administración, y la enseñanza del mismo, como vehículo de su recuperación. El fin último de la Ley es lograr, a través de la promoción del valenciano, su equiparación efectiva con el castellano y garantizar el uso normal y oficial de ambos idiomas en condiciones de igualdad, desterrando cualquier forma de discriminación lingüística».

Por ello, a la hora de interpretar estas normas, es necesario partir de la situación de hecho en la que es manifiesta la preponderancia del castellano y comprender que, cuando se requiere el uso «preferente» o «al menos» de la otra lengua

española, no se está excluyendo aquél, lo cual no parece ni siquiera posible, sino fomentando ésta. Tal ha sido uno de los caballos de batalla a la hora de interpretar la última Ley catalana de política lingüística.

Ahora bien, desde esta consideración de «propia» se contempla mejor la doble faz de la lengua que tanto han debatido lingüistas y aun filósofos. El individuo se expresa en la lengua y aun cuando ésta sea una «libertad no escrita»<sup>29</sup>, la libertad lingüística se encuentra en la raíz de otras muchas y fundamentales libertades, porque es inherente al libre desarrollo de la personalidad (art. 10 CE). Así, el valor de igualdad (art. 14), a la libre expresión (art. 20), al acceso a los cargos (art. 23), a la tutela judicial efectiva (art. 24), al derecho a la educación y la libertad de enseñanza (art. 27)<sup>30</sup>. De ahí que las normas de política lingüística, tras los principios generales –v. gr. derecho al uso y no discriminación– incidan sectorialmente con especial énfasis en los medios de comunicación, el acceso y capacitación de la función pública, la organización judicial y actuación de la misma y enseñanza. Pero, por otra parte, es claro que no es el individuo quien posee una lengua sino la lengua quien lo posee, porque lo antecede, lo humaniza, lo identifica socialmente y le sobrevive. El nombre, en la versión radical que los antiguos tenían del mismo y que la psicología profunda ha destacado en nuestros días, expresa esta dimensión antropogenética de la lengua.

La «propiedad» de la lengua, por lo tanto, puede tener dos dimensiones muy diferentes. *Propiedad del individuo* que dispone de una lengua; *propiedad de la comunidad* a la que pertenece el individuo. Y el problema central de toda política lingüística radica en como cohesionar ambas dimensiones.

La libertad lingüística plasma en los llamados derechos lingüísticos que sobre la base estatutaria más atrás reseñada, reconocen todas las leyes de normalización lingüística. Así el tan criticado artículo 4 de la ley catalana de política lingüística de 1998 tiene exactas correspondencias en las leyes de normalización lingüística vasca de 24 de noviembre de 1982 (art. 5), gallega de 15 de junio de 1983 (arts. 1; 6.1; 7.1), valenciana de 23 de noviembre del mismo año (arts. 2, 4, 20 y 17) o balear de 19 de abril de 1986 (arts. 2.1.2 y 4; 5.1) avaladas por el Tribunal Constitucional –v. gr. SSTC 82/1986, de 26 de junio, 123/1988, de 23 de junio– en la medida en que no declararon inconstitucionales estos aspectos de la ley.

Tales derechos consisten en: a) conocer las dos lenguas oficiales, b) expresarse pública y privadamente en cualquiera de ellas, c) ser atendidos en una y

29. Expresión del Tribunal General de Suiza en Sentencia de 31 de marzo de 1965, citada por Prieto, *Lengua, lenguaje y derecho*, p. 30.

30. Así Milián y Massana, «Los derechos lingüísticos como derechos fundamentales» en *Revista Vasca de Administración Pública* n.º 30 (mayo-agosto 1991) p. 69 y ss. Cf. TOLIVAR ALAS, *Las libertades lingüísticas*, Madrid, 1989. Sobre por qué no es un derecho expresamente formalizado en la Constitución, Cf. MARTÍN RETORTILLO, *Materiales para una Constitución*, Madrid, 1984, p. 85 y ss. Un paralelo puede encontrarse en la deducción de la Constitución económica, favorable a la economía de mercado en la República Federal Alemana, pese a la inicial pretendida neutralidad económica de la Constitución. Otro tanto, en Suiza.

otra, d) utilizarlas libremente en todos los ámbitos y d) no ser discriminados en razón de la lengua oficial que utilicen.

Es en ese marco como deben de interpretarse textos como el artículo 1.3 de la ley catalana 1/1998 que no sólo refleja el deber que a los poderes públicos de Cataluña impone el artículo 3.3 EAC, sino el propio principio constitucional de promoción de la libertad del art. 9.3 –y su correspondiente paralelo estatutario el artículo 8.2– para dar efectividad al valor de igualdad del artículo 14 CE y al principio de no discriminación del artículo 139 CE. Otro tanto puede decirse, entre otras, de las normas paralelas de Euskadi (arts. 6.2 EAPV) y Galicia (art. 5.3 EAG y arts. 2 y 6.4 Ley 3/83).

