



## ¿Nuevos paradigmas en la interpretación jurídica de la doble oficialidad lingüística?

Are there new paradigms in the legal interpretation of dual linguistic officialdom?

IÑIGO URRUTIA LIBARONA

Profesor Agregado de Derecho Administrativo  
UPV/EHU  
i.urrutia@ehu.eus  
ORCID: 000-0002-6327-0652

DOI: <https://doi.org/10.47623/ivap-rvap.121.2021.04>

**LABURPENA:** Lan honek hizkuntza-politikaren konstituzionaltasun-kanonak jurisprudenzian izan duen aldaketa aztertzen du. Hizkuntza-legeriaren konstituzionaltasunaren ardatza aldatuz joan da, ofizialtasun bikoitzaren bermetik hizkuntza ofizialen arteko oreka saihestezinera bitartean. Gaur egun, hizkuntza arloan lege-gilearen muga ez da soilik hizkuntza aukeratzeko eskubidearen bermea, baizik eta araudi-tratamenduan nagusi izan behar duen «oreka» ideia. Honek botere publiko eskudunen ahalmena mugatzen du, hizkuntza politikaren esparrua txikitzen baitu.

**HITZ-GAKOAK:** Hizkuntza-zuzenbidea. Hizkuntza-normalizazioa. Saiestezineko oreka. Hizkuntzak eta Administrazioa.

**ABSTRACT:** The work analyzes the variation of the parameter of constitutionality of linguistic policy in case law, which has moved the axis of the constitutionality of linguistic legislation from the «guarantee of the two official languages regime» to the «inexcusable balance» between the official languages at the time of defining it. Legislative availability does no longer finds its limit only in the guarantee of the right of choice of language, but in an idea of "balance" that must govern the regular treatment, encumbering the availability of public powers over the matter. This means breaking into the scope of the definition of language policy, whose design, implementation and enforcement corresponds to the autonomous public powers.

**KEYWORDS:** Linguistic law. Linguistic normalization. Inexcusable balance. Languages and administration.

**RESUMEN:** El trabajo analiza la variación del canon de constitucionalidad de la política lingüística en la jurisprudencia, que ha trasladado el eje de la constitucionalidad de la legislación lingüística desde la «garantía de la doble oficialidad»



al «inexcusable equilibrio» entre las lenguas oficiales a la hora de definirla. La disponibilidad legislativa ya no encuentra su límite únicamente en la garantía del derecho de opción de lengua, sino en una idea de «equilibrio» que ha de presidir el tratamiento normativo, construyendo la disponibilidad de los poderes públicos sobre la materia. Ello supone adentrarse en el ámbito de la definición de la política lingüística, cuyo diseño, puesta en práctica y realización corresponde a los poderes públicos autonómicos.

**PALABRAS CLAVE:** Derecho lingüístico. Normalización lingüística. Equilibrio inexcusable. Lenguas y administración.

Trabajo recibido el 16 de mayo de 2021

Aceptado por el Consejo de Redacción el 24 de septiembre de 2021



**Sumario:** I. Introducción.—II. El reconocimiento del plurilingüismo lingüístico.—III. Alcance territorial y material de la doble oficialidad. 1. Alcance territorial de la oficialidad y la cuestión de la extraterritorialidad. a) Coincidencia de lenguas oficiales. b) Reconocimiento estatutario de derechos extraterritoriales de uso. 2. Alcance material de la oficialidad.—IV. La configuración de los modelos lingüísticos.—V. Nuevos paradigmas: el «equilibrio inexcusable». 1. El canon del «equilibrio inexcusable». 2. Derecho de uso sin formalidades ni condiciones. 3. Un caso paradigmático: el Auto del TSJPV de 7 de septiembre de 2021.—VI. Exigencias lingüísticas en el acceso a funciones públicas. 1. Administración autonómica y local. 2. Administración periférica del Estado.—VII. Reflexión conclusiva.—Bibliografía

## I. Introducción

El tema que se desarrolla en este trabajo es el relativo al reconocimiento jurídico de la diversidad lingüística y los márgenes de actuación de los poderes públicos en la promoción de las lenguas oficiales. Comenzaremos identificando los elementos definidores en los que se sustenta el reconocimiento jurídico del plurilingüismo, así como la evolución interpretativa del Tribunal Constitucional sobre la materia, para, posteriormente, centrar el estudio en ciertos desarrollos recientes en materia de lenguas y administración.

La definición teórica del modelo lingüístico constitucional se estableció sobre la base de dotar de un estatuto jurídico a las lenguas propias en sus respectivos territorios (estatus de oficialidad compartida), garantizando, al mismo tiempo, la posición preeminente de la lengua castellana como lengua de estado. Aquellos consensos, relativamente firmes en cuanto al estatus jurídico de las lenguas resultaron mucho más débiles en lo relativo al papel que corresponde a los diferentes poderes públicos para avanzar hacia la consolidación de un estado plurilingüe.

Las verdaderas protagonistas del impulso y desarrollo del pluralismo lingüístico han sido las Comunidades Autónomas que desplegaron desde el inicio sus correspondientes procesos de normalización de sus lenguas propias, con desigual intensidad y alcance, en atención a las distintas situaciones sociolingüísticas y a los consensos políticos internos sobre el futuro y promoción de las mismas. El resultado sería la configuración de diversos modelos de política lingüística dentro del estado español.

Por su parte, la acción de los poderes públicos centrales ha resultado mucho menos incisiva. Se ha de destacar, en positivo, la firma en 1992 y posterior ratificación en 2001 de la Carta Europea de las Lenguas Regio-



nales o Minoritarias(1) (CELRM) a cuyo través ha de interpretarse en la actualidad la acción de promoción lingüística de todos los poderes públicos, incluyendo los estatales. La lectura negativa viene de la mano de las constantes requerimientos del Comité de Ministros del Consejo de Europa sobre el incumplimiento de los compromisos adoptados por parte del Estado Español al ratificar la CELRM. Como luego observaremos con detalle, los incumplimientos se residencian principalmente en dos ámbitos: el de la administración de justicia, apuntando, por un lado, la necesidad de modificaciones legislativas para hacer posible que los procesos judiciales puedan realizarse íntegramente en las lenguas propias a solicitud de uno de los interesados, y por otro lado, que el sistema de acceso a los cuerpos judiciales garantice que al menos una parte de sus efectivos conozca las lenguas propias (para poder desarrollar su trabajo en las Comunidades autónomas con dos lenguas oficiales). El segundo ámbito problemático es el de la organización de la Administración General del Estado en las Comunidades Autónomas, respecto de la cual, los requerimientos son constantes derivados de la falta de capacidad lingüística de su personal en la lengua propia; también se plantean incumplimientos de la CELRM en el ámbito de ciertos servicios públicos (principalmente la sanidad).

Una fotografía actual del régimen jurídico lingüístico nos muestra un panorama en transformación. Se constatan nuevos planteamientos de carácter político que afirmarían que se ha ido demasiado lejos con la normalización de las lenguas propias, exigiéndose, en consecuencia, la defensa de la lengua castellana frente a la política lingüística favorable a las lenguas propias. Inversamente, al analizar la situación presente desde la perspectiva de los hablantes de las lenguas propias se percibe una cierta sensación de inestabilidad de las bases jurídicas(2), cuando no una sensación de regresión en la garantía de los derechos lingüísticos.

Al hilo de ese nuevo enfoque, en la segunda parte de la exposición, nos preguntarnos si se está produciendo, en la actualidad, una variación en la interpretación de ciertas categorías jurídicas básicas del derecho lin-

(1) Instrumento de ratificación de la Carta Europea de las Lenguas Regionales o Minoritarias, hecha en Estrasburgo el 5 de noviembre de 1992, *BOE* núm. 222, de 15 de septiembre de 2001.

(2) Un ejemplo lo encontramos en la Sentencia del Tribunal Superior de Justicia del País Vasco, de 4 de mayo de 2021, que declara nula la convocatoria y las bases reguladoras del proceso de acceso a 12 plazas de policía municipal por el hecho de solicitarse en todas ellas el conocimiento preceptivo del euskera. La sentencia hace total abstracción de la normativa sobre perfiles lingüísticos, de la que luego se hablará, y entiende discriminatorio que en todas las plazas se exija el conocimiento del euskera. Precisamente, la aplicación de la normativa que regula el sistema de perfiles lingüísticos exigía que las doce plazas salieran perfiladas, so pena de incumplirla.



güístico y cómo puede afectar ello a la política lingüística desplegada por las Comunidades Autónomas (3) (4). El trabajo concluirá con el análisis de ciertos ámbitos en los que la normalización del uso de las lenguas propias oficiales continua, tras más de cuarenta años, siendo un proceso inacabado.