Se ha pretendido que los derechos lingüísticos se transforman así en deberes lingüísticos, por ejemplo, mediante la ley catalana ya citada de 7 de enero de 1998. Pero es claro que los derechos y deberes a que se refieren las normas estatutarias (v. gr. art. 3.3 EAC) o legales (art. 1 Ley gallega 3/83) son ambos lingüísticos, como resulta del contexto en que se incluyen. No sólo existen derechos lingüísticos, expresión de la libertad inherente al desarrollo de la personalidad, sino deberes lingüísticos, inherentes a la pertenencia a una comunidad. El art. 3.1 CE comienza estableciéndolos respecto del castellano para todos los españoles y, al remitirse a los Estatutos de Autonomía en cuanto a las otras lenguas se refiere, posibilita que estas normas establezcan a su vez deberes lingüísticos respecto de las mismas, como han hecho expresamente en los textos citados. Pero ya se ha señalado, con razón, que la noción de «deber constitucional»<sup>31</sup> no sólo vincula al ciudadano sino a los poderes públicos que han de organizar un sistema tal que haga posible el cumplimiento de dicho deber –v. gr. una fiscalidad en relación al artículo 31, una organización de defensa en relación con el artículo 30 CE– y, lógicamente un régimen de normalización e inmersión respecto de la lengua. Los mismos derechos lingüísticos serán tanto mejor garantizados cuanto más y mejor se conozcan las dos lenguas oficiales de cada Comunidad, finalidad que se pretende conseguir con determinadas medidas de política lingüística. Así lo reconoció el Tribunal Constitucional en la Sentencia de 23 de diciembre de 1994 (FJ 14, reiterando doctrina anterior).

Por eso, es preciso tener en cuenta el segundo aspecto atrás destacado. La condición de lengua «propia» de la comunidad como factor de integración política e identificación simbólica de la misma. Relieve simbólico expresamente reconocido por el Tribunal Constitucional (S 205/1990, de 13 de diciembre, FJ 7º).

En primer término, la lengua puede ser «propia» no sólo en una situación bilingüe, sino aun cuando sea minoritaria. La lengua, en efecto, no es sólo lo que Smend denomina un factor *material* de integración política, cuando la hablan en común los miembros del mismo pueblo. Es, además, un factor *simbólico* de integración y lo simbólico no es perceptivo, sino metaempírico. De la misma manera

31. Cf. VARELA DÍAZ, «La idea del deber constitucional», en *Revista Española de Derecho Constitucional*, n.º 4 (enero-abril 1982), p. 69 y ss.

que el símbolo paternal funciona más allá del padre genético o el territorio nacional no tiene por qué ser físicamente conocido, o las instituciones jurídicas representativas del genio nacional ser aplicadas permanentemente<sup>32</sup>, la lengua propia puede sentirse como tal, incluso por quienes no la conocen. El caso del euskera, con razón calificado de «lengua propia del pueblo vasco» (art. 6.1 EAPV), aunque sólo una minoría lo conozca, es el mejor ejemplo al respecto a efectos de la auto-definición de un pueblo<sup>33</sup>.

Después, es preciso señalar que la condición de «propia» da a la lengua en cuestión un aspecto cualitativo de preferencia<sup>34</sup>, concretable al menos en las siguientes consecuencias, avaladas por la doctrina del Tribunal Constitucional. Especialmente en la S. 337/94, que recoge otras anteriores.

a) Primero, la oficialidad, aunque puede haber lengua «propia» no oficial por lo reducido de su ámbito. Tal debiera ser el caso en el Valle de Arán, en Cataluña, del aranés. Sin embargo, su tratamiento como oficial (art. 7 ley catalana 1/1998) es más que dudoso. En Suiza, el romagnol es una lengua «nacional» que equivale a «propia», pero no oficial (art. 5).

b) Segundo, la lengua propia es la de las instituciones políticas y administrativas autonómicas (v. gr. art. 9 ley catalana 1/98, art. 7), la de la toponimia (v. gr. art. 18 ley catalana citada; art. 10, ley gallega) y de las actividades públicas en general.

c) La lengua propia ha de tener una presencia social como señal de identidad.

d) La lengua «propia» de la comunidad tiende a ser, así, la lengua común de la misma. La condición de propia supone un imperativo de territorialización que vincula a todos los poderes públicos, autonómicos o no.<sup>35</sup> Así, por ejemplo, se afirma en la ley balear: «La lengua catalana y la lengua castellana son ambas lenguas oficiales de la Comunidad Autónoma, con el mismo rango, si bien de naturaleza diferente: la oficialidad de la lengua catalana, propia de las Islas Baleares, se basa en un estatuto de territorialidad, con el propósito de mantener la primacía de cada lengua en su territorio histórico. La oficialidad del castellano, establecida por la Constitución en todo el Estado, se basa en un estatuto personal, a fin de amparar los derechos lingüísticos de los ciudadanos, aunque su lengua no sea la propia del territorio» (Exposición de Motivos).