## II. El reconocimiento del plurilingüismo lingüístico

El territorio del estado español destaca por constituir uno de los mayores conjuntos multilingües de Europa, que abarca (utilizando la terminología de la Carta Europea de las Lenguas Regionales o Minoritarias) varias lenguas territoriales y no territoriales. La coexistencia de lenguas y de comunidades lingüísticas sería reconocida, tras años de férreo monolingüismo, con el advenimiento de la reforma política que concluyó con la aprobación de la Constitución de 1978. La Constitución de 1978 reconoce el pluralismo lingüístico a través de diferentes preceptos, unos de contenido lingüístico explícito (párrafo cuarto del Preámbulo, artículos 3, 20.3, 148.1.17 y 149.2 así como la disposición final) y otros que de forma indirecta ayudan a configurar el régimen lingüístico constitucional (artículos 9.2 y 14) (5).

Partiendo de su preámbulo, que proclama la voluntad de proteger a «todos los españoles y pueblos de España en el ejercicio de los dere-

(3) Vid. PLA, A. M., «Reptes de la reforma estatutària en matèria lingüística una revisió crítica de la Sentència del Tribunal Constitucional 31/2010, de 28 de juny» en Anna Maria PLA (coord.) *Reptes del dret lingüístic català reflexions per a un debat crític*. Institut d'Estudis de l'Autogovern, 2017, pp.65 y ss.; PONS i PARERA, E., «Els efectes de la STC 31/2010, de 28 de juny, sobre el règim lingüístic de l'Estatut d'autonomia de Catalunya», en *Revista d'Estudis Autonòmics i Federals*, núm. 12 (2011): 120-152; JOU, L. «La sentència 31/2010, reinterpretada. Legislació lingüística, realitat social i política», en *Revista d'Estudis Autonòmics i Federals*, núm. 12 (2011): 153 y ss.

(4) Vid. PLA, A. M., «Reptes de la reforma estatutària en matèria lingüística una revisió crítica de la Sentència del Tribunal Constitucional 31/2010, de 28 de juny» en Anna Maria PLA (coord.) *Reptes del dret lingüístic català reflexions per a un debat crític*. Institut d'Estudis de l'Autogovern, 2017, pp.65 y ss.; PONS i PARERA, E. «Els efectes de la STC 31/2010, de 28 de juny, sobre el règim lingüístic de l'Estatut d'autonomia de Catalunya», en *Revista d'Estudis Autonòmics i Federals*, núm. 12 (2011): 120-152; JOU, L. «La sentència 31/2010, reinterpretada. Legislació lingüística, realitat social i política», en *Revista d'Estudis Autonòmics i Federals*, núm. 12 (2011): 153 y ss.

(5) El artículo 9.2, pese a no tener contenido lingüístico explícito, viene a completar el marco constitucional sobre las lenguas al encomendar a los poderes públicos promover las condiciones para que la libertad y la igualdad del individuo y de los grupos en que se integra sean reales y efectivas. Se trata de una clausula que en su explicitación colectiva supone un impulso a una política lingüística activa por parte de los poderes públicos a fin de remover los obstáculos que impidan o dificulten la plena normalización de las lenguas y el reconocimiento de derechos lingüísticos a sus hablantes. Sobre el alcance de esta clausula en materia lingüística TOLIVAR, L., *Las libertades lingüísticas: la cooficialidad en el acceso a la función pública y en el Estatuto de los funcionarios*. Madrid: INAP, 1987, pág. 29 ss.



chos humanos, sus culturas y tradiciones, lenguas e instituciones», la Constitución reconoce el pluralismo lingüístico y lo configura como un principio constitucional(6), que ha de inspirar la interpretación del ordenamiento jurídico y la acción de los poderes públicos. La diversidad lingüística se configura como un valor que no solo se asume por la Constitución, sino que se configura como algo que ha de ser promovido, obteniendo de dicha realidad una serie de consecuencias jurídicas en orden a la atribución de carácter oficial a las lenguas distintas del castellano, a la protección efectiva y fomento del uso de todas ellas y a la configuración de derechos y deberes individuales en materia lingüística(7). Esos tres elementos suponen las características definitorias del sistema lingüístico constitucional.

En segundo lugar, el pluralismo lingüístico se asume como un elemento estructural de la convivencia de los diferentes pueblos y comunidades lingüísticas del Estado(8). Uno de los aspectos básicos de la configuración política de las Comunidades Autónomas es el relativo a la lengua. La propia configuración conceptual de las Comunidades Autónomas en el artículo 143 de la Constitución refiere el factor cultural (y lingüístico) como fundamento de la autonomía política(9). El reconocimiento de la realidad plurilingüe se enlaza con el elemento organizativo en una doble dirección, como soporte de la descentralización política territorial y, en el sentido inverso, la organización autonómica se concibe también al servicio del plurilingüismo constitucionalmente reconocido.

En tercer lugar, el reconocimiento constitucional de la diversidad de lenguas se realiza atendiendo a su doble naturaleza. La lengua, además de ser un medio de comunicación intersubjetivo también tiene una dimensión social, en cuanto medio de expresión colectiva, que contribuye a definir, crear y desarrollar la identidad de una determinada comunidad y de los individuos que la integran, configurándose, asimismo, como elemento de la identidad de las personas(10). La lengua tiene ese doble

(6) VERNET J. (coor), PONS, E., POU, A., SOLÉ J. R., PLA, A. M. *Dret lingüístic*. Valls: Cossetània, 2003 pág. 37.

(7) STC 82/1986, de 26 de junio, FJ 1.

(8) J. VERNET (coor), *Dret lingüístic*, pág. 89; PÉREZ FERNÁNDEZ, J.M. «Principios del régimen juridicolingüístico: en especial, el estatuto de oficialidad» en J.M. PÉREZ FERNÁNDEZ (coor) *Estudios sobre el estatuto jurídico de las lenguas en España*. Madrid: Atelier, 2006, pág. 44.

(9) LÓPEZ GUERRA *et al*, 2003, II: 323; SÁNCHEZ AGESTA y PRIETO, «Artículo 3: lenguas de España», en Oscar Alzaga Villaamil (coor), *Comentarios a la Constitución española de 1978*. Madrid: Edersa, 1996, pág. 277. GÁLVEZ SALVADOR, M.J., «Artículo 3», en Pablo PÉREZ TREMPES (dir.), Alejandro SÁIZ ARNAIZ (dir.), Carmen MONTESINOS PADILLA (coord.), *Comentario a la Constitución Española 40 aniversario 1978-2018 : Libro-homenaje a Luis López Guerra*. Vol 1. Valencia: Tirant lo Blanch, 2018, pág. 131-139.

(10) PÉREZ FERNÁNDEZ, J.M., «Principios...» *cit.* pág. 25.



componente, social y personal, resultando ser un elemento esencial de la propia identidad, lo que conecta con la dignidad de las personas y, en consecuencia, con el respeto por los derechos humanos(11).

Como se sabe, el artículo 3 (que figura significativamente en el Título Preliminar) es el que contiene sustancialmente la regulación constitucional en materia lingüística. El reconocimiento de la pluralidad lingüística se eleva, desde la perspectiva sistemática, hasta el piso más alto de los valores de la Constitución(12), cuya eventual reforma exigiría utilizar el procedimiento de revisión constitucional del artículo 168 CE, es decir, el aplicable a su revisión íntegra(13).

El artículo 3 viene a sentar las bases del modelo jurídico-lingüístico adoptado. El primer párrafo del artículo 3 CE se refiere al castellano para determinar que es la lengua española oficial del Estado y que todos los españoles tienen el deber de conocerla y el derecho de usarla. El párrafo segundo se refiere a las demás lenguas españolas, respecto de las cuales se dice que también serán oficiales en las respectivas Comunidades Autónomas de acuerdo con sus Estatutos. El reconocimiento constitucional de los hechos lingüísticos diferenciales se realiza declarando su carácter de lengua oficial. Precisamente, sobre la base del reconocimiento constitucional de la oficialidad de las lenguas propias surgirán una serie de potestades administrativas para hacerla efectiva cuya materialización corresponderá a las Comunidades Autónomas(14). El artículo 3 CE se cierra garantizando respeto y protección para todas las modalidades lingüísticas, en cuanto integrantes del patrimonio cultural. Este párrafo de cierre supondría la «garantía de la realidad plurilingüe estatal», vinculando a todos los poderes públicos y a todos los territorios(15).

Tan expresivo como lo que dice la Constitución es lo que omite. La cuestión lingüística no aparece expresamente asociada a ninguno de los derechos fundamentales constitucionalmente reconocidos (con la excepción del art. 20.3 CE); «la lengua» tan siquiera se cita entre los motivos de discriminación que el artículo 14 CE prohíbe. En todo caso, la discriminación por razón de lengua es una conducta prohibida y así se reconoce

---

(11) RUIZ VIEYTEZ, E. «Lenguas y Constitución. Una visión del derecho lingüístico comparado en Europa», en *Revista Vasca de Administración Pública*, núm. 72 (2005), pág. 233.

(12) PRIETO DE PEDRO, J. *Lenguas, lenguaje y derecho*. Madrid: Civitas, 1991, pág. 31.

(13) Sobre la sistemática vid. SOLOZÁBAL, J.J., «El régimen constitucional del bilingüismo», en *Revista Española de Derecho Constitucional* 55 (1999), págs. 21-22.

(14) Vid. VERNET i LLOBET, J., «El marc constitucional i estatutari del plurilingüisme», *cit.* pág. 14-15.

(15) VERNET, J., *Lenguas y Constitución*, pág. 56. SÁNCHEZ AGESTA y PRIETO DE PEDRO, «Artículo 3.º...», *cit.*, pág. 250, PÉREZ FERNÁNDEZ, J.M., «Principios...» *cit.* pág. 59: «cláusula de garantía, complementaria de los otros dos apartados, que refuerza la protección del plurilingüismo como elemento esencial del patrimonio cultural del Estado».



en los Tratados Internacionales que forman parte del ordenamiento jurídico, de acuerdo con el art 96.1 CE. Por otro lado, las «demás lenguas oficiales» a que se refiere la CE, no se explicitan en el texto constitucional. Esto queda diferido a la normativa estatutaria, que estaría llamada por la propia Constitución a completar y cerrar el régimen lingüístico constitucional. Las referencias constitucionales son siempre indirectas, aunque la publicación de la Constitución en cuatro lenguas evidencia la voluntad del constituyente en oficializar, por lo menos, cuatro lenguas (16).

Pese a que la Constitución no se muestre particularmente expresiva sobre el alcance del fomento del pluralismo lingüístico, de su regulación cabe deducir que éste se ha de soportar sobre la base de dos coordenadas: de un lado, estaría el alcance de la doble oficialidad lingüística, que el apartado segundo del artículo 3 de la Constitución enmarca territorialmente («en las respectivas CCAA») y competencialmente («de acuerdo con los Estatutos de autonomía»), sobre cuyo alcance luego se hablará. Y de otro lado, establece una obligación genérica de fomento del plurilingüismo en el apartado 3 del mismo artículo, del que han de extraerse también consecuencias jurídicas en orden al fomento de su uso y una acción pública de promoción y defensa (17). Puede decirse que el apartado 3 rebasa el ámbito de protección establecido en los apartados anteriores o en otras disposiciones constitucionales, en cuanto tiene como destinatarios al conjunto de los poderes públicos del Estado. A diferencia del apartado 2 que concreta el sujeto (las Comunidades Autónomas), la protección del apartado 3 trascendería del marco territorial y competencial autonómico, extendiéndose a todos los poderes públicos. El fomento de las lenguas se configura, de esa forma, como una obligación constitucional que incumbe a todos los poderes públicos, sean estatales, autonómicos o locales (18).

Sobre esta base surge una obligación de colaboración entre el Estado en sentido estricto y las Comunidades Autónomas en la puesta en práctica de acciones de fomento, y búsqueda de complementariedad en las respectivas políticas lingüísticas a fin de favorecer la pluralidad lingüística que representan las lenguas propias. Dicho en otros términos, la política favorable a las lenguas propias incumbe a todos los poderes públi-

(16) La Disposición Final de la Constitución de 1978 dispone que «Esta Constitución entrará en vigor el mismo día de la publicación de su texto oficial en el boletín oficial del Estado. Se publicará también en las demás lenguas de España»

(17) Vid. MILIAN I MASSANA, A., «La regulación constitucional...» pág. 144-148; VERNET, J., (coor) *Dret Lingüístic* págs. 111 y ss; . VERNET, en J. VERNET y R. PUNSET, *Lenguas y Constitución*, Iustel, Madrid 2007, pág. 56; ARZOZ, X., «Lenguas y modalidades lingüísticas en la Constitución Española: ¿Dos regímenes jurídicos diferenciados?», en Antoni MILIAN I MASSANA (coord.), *El plurilingüisme a la Constitució espanyola*, Barcelona: Institut d'Estudis Autònoms, 2009, pág. 70.

(18) Vid. ARZOZ, X., «Lenguas y modalidades lingüísticas...» pág. 71.





cos, incluido el Estado central, cuya acción de fomento y promoción no debiera limitarse a la lengua oficial del Estado. Se trata de un deber de promoción (que ha quedado reforzado con la CELRM), y que exige también que el Estado realice actuaciones que favorezcan el desarrollo de las lenguas propias en sus respectivos territorios, así como acciones de fomento más allá de esos territorios(19). El artículo 3.3 CE reclama una acción favorable a la promoción y aprendizaje de las lenguas propias no obligatoriamente circunscrito al ámbito territorial de dichas lenguas, sino con efectos sobre ellas.

La CE no resulta particularmente expresiva al referir el alcance y efectos del estatus de las lenguas ni del deber genérico de respetar y promover las distintas modalidades lingüísticas. Es por ello que la CELRM cobre especial importancia a estos efectos(20), habiéndose apuntado doctrinalmente su inclusión dentro del bloque de la constitucionalidad(21). El propio TC se ha referido a ello en su Auto núm. 166/2005 (FJ 5), en el que señaló que la Carta Europea proporciona «pautas interpretativas del régimen jurídico de la cooficialidad lingüística» (22) y ello «sin perjuicio, claro es, de las competencias autonómicas para definir lo que hemos venido en denominar «contenido inherente al concepto de cooficialidad» o «alcance de la cooficialidad»» (23). Desde esa perspectiva ha de destacarse la enorme relevancia de la Carta a la hora de interpretar el régimen constitucional sobre las lenguas, entendiéndose que supone un contenido mínimo del estatuto de la oficialidad(24). De acuerdo con el instrumento de ratificación, respecto las

(19) MARCET MORERA, J., «La política lingüística de l'estat espanyol: una aproximació a la incomprensió del pluralisme cultural», en *Revista de Llengua i Dret* núm. 59 (2013), págs. 62 ss.

(20) De acuerdo con el artículo 10.2 CE las libertades lingüísticas que la Constitución reconoce se han de interpretar de acuerdo con la Declaración Universal de Derechos Humanos y los tratados y acuerdos internacionales sobre las mismas materias ratificados por España, entre ellos se encuentra la CELRM.

(21) AGIRREAZKUENAGA, I, *Diversidad y convivencia lingüística. Dimensión europea, nacional y claves jurídicas para la normalización del Euskara*. San Sebastián: Diputación Foral de Gipuzkoa. 2003, pág. 106, y CASTELLS ARTECHE, J.M. «Efectos jurídicos de la ratificación por España de la Carta Europea de Lenguas Regionales o Minoritarias», en *Revista Vasca de Administración Pública*, núm. 69(II), 2004, pág. 227

(22) ATC 166/2005, de 19 de abril, FJ 5. El Tribunal Constitucional se ha referido a la Carta Europea de las Lenguas Regionales o Minoritarias en seis ocasiones (hasta la fecha). Se trata de la STC 11/2018, de 8 de febrero (sobre la Ley del Parlamento de Cataluña 35/2010, de 1 de octubre, del occitano, aranés en Arán), STC 89/2017, de 4 de julio (sobre la Ley del Parlamento de Cataluña 20/2010, de 7 de julio, del cine), STC 56/2016, de 17 de marzo (sobre la Ley de Cortes de Aragón 3/2013, de 9 de mayo, de uso, protección y promoción de las lenguas y modalidades lingüísticas propias de Aragón), el citado ATC 166/2005, de 19 de abril, y el ATC 311/1993, de 25 de octubre, acordando la inadmisión a trámite de un recurso de amparo).

(23) ATC 166/2005, de 19 de abril, FJ 5.

(24) MILIAN i MASSANA, A., «El marc constitucional espanyol relatiu al plurilingüisme. Model reeixit o regulació obsoleta?» en A. MILIAN I MASSANA (coor), *El plurilingüisme a la Constitució*



lenguas declaradas oficiales en los Estatutos de Autonomía, los compromisos de la Parte III de la Carta vendrán a completar el régimen de oficialidad lingüística, mientras que el contenido mínimo esencial de protección de las lenguas no oficiales y de las modalidades lingüísticas será el referido en la Parte II de la Carta, definido en forma de objetivos y principios (también aplicable a las lenguas oficiales). En todo caso, el contenido de protección mínimo de las lenguas, sean lenguas oficiales o no lo sean, vinculará tanto a las CCAA como al Estado central, cuando cada uno actúe en el ejercicio de sus competencias respectivas. Teniendo en cuenta que, en la actualidad, el alcance del reconocimiento del pluralismo lingüístico ha de entenderse de forma vinculada a la CELRM, iremos refiriéndonos a este instrumento y a los resultados de su sistema de supervisión al hilo de analizar algunas cuestiones relativas a la actividad desplegada por los poderes públicos autonómicos y estatales.

### III. Alcance territorial y material de la doble oficialidad

La oficialidad de la lengua tiene naturaleza política y a la vez jurídica(25). Supone el reconocimiento de la identidad lingüística por parte de una comunidad política, y al mismo tiempo, identifica cuál es el medio lingüístico de comunicación válido y eficaz en las relaciones entre las administraciones y entre éstas y la ciudadanía (y viceversa)(26). La declaración de oficialidad de una lengua significa adoptarla como «medio normal de comunicación»(27) (intracomunicación, intercomunicación y extracomunicación, dice MILIAN i MASSANA(28)) de los poderes

---

*espanyola: seminari*. Barcelona: Institut d'Estudis Autònoms, 2009, pág. 21. ARZOZ SANTISTEBAN, X., «Lenguas y modalidades lingüísticas ...», pág. 106.

(25) Principios básicos del Estado de Derecho como el de legalidad, el de igualdad, el de interdicción de la arbitrariedad, el de seguridad jurídica y el de la publicidad de las normas se erigen en fundamentos para impulsar la regulación lingüística en las sociedades en las que conviven lenguas y comunidades lingüísticas. *Vid.* A. MILIAN, «La regulación constitucional» pág. 124 y L. TOLIVAR, *Las libertades..* pág. 32.

(26) PONS i PARERA, E., *L'oficialitat lingüística. Declaracions constitucionals i implicacions jurídiques i pràctiques*. Barcelona: Departament de Cultura de la Generalitat de Catalunya, 2015, pág. 160. VERNET i LLOBET, J., «La planificación lingüística en las Administraciones Públicas del Estado en especial Administración Periférica y de Justicia», en *Revista Vasca de Administración Pública*. núm. 44-2 (1996) pág. 85.

(27) STC 82/1986, FJ 2, donde define el concepto de oficialidad afirmando 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 efectos jurídicos [...]»

(28) MILIAN, A., «La regulación constitucional», pág. 131.



públicos, y como vehículo de relación entre los ciudadanos y los poderes públicos. La oficialidad supondrá que la utilización formal de esa lengua será apta, produciendo efectos jurídicos, tanto en la actividad interna de los poderes públicos como en la actividad relacional de éstos con los particulares (29). Dicho de otra forma, la consecuencia de la oficialidad será el reconocimiento de validez y eficacia jurídica a los actos y declaraciones realizadas en dicha lengua (30). Comenzaremos exponiendo el alcance territorial de la oficialidad para luego pasar a analizar su alcance material.

### 1. Alcance territorial de la oficialidad y la cuestión de la extraterritorialidad

La Constitución declara que el castellano es la lengua oficial del Estado. La declaración establecida en tales términos supone la constitucionalización de un modelo que garantiza la oficialidad del castellano de forma territorial y, con él, los derechos lingüísticos anudados al uso de esa lengua en todo el Estado.

El efecto que ello produce es la consagración constitucional de un sistema de *territorialidad pura* respecto de las áreas de lengua propia castellana, que proyecta sus efectos sobre las personas que se encuentren en tales áreas y las instituciones radicadas en las mismas. En estas áreas los ciudadanos no podrán hacer valer derecho alguno de uso oficial de ninguna otra lengua. Asimismo, sobre la misma base, se establece constitucionalmente un sistema basado en el criterio de *personalidad* que se aplica en las áreas territoriales oficialmente bilingües (o trilingües en el caso de Aragón) en las que todos los ciudadanos podrán valerse de la lengua oficial de su elección en sus relaciones con los poderes públicos (31). Los derechos lingüísticos se conciben con carácter colectivo respecto de las áreas de lengua castellana y con carácter personal en el caso de los territorios con lengua propia.

(29) AGIRREAZKUENAGA, I. *Diversidad y convivencia*, cit. pág. 85.

(30) Sobre la oficialidad, véase PONS i PARERA, E. *L'oficialitat lingüística. Declaracions constitucionals i implicacions jurídiques i pràctiques*. Barcelona, Departament de Cultura de la Generalitat de Catalunya, 2015, *in toto*.

(31) Vid. MILIAN i MASSANA, A., «La regulación constitucional...», cit. pág. 153. En la misma línea AGIRREAZKUENAGA, I., «Reflexiones Jurídicas sobre la oficialidad y el deber de conocimiento de las lenguas» en VV.AA. *Estudios sobre la Constitución española. Homenaje al profesor Eduardo García de Enterría*. T. II. Civitas, Madrid, 1991, pág. 678 y 685, se refiere a la «posición distinta» del castellano respecto del resto de las lenguas oficiales, en base al ámbito geográfico en el que se desenvolverá su oficialidad. VERNET (Coor), *Dret lingüístic*. se refiere a la territorialidad imperfecta, ya que solo el castellano proyecta su oficialidad sobre el conjunto de ciudadanos e instituciones del estado, mientras que los efectos de la oficialidad de las restantes lenguas se limitan al territorio autonómico.



El artículo 3.2 de la Constitución fija el ámbito territorial de la oficialidad de «las demás lenguas españolas» en «las respectivas Comunidades Autónomas». Es conocida la temprana doctrina del TC que declaró que el criterio delimitador de la oficialidad del castellano y de las demás lenguas es el territorio, afectando a todos los poderes públicos radicados en el mismo (32). Así, en los territorios de las Comunidades Autónomas bilingües el castellano compartirá el estatus de oficialidad con otra lengua: la lengua propia de cada Comunidad Autónoma. Es por ello que no quepa calificar el modelo lingüístico constitucional como un modelo basado puramente en el principio de personalidad, ya que no extiende el ejercicio de los derechos lingüísticos individuales a todos los ciudadanos que deseen ejercerlos independientemente del lugar donde se encuentren (33).

A la inversa, el sistema constitucionalmente diseñado no admite la existencia de área alguna en la que se aplique el principio de territorialidad pura para las lenguas propias de las CCAA a diferencia de lo que ocurre respecto de la lengua castellana (34). Desde esta perspectiva, el estatus de la lengua castellana y el de las demás lenguas oficiales resulta desigual (35).

Con relación al efecto opuesto, esto es, a la posibilidad de extender los derechos de uso de las lenguas propias más allá de los territorios de las CCAA oficialmente bilingües, se plantean algunas cuestiones:

#### a) COINCIDENCIA DE LENGUAS OFICIALES

A este respecto, el TC tiene declarado que las actuaciones realizadas en una lengua propia oficial puedan causar efectos en otra Comunidad

(32) [...] al añadir el número 2 del mismo artículo 3 que las demás lenguas españolas serán también oficiales *en las respectivas Comunidades Autónomas*, se sigue, asimismo, que la consecuente cooficialidad lo es con respecto a todos los poderes públicos radicados en el territorio autonómico, sin exclusión de los órganos dependientes de la Administración Central y de otras instituciones estatales en sentido estricto, siendo por tanto, el criterio delimitador de la oficialidad del castellano y de otras lenguas españolas el territorio, independientemente del carácter estatal (en sentido estricto), autonómico o local de los distintos poderes públicos STC 82/1986, de 26 de junio, FJ 2

(33) *Vid.* VERNET i LLOBET, J., «Planificación lingüística en las Administraciones Públicas del Estado: en especial administración periférica y justicia», *cit.* pág. 82 donde se califica el modelo como de aplicación del principio de «territorialidad impura». PRIETO DE PEDRO, J., «Dictamen», en *Teoría y Realidad Constitucional*. núm. 2 (1998), pág. 90, se inclina por calificar el modelo como «de oficialidad territorial doble o conjunta».

(34) *Vid.* MILIAN i MASSANA, A., «El marc constitucional español...», *cit.* pág. 211.

(35) *Vid.* MILIAN i MASSANA A., «El marc constitucional español...», *cit.* pág. 214, donde entiende que la posición distinta de la lengua castellana se fundamenta en el «monolingüisme estatal, amb la marginació consegüent de la llengua catalana de les institucions, organismes i òrgans centrals, i el criteri lingüístic personal que, en gran mesura, regeix en les comunitats autònomes amb llengua pròpia, criteri que dificulta prioritzar aquesta llengua respecte de la llengua castellana en els corresponents territoris».



Autónoma si comparte las mismas lenguas oficiales(36). En estos casos el acto jurídico no surte efectos en destino por ser lengua foránea sino por ser también lengua propia(37).

#### b) RECONOCIMIENTO ESTATUTARIO DE DERECHOS EXTRATERRITORIALES DE USO

La segunda hipótesis sería la posibilidad de reconocer derechos de uso de la lengua propia en instituciones no radicadas en la Comunidad Autónoma pero que proyectan efectos sobre ésta. Esta es una hipótesis habitual en los llamados sistemas lingüísticos federalizados(38). La cuestión fue analizada en la STC 31/2010, que se pronunció sobre la constitucionalidad del art. 33.5 del Estatuto de Cataluña que reconoce el derecho de los ciudadanos de Cataluña «a relacionarse por escrito en catalán con los órganos constitucionales y con los órganos jurisdiccionales de ámbito estatal, de acuerdo con el procedimiento establecido por la legislación correspondiente»; el precepto añade el deber de las instituciones citadas de atender y tramitar los escritos presentados en catalán, a los que se reconoce plena eficacia jurídica(39).

El TC afirmó que el artículo «sería contrario a la Constitución si el Estatuto pretendiera derivar de la cooficialidad de la lengua catalana su cualidad de medio de comunicación jurídicamente válido respecto de poderes públicos no radicados en el territorio de la Comunidad Autónoma de Cataluña»(40). Sobre esa base el TC negó el carácter extraterritorial a la oficialidad de las lenguas propias(41), ahora bien, el TC no declaró la inconstitucionalidad del artículo en la medida que éste explicitaba que el derecho reconocido habría de ejercitarse de acuerdo con el procedimiento establecido por la legislación correspondiente, que habrá de ser

(36) En ese sentido dice el TC: [...] la obligación de traducir al castellano [...] no se extiende a los documentos, expedientes o partes de los mismos, que vayan a surtir efectos en otra Comunidad Autónoma en la que la lengua en la que dicha documentación haya sido redactada tenga también carácter cooficial» STC 50/1999, de 6 de abril, FJ 3. Dice

(37) Vid. TOLIVAR ALAS, L., *Las libertades lingüísticas.... cit.* pág. 168.

(38) Vid. CAGIAO Y CONDE, J., «Políticas lingüísticas en democracias federales con diversidad lingüística: Bélgica, Canadá y Suiza. ¿Un modelo para España?», en Cagiao y Conde, Jorge; Jiménez Salcedo, Juan (coords.). *Políticas lingüísticas en democracias multilingües*. Madrid: La Catarata, 2015, págs. 105-127.

(39) Artículo 33.5 del Estatuto de Autonomía de Cataluña.

(40) STC 31/2010, FJ 21.

(41) Sobre la extraterritorialidad de la cooficialidad de las lenguas propias puede verse ALBERTI, E., «El régimen de doble oficialidad y los derechos y deberes lingüísticos» en VVAA, *Estudios jurídicos sobre la ley de política lingüística*. Barcelona, Institut d'Estudis Autònomic, 1999, págs. 92-93; VERNET i LLOBET, J., «La regulació del plurilingüisme a l'administració espanyola (1970-1990)», en *Revista de Llengua i Dret*, núm. 18, 1992, págs. 159 y ss.



necesariamente estatal (42). La cuestión que surge a continuación es saber si el legislador del Estado podría desconocerlo. A nuestro juicio, la respuesta sería negativa por varias razones:

En primer lugar, porque la Constitución no impide tal efecto, conteniéndose en un Estatuto de Autonomía que la complementa en materia lingüística. Desde esta perspectiva no debiera verse jurídicamente degradado a mera recomendación. Lo procedente es regular su contenido, alcance y articular el *modus* para hacerlo efectivo. El propio pronunciamiento del TC avanza la idea de que la puesta en práctica de medidas para extender algunos de los efectos de la oficialidad de las lenguas propias fuera de los territorios de las CCAA bilingües dependerá de la legislación estatal.

Ciertamente el legislador del Estado ha reconocido algunos derechos de uso de las lenguas propias fuera de sus respectivos territorios. Serían los casos del uso de las lenguas propias en el Senado (43), al ejercitar el derecho de petición (44), también en el caso del acceso electrónico de los ciudadanos a los servicios públicos (45) o el caso de la presentación de solicitudes, escritos y comunicaciones en registros

(42) Vid. CORRETJA I TORRENS, M., «La projecció supraterritorial de la llengua catalana en el nou estatut d'autonomia de Catalunya», en *Revista de Llengua i Dret*, núm. 47, 2007 pág. 259 donde dice que «Aquest re coneixement troba empara constitucional tant en els límits que ell mateix s'imposa («d'acord amb el procediment establert per la legislació corresponent»), de tal manera que no serà un dret immediatament aplicable a l'entrada en vigor de l'Estatut, sinó que només es podrà exercir un cop es promulgui la legislació que ho faci possible (estatal), de tal manera que es respecta la potestat d'autoorganització dels òrgans estatals, com també en l'article 3.3 ce, ja esmentat, que també vincula l'Estat a realitzar accions de respecte i protecció de les llengües diferents del castellà, com pot ser, en aquest cas, establir un procediment respectuós amb els drets lingüístics dels ciutadans.

(43) Véanse el art. 56 bis 9 y Disposición Adicional cuarta del Reglamento de Senado, que contempla la posibilidad de utilizar las lenguas cooficiales en la Comisión General de Autonomías; se posibilita asimismo la intervención de los senadores en sus lenguas en los debates de las mociones, y asimismo, se prevé la posibilidad de utilizar de forma escrita las lenguas oficiales tanto por los senadores como por los ciudadanos al dirigirse a esta institución (84.5, 191 y Disposición Adicional 4). El Reglamento del Congreso no hace referencia alguna al posible empleo de las lenguas propias.

(44) Ley Orgánica 4/2001, de 12 de noviembre, de Petición, cuyo art. 5.1. dispone que «En el ámbito territorial de las Comunidades Autónomas cuyos Estatutos establezcan la cooficialidad lingüística, los peticionarios tendrán derecho a formular sus peticiones a la Administración General del Estado o a los organismos públicos vinculados o dependientes de ella en cualquiera de las lenguas oficiales y a obtener respuesta en la lengua de su elección».

(45) Ley 11/2007, de 22 de junio, de Acceso Electrónico de los Ciudadanos a los Servicios Públicos (Disposición adicional sexta). Al respecto AGUADO I CUDOLÁ, V., «Les llengües en els procediments administratius, amb particular referència als procediments tramitats per mitjans electrònics» en Antoni MILIAN I MASSANA (coord.), *Drets lingüístics, de debò? Els drets lingüístics en les actuacions administratives i en determinades activitats supervisades per les administracions*. Barcelona, Institut d'Estudis Autònoms, 2012, págs. 119 ss.; en la misma obra también LASAGABASTER HERRARTE, I., «Las lenguas oficiales en los registros administrativos», págs. 165 ss..



de la Administración con destino a otras administraciones radicadas en CCAA bilingües (46).

En segundo lugar, debido a que uno de los compromisos adquiridos al ratificar la CELRM imposibilita la inadmisión de escritos por el mero hecho de estar redactados en una lengua regional o minoritaria. En concreto, el párrafo 2 del artículo 9 de la Carta dispone que los Estados se comprometen a «no rechazar la validez de los documentos jurídicos elaborados dentro del ámbito del Estado por el solo hecho de que estén redactados en una lengua regional o minoritaria» (47). Interesa observar que este segundo párrafo del art. 9 no se circunscribe al ámbito territorial de la lengua regional o minoritaria, resultando aplicable al conjunto del Estado. Tal y como expresa el informe explicativo de la Carta, este apartado «estipula que el hecho de que un documento esté redactado en una lengua regional o minoritaria no puede ser por si solo un motivo para negar su validez» (48). Se trata de un precepto que cubre a los documentos jurídicos de naturaleza privada (49) resultando también de aplicación a la presentación de documentos en sede judicial. Al respecto el Comité de Expertos ha dicho que el cumplimiento de este compromiso depende de que el ordenamiento interno no contemple prohibición alguna sobre la validez de los documentos en razón de lengua (50). Se entiende que una práctica contraria a aceptar los documentos judiciales redactados en lenguas propias por el solo hecho de estar redactados en euskera, catalán o gallego supondría una vulneración del art 9.2 de la Carta.

Pese a los constantes requerimientos realizados por el Consejo de Ministros del Consejo de Europa al Reino de España en todos los ciclos de supervisión de la Carta Europea de Lenguas, la legislación procesal aún no ha contemplado la posibilidad de presentar escritos judiciales en lenguas propias ante los juzgados y tribunales radicados fuera de su ámbito territorial, resultando constante la práctica de inadmitir tales escritos por parte de los órganos jurisdiccionales de apelación o casación. Como excepción, cabe citar el Auto de la sala de lo social del TS de 24 de noviembre de 2009 que resuelve un recurso de reposición frente a la pre-

---

(46) Real Decreto 772/1999, de 7 de mayo por el que se regula la presentación de solicitudes, escritos y comunicaciones ante la Administración General del Estado, la expedición de copias de documentos y devolución de originales y el régimen de las oficinas de registro (art. 10).

(47) Artículo 9.2. CELRM.

(48) Apartado 97 del Informe Explicativo CELRM.

(49) PLA BOIX, A., «Article 9. Judicial authorities», en A. NOGUEIRA, E RUIZ, I. URRUTIA (eds): *Shaping Language Rights. Commentary on the European Charter for Regional or Minority Languages in Light of the Committee of Experts Evaluation*. Strasbourg: Council of Europe Publishing, 2011, pág. 318

(50) Austria, 2005, apartado 245. *Vid.* PLA BOIX, A., «Article 9. Judicial authorities», en *Shaping* pág. 319



via inadmisión de un recurso de casación escrito en lengua catalana. El TS interpreto los artículos 231.4 LOPJ y 142.4 Ley de Enjuiciamiento Civil de una forma amplia(51), incluyendo los casos en que los documentos se presenten fuera de la Comunidad Autónoma con doble oficialidad lingüística, sobre la base, precisamente, del artículo 9 de la Carta Europea de las Lenguas y del artículo 33.5 del estatuto de Cataluña(52).

## 2. Alcance material de la oficialidad

El primer párrafo del art. 3 CE declara la oficialidad del castellano, asimismo su segundo párrafo declara la oficialidad de las demás lenguas en sus respectivas Comunidades Autónomas de acuerdo con sus Estatutos de Autonomía. Las consecuencias que se derivan de ello son varias:

En primer lugar, la posición jurídica de las lenguas se configura de forma idéntica en el plano de la oficialidad. Desde el punto de vista formal, el estatus de oficialidad compartida de las lenguas significa igualdad de lenguas. No existe una lengua que sea más oficial que la otra. Ciertamente, la Constitución introduce una asimetría entre las lenguas oficiales sobre la base de que solo se prescribe respecto del castellano un deber de conocimiento(53). Sobre esa base se ha argumentado que el deber representa un plus o una garantía adicional respecto del estatus de las lenguas propias cooficiales(54). Es cierto que solo el recurso al deber podría servir para otorgar un trato distinto entre las lenguas oficiales, ahora bien, desde la perspectiva de los derechos de los ciudadanos, tal distinción resulta matizada en la medida que el deber de conocimiento del castellano ha de hacerse compatible con la libertad de uso de las lenguas propias cooficiales.

Como se sabe, el artículo 6.2 del Estatuto de Autonomía de Cataluña de 2006 introdujo una prescripción relativa al deber de conocimiento del

(51) El apartado 4 del artículo 231 de la LOPJ (introducido por L.O. 16/1994, 8 noviembre, por la que se reforma la L.O. 6/1985, de 1 de julio, del Poder Judicial) dispone que «Las actuaciones judiciales realizadas y los documentos presentados en el idioma oficial de una Comunidad Autónoma tendrán, sin necesidad de traducción al castellano, plena validez y eficacia. De oficio se procederá a su traducción cuando deban surtir efecto fuera de la jurisdicción de los órganos judiciales sitos en la Comunidad Autónoma, salvo si se trata de Comunidades Autónomas con lengua oficial propia coincidente. También se procederá a su traducción cuando así lo dispongan las leyes o a instancia de parte que alegue indefensión».

(52) Auto TS de 24 de noviembre de 2009, FJ único.

(53) Sobre la base del deber de conocimiento, el TC extrae una presunción de que todos la conocen, si bien tal presunción admite prueba en contrario STC 74/1987, de 25 de mayo.

(54) Vid. FABIRO FIDALGO, P., *El derecho de usar y el deber de conocer las lenguas en la Constitución Española de 1978*. Madrid: lustel, 2013, pág. 114 entiende que el art. 3.1 CE hace del castellano una garantía institucional, lo que no sucede con el resto de las lenguas oficiales.





catalán por parte de los ciudadanos de Cataluña. A este respecto el TC diría que tal deber «sería inconstitucional y nulo en su pretensión de imponer un deber de conocimiento del catalán equivalente en su sentido al que se desprende del deber constitucional de conocimiento del castellano». Para fundamentarlo el TC afirmó lo siguiente:

«El deber constitucional de conocimiento del castellano, antes que un deber «individualizado y exigible» de conocimiento de esa lengua, es en realidad el contrapunto de la facultad del poder público de utilizarla como medio de comunicación normal con los ciudadanos sin que éstos puedan exigirle la utilización de otra —fuera de los casos, ahora irrelevantes, en los que pueda estar en juego el derecho de defensa en juicio (STC 74/1987, de 25 de mayo)— para que los actos de *imperium* que son objeto de comunicación desplieguen de manera regular sus efectos jurídicos. En el caso de las lenguas cooficiales distintas del castellano no existe para los poderes públicos una facultad equivalente, pues los ciudadanos residentes en las Comunidades Autónomas con lenguas cooficiales tienen derecho a utilizar ambas en sus relaciones con la autoridad y sólo obligación —constitucional— de conocer el castellano, lo que garantiza la comunicación con el poder público sin necesidad de exigir el conocimiento de una segunda lengua» (55)

Con relación a esta argumentación interesa observar que el TC enlaza el deber de conocimiento con una característica que es propia (y asumida en el contexto comparado) de la oficialidad: la imposibilidad de alegar válidamente el desconocimiento de la lengua oficial frente a los actos de los poderes públicos. No es tanto el deber de conocimiento como el carácter de lengua oficial lo que posibilita la utilización de esa lengua a los poderes públicos. Así, en aquellas áreas en las que solo el castellano es lengua oficial (a las que se refiere la primera frase del párrafo transcrito), la utilización preceptiva de esta lengua no derivará tanto del deber de conocimiento constitucional como de la oficialidad exclusiva de esa lengua. De igual forma, los actos dictados con efectos sobre todo el Estado producirán efectos jurídicos no porque hay un deber de conocimiento sino por tratarse de una lengua oficial. Por el contrario, en aquellas Comunidades en que rija el sistema de doble oficialidad, el ciudadano podrá ejercer el derecho básico de utilizar la lengua propia autonómica, sin que los poderes puedan forzarlo a utilizar la lengua castellana, pese a ser de obligado conocimiento.

---

(55) STC 31/2010, FJ 14.b).



Desde esa perspectiva, al analizar el alcance del deber constitucional de conocimiento del castellano pasa a un primer plano la perspectiva opuesta, es decir, la carga que incorpora no tanto respecto de los ciudadanos sino respecto de los poderes públicos. La prescripción constitucional supone un mandato dirigido a los poderes públicos, que habrán de facilitar los medios para que los ciudadanos puedan conocer la lengua castellana (56). Se trata de facilitar el proceso de aprendizaje que posibilitará la satisfacción del deber. El alcance de esta segunda dimensión trae el sistema de enseñanza a un primer plano. Siendo ello así, y teniendo en cuenta que la enseñanza de la lengua castellana es uno de los efectos derivados de su estatus de oficialidad, surge la duda relativa a si el deber constitucional añade alguna consecuencia jurídica adicional a la propia declaración de oficialidad del castellano en su dimensión educativa.

Si concluimos que el carácter oficial de las lenguas exige su inclusión en el sistema de enseñanza con la efectividad necesaria para garantizar su conocimiento al finalizar el período de enseñanza obligatoria (57), el mismo deber de conocer las lenguas propias surgirá por tratarse de lenguas oficiales. Luego, si debe enseñarse obligatoriamente (y según el Alto Tribunal por mandato constitucional derivado precisamente del art. 3 CE) en el marco de la enseñanza obligatoria, ello implica ya un deber de conocimiento. Se trata de un deber más entre aquellos a los que debe someterse el alumno por su situación estatutaria y cuya imposición halla justificación constitucional en el art. 3.3 (y en el art. 27.2, en cuanto es necesario para contribuir al desarrollo de la personalidad del alumno). Precisamente, la vertiente educativa es la que tomó en consideración la STC 31/2010 para declarar la constitucionalidad del deber de conocimiento del catalán (58).

(56) Vid. MILIAN I MASSANA, A., «Aproximación al régimen jurídico previsto para la lengua catalana en el Estatuto de Autonomía de Cataluña», en *Revista de Administración Pública*. núm. 94, 1981, pág. 321; AGIRREAZKUENAGA, I., «Reflexiones», págs. 687-688.

(57) Es conocida la doctrina del Tribunal Constitucional que extrajo consecuencias educativas de la oficialidad: «Ello supone, naturalmente, que ambas lenguas han de ser enseñadas en los centros escolares de la Comunidad con la intensidad que permita alcanzar ese objetivo. Y es de observar en este mismo sentido que tal deber no deriva sólo del Estatuto sino de la misma Constitución» (STC 87/1983, FJ 5; 88/1983, FJ 4; 123/1988, FJ 6, 337/1994, de 23 de diciembre, FJ 6).

(58) STC 31/2010, FJ 15.b): «se trata, aquí sí, no de un deber generalizado para todos los ciudadanos de Cataluña, sino de la imposición de un deber individual y de obligado cumplimiento que tiene su lugar específico y propio en el ámbito de la educación, según resulta del art. 35.2 EAC, y en el de las relaciones de sujeción especial que vinculan a la Administración catalana con sus funcionarios, obligados a dar satisfacción al derecho de opción lingüística reconocido en el art. 33.1 EAC». Precisamente el carácter general que expresa el tenor literal del art. 6.2 del Estatuto resulta criticado por DE LA QUADRA-SALCEDO FERNÁNDEZ DEL CASTILLO, T., «El Estatuto de Cataluña y el Estado autonómico tras la sentencia del Tribunal Constitucional», en *Revista de Administración Pública*. núm. 184 (2011), pág. 55.



La segunda consecuencia del estatus de oficialidad compartida es, precisamente, el reconocimiento de una libertad de uso para los ciudadanos(59). La lengua puede ser concebida como un elemento formal del acto jurídico, pero es ante todo un mecanismo de comunicación intersubjetivo. De ahí que la declaración de oficialidad atribuya derechos a los ciudadanos. La oficialidad compartida produce el derecho básico de utilizar una o la otra lengua oficial de forma indistinta. Los ciudadanos podrán optar por la lengua de su preferencia en sus relaciones con los poderes públicos, lo que constituirá el núcleo invulnerable de la doble oficialidad y el límite principal de las opciones de política lingüística.

Es unánimemente aceptado que la oficialidad de una lengua implica el reconocimiento de un derecho público subjetivo a su uso(60). El derecho de uso forma parte del contenido básico del estatuto de oficialidad. El uso de las lenguas oficiales se configura para los ciudadanos como un derecho de libertad, ya que cualquiera que sea la lengua oficial que utilicen en sus relaciones públicas, éstas habrán de producir efectos. Puede decirse que el ciudadano se convierte en el centro de gravedad del sistema lingüístico. La Administración deberá consentir la opción lingüística y otorgar efectos a las manifestaciones de voluntad de los particulares realizadas en la lengua oficial elegida.

La configuración constitucional del sistema de doble oficialidad actúa también sobre la respuesta lingüística de la Administración ante el ejercicio de la libertad individual de opción. Partiendo de la posición de la Administración de forma instrumental y al servicio del ciudadano, la posibilidad de que la Administración pudiera responder en una lengua diferente a la lengua oficial que desea utilizar el ciudadano no cumpliría con la finalidad del derecho de uso de las lenguas oficiales, ya que forzaría a éste a utilizar una lengua que él no ha elegido. Esta libertad de uso actúa de forma igual respecto de ambas lenguas oficiales. Se entiende que corresponde a la Administración adaptarse a la opción lingüística del interesado, que se encontraría en el centro de gravedad del sistema, y no a la

---

(59) *Vid.* STC 82/1986, de 26 de junio, FJ 3 donde se lee «En los territorios dotados de un estatuto de cooficialidad lingüística, el uso por los particulares de cualquier lengua oficial tiene efectivamente plena validez jurídica en las relaciones que mantengan con cualquier poder público radicado en dicho territorio, siendo el derecho de las personas al uso de una lengua oficial un derecho fundado en la Constitución y el respectivo Estatuto de Autonomía»

(60) *Vid.* AGIRREAZKUNENAGA, I., «Reflexiones...» *cit.* pág. 282 donde se refiere al «derecho a una lengua» como efecto de la cooficialidad; COBREROS MENDEZONA, E., *El régimen jurídico de la oficialidad del euskera*. Oñati, IVAP, 1989, pág. 111 se refiere a ese derecho como «una de las prototípicas derivaciones o consecuencias de la declaración de la cooficialidad»; TOLIVAR ALAS, L., *Las libertades...* *cit.* pág. 57 habla de «derecho subjetivo al bilingüismo»; PRIETO DE PEDRO, J., *Lenguas...* *cit.* pág. 35 se refiere a «la posición subjetiva» deducida de la cooficialidad; ALBERTI, E., «El régimen jurídico de doble oficialidad...» *cit.* pág. 94 se refiere al «contenido básico esencial del propio estatuto de oficialidad».



inversa. La ratificación de la CELRM ha reforzado esta perspectiva incluso en el ámbito de la Administración de Justicia garantizando que los procedimientos judiciales se realicen íntegramente en la lengua regional o minoritaria a solicitud de alguna de las partes intervinientes (61).

En definitiva, el legislador podrá actuar sobre la vertiente pasiva del derecho de uso, a través de la regulación de la lengua de los procedimientos, o a través de una determinada política lingüística, pero con el límite de no desconfigurar la garantía constitucional del derecho de uso reconocido a los ciudadanos, sobre lo que se tratará seguidamente.

#### IV. La configuración de los modelos lingüísticos

El artículo 3.2 CE declara la oficialidad de las lenguas en las respectivas Comunidades Autónomas «de acuerdo con sus Estatutos». A los Estatutos corresponde precisar los efectos y el contenido específico de la oficialidad de la lengua propia. Es el Estatuto la norma que, por quererlo así la Constitución, resulta competente para configurar el modelo lingüístico de cada Comunidad Autónoma (62). Ya de inicio, esta habilitación implicaría, por la pluralidad de sus destinatarios, la inexistencia de un modelo uniforme sobre el alcance y efectos de la cooficialidad. Se ha de admitir, en suma, la eventual diversidad de regulaciones autonómicas en materia de oficialidad de la lengua propia.

El TC ha reconocido la existencia de un ámbito competencial autonómico en materia de lengua propia. Con relación a la competencia en materia lingüística, los pronunciamientos del Tribunal Constitucional a partir de la STC 82/1986, de 24 de noviembre (63), vinieron definiendo un ámbito de intervención autonómica para establecer los efectos de la oficialidad, reservando al Estado un papel limitado y circunscrito al castellano, sobre la base de que no cabría afectar la oficialidad de las lenguas propias oficiales (64). La STC 82/1986 perfiló los contornos de la

(61) El Auto TC 166/2005, de 19 de abril, entendió que el recurso al intérprete resulta suficiente para garantizar el cumplimiento del derecho fundamental a no sufrir indefensión y la CELRM. Una opinión crítica en URRUTIA LIBARONA, I., «Derechos fundamentales y derechos lingüísticos en el ámbito de la justicia» en M. GERPE y M.A. CABELLOS, *Poder Judicial y modelo de Estado*. Barcelona, Atelier, 2013, págs. 182 y ss.

(62) Vid. FOSSAS ESPADALER, E., *El principio dispositivo en el Estado autonómico*. Madrid, IVAP-Marcial Pons, 2007, pág. 98.

(63) STC 82/1986, de 24 de noviembre, FJ 5; STC 74/1989, de 24 de abril, FJ 3 donde se cita «la competencia autonómica de normalización lingüística». Estos criterios fueron luego reiterados en la STC 74/1989, de 24 de abril, FJ 3.

(64) Vid. CABELLOS, M.A., «La competència en matèria de Llengua pròpia en el nou Estatut», en *Revista de Llengua i Dret*, núm. 49 (2008), pág. 85.



competencia autonómica en materia lingüística, considerando que la invocación por parte del Estado del art 149.1.18 no podría servir para invalidarla. La Comunidad Autónoma puede «determinar el alcance de la cooficialidad, que se deriva inmediatamente de la Constitución y de su Estatuto de Autonomía y es inherente al concepto de aquella, correspondiendo a la Administración estatal la ordenación concreta de la puesta en práctica de aquella regulación legal en cuanto afecte a los órganos propios» (65). En la misma línea la STC 337/1994, relativa al ámbito educativo, se refirió a la competencia lingüística autonómica diciendo que «la Generalidad de Cataluña «resulta habilitada para determinar el alcance de la cooficialidad», así como para ejercer «acciones políticas» y «toda la actividad administrativa que crea conveniente en aras de la efectividad de los derechos de los ciudadanos relativos a las lenguas cooficiales» (66). Repárese en que el TC hace referencia a dos cosas diferentes que integrarían la competencia lingüística autonómica: la regulación del estatus de oficialidad de la lengua, y su proceso de normalización o la política lingüística.

Esta materia competencial fue expresamente reconocida en el artículo 143.1 del Estatuto de Cataluña, declarando que «corresponde a la Generalitat de Cataluña la competencia exclusiva en materia de lengua propia, que incluye, en todo caso, la determinación del alcance, los usos y los efectos jurídicos de su oficialidad, así como la normalización lingüística del catalán» (67). El Estatuto configura esta materia como una competencia exclusiva autonómica que, al actuarla, podría incluso afectar el núcleo irreductible de la doble oficialidad (68). Parece claro,

(65) STC 82/1986 de 24 de noviembre FJ 5.

(66) STC 337/1994 de 23 de diciembre, FJ 7. Una lectura sobre la configuración de la competencia lingüística en la jurisprudencia constitucional en FOSSAS, E., «Aportaciones y límites de la jurisprudencia constitucional en el desarrollo del plurilingüismo en España», en *Revista Vasca de Administración Pública*, núm. 69(II), (2004), págs. 248-253; COBREROS MENDAZONA, E., «La distribución de competencias entre el Estado y las Comunidades Autónomas en materia lingüística», en *Autonomías* núm. 12, (1990), págs. 213-225.

(67) Artículo 143.1 Estatuto de Autonomía de Cataluña. El apartado 2 del mismo artículo dispone que Corresponde a la Generalitat y también al Consell Generau de Arán la competencia sobre la normalización lingüística del Occitano, denominado aranés en Arán.

(68) La doctrina se refiere a la eventual modulación de los efectos de la doble oficialidad. Vid. MILIAN MASSANA, A., «La ordenación estatutaria de las lenguas españolas distintas del castellano», en *Revista Vasca de Administración Pública*, núm. 6 (1983), págs. 241-242, entendía que, si bien no cabría desnaturalizar el estatus de oficialidad de una forma absoluta, caben modulaciones territoriales, excluyendo la eficacia de la oficialidad en aquellos territorios en que «tradicional e históricamente no se ha usado la lengua propia», también cabe la limitación del sujeto pasivo de la oficialidad limitando las administraciones en las que operaría, y asimismo, cabría una suspensión del núcleo de la oficialidad consistente en que los ciudadanos no puedan alegar incompreensión ante las comunicaciones en cualquiera de las lenguas oficiales «mientras los poderes públicos no hubieran puesto los medios necesarios que permitieran facilitar y asegurar su conocimiento».



con todo, que la competencia para la regulación del alcance, usos y efectos de la cooficialidad corresponde a las Comunidades Autónomas. En la medida que el uso de las lenguas es consustancial al ejercicio de todo tipo de potestades públicas, resulta inevitable que el ejercicio de esta competencia incida sobre títulos estatales. Tal incidencia no supone sustitución, sino ejercicio compatible con la distribución competencial en otras materias.

De lo hasta ahora analizado cabría entender que, garantizado el núcleo sustancial de la doble oficialidad, es decir, garantizados los derechos lingüísticos de uso de las lenguas como contenido irreductible de la oficialidad, el legislador autonómico, de acuerdo con lo dispuesto en el Estatuto de Autonomía, dispondría de un cierto ámbito de disposición para establecer su modelo propio de política lingüística. Este ha sido el enfoque clásico, que vendría corroborado por la primera doctrina del TC(69), de acuerdo con la cual, el uso de las lenguas oficiales puede ser objeto de regulación, pudiendo dar lugar a realizaciones diferentes. La normativa determinará qué actos jurídicos deben realizarse utilizando simultáneamente las dos lenguas oficiales, qué actos pueden adoptarse en una sola lengua oficial, y en qué condiciones, estableciendo el modelo lingüístico. El límite de la disponibilidad vendrá determinado, principalmente, por la garantía del derecho ciudadano de opción de lengua.

Con relación a la disponibilidad del legislador, se ha de reparar en que la legislación del Estado no impone el uso simultáneo ni perfectamente equilibrado de las dos lenguas oficiales en los procedimientos tramitados por su administración periférica (70); tampoco la LOPJ exige el uso simultáneo e inexcusablemente equilibrado de las dos lenguas oficiales en el ámbito judicial(71). La idea básica sería que cualquiera que sea la realización normativa que determine el modelo lingüístico, en todo caso deberá garantizar el derecho ciudadano de opción de lengua, sin que ello signifique necesariamente la utilización simultánea de ambas lenguas oficiales, ni un uso equilibrado de estas.

---

(69) «La utilización por los poderes públicos de una sola de las lenguas cooficiales puede hacerse indistintamente, por propia iniciativa o incluso a elección de los interesados, cuando así se regule... El que todo el procedimiento pudiera realizarse en euskera, es consecuencia natural del carácter oficial de esta lengua en la Comunidad Vasca, que conlleva la eficacia, en su ámbito, de las actuaciones realizadas en la misma» STC 82/1986, de 26 de junio, FJ 9.

(70) Piénsese que el art. 15 de la Ley 39/2015 de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas no determina la utilización mixta de ambas lenguas oficiales en ningún caso, sino la utilización de una u otra lengua como lengua de procedimiento (que será o bien el euskera o bien el castellano), y la garantía de opción de lengua respecto de las notificaciones personales.

(71) *Vid.* artículo 231 LOPJ.



En el ámbito autonómico las orientaciones legislativas han sido distintas, desde los modelos de uso más equilibrado hasta modelos tendentes a una mayor territorialización de la política lingüística (72), el límite constitucional vendrá determinado por la garantía del núcleo sustancial de la oficialidad de ambas lenguas y el derecho de opción asociado a ello. El modelo legislativo catalán diseñado por la LPL se trasformó cualitativamente al trasladarse a la norma estatutaria, dejando de ser una exclusiva responsabilidad autonómica para convertirse en responsabilidad también del Estado central, que pasaría teóricamente a convertirse en garante de su cumplimiento (73). A continuación se analizará en qué medida el TC parece apuntar un cierto cambio de enfoque al interpretar el régimen lingüístico.

## V. Nuevos paradigmas: el «equilibrio inexcusable»

La STC