32. Tomo estos tres ejemplos, respectivamente, de ORTIGUES, *Oedipe Africain*, París, 1966, p. 151, y de mis trabajos en *Homenaje a García Pelayo*, Caracas, 1980, II, p. 629 y ss., y *Revista Española de Derecho Constitucional*, n.º 52 (enero-abril 1998), p. 53 y ss.

33. Cf. OBIETA CHALBAUD, «Importancia del idioma en el Estatuto de Autonomía del País Vasco», *Primeras Jornadas de Estudio del Estatuto de Autonomía del País Vasco*, ONATI, 1983, p. 243 y ss.

34. FONT, MIRABELL Y BADONA, «Els conceptes jurídiques fonamentals en matèria de dret», en *Llengua y Dret*, Barcelona 1987, p. 127 y ss.

35. Cf. PRIETO, *Lenguas, lenguaje y derecho*, cit., p. 34, sobre la doctrina del TC. Frente a lo tempranamente expuesto por MILIÁN MASSANA, «La regulación constitucional del multilingüismo», en *Revista Española de Derecho Constitucional* n.º 10 (enero-abril 1984), p. 123 y ss., en especial p. 149. Hay un paralelo con tendencia a la territorialización del derecho foral (Cf. mi trabajo en la misma *Revista*, n.º 52, citado, p. 72 y ss.). Ambos muestran la función integradora del cuerpo político que desempeñan la lengua y el derecho.

Todas estas consecuencias de la condición de propia se presentan como metas institucionales, lo cual requiere una amplia labor de capacitación de la función pública, de autoexigencia de los propios poderes públicos, de primacía de los derechos lingüísticos del ciudadano frente a los del funcionario<sup>36</sup> y de fomento de la utilización social de la lengua. A ello responden en general las normas de política lingüística.

La dimensión comunitaria de la lengua puede, así, entrar en conflicto con la dimensión individual, como la libertad integración puede chocar con la libertad límite. Los derechos lingüísticos antes mencionados y que suponen una libre opción del ciudadano, deben ser salvaguardados. Así, por ejemplo, el Tribunal Constitucional ha establecido la preferencia del derecho a la utilización de la propia lengua no sólo de los extranjeros, sino de los españoles, a la hora de ejercer los derechos a la propia defensa, esto es, los artículos 24 y 25 de la Constitución, sobre el deber de conocer el castellano del artículo 3.1 CE (S. 74/1987, de 25 de mayo). Pero precisamente para poder satisfacer las exigencias que ellos suponen, la Administración ha de autocapacitarse y ello requiere exigencias lingüísticas suplementarias a sus funcionarios. Así, por ejemplo, el derecho del ciudadano a ser atendido en una u otra lengua cooficial requiere el bilingüismo de la Administración —como ha reconocido el Tribunal Constitucional en la S. 337/1994—. Y ello exige especiales condiciones de acceso o formación en la función pública que también el Tribunal ha reconocido. Son otras tantas causas razonables para no violar la igualdad tratando desigualmente a quienes se encuentran en situación desigual (STC 216/91, de 28 de febrero).

Otro tanto puede decirse de la enseñanza. La capacitación bilingüe de una comunidad requiere ciertos niveles de obligatoriedad y la alternativa, nada deseable como demuestra el ejemplo belga<sup>37</sup>, es la yuxtaposición de dos comunidades monolingües.

Así lo ha reconocido el propio Tribunal Constitucional. «El modelo de conjunción lingüística —dice la STC 337/94 en relación con la ley catalana 7/1983— es constitucionalmente legítimo en cuanto responde a un propósito de integración y cohesión social en Cataluña, cualquiera que sea la lengua habitual de cada ciudadano».

Por otro lado, no puede olvidarse que los derechos lingüísticos que cabe esgrimir frente al monopolio de una lengua son, tan sólo, los de los hablantes de otra lengua concreta, y viceversa. La lengua como libre expresión de la personalidad actualiza, así, una dimensión comunitaria que la posibilita. Una vez más, la intersubjetividad —esto es, la comunidad— es condición transcendental de toda subjetividad y, en consecuencia, horizonte y límite de sus posibilidades.

36. Cf. PRIETO, *op. cit.*, p. 37.

37. A este tema dediqué uno de mis estudios primerizos en *Revista de Administración Pública*, n.º 50 (1966), p. 283. Sobre el sistema catalán cf. el volumen *La lengua de enseñanza en la legislación de Cataluña*, Barcelona, (Institut d'Estudis Autònoms) 1994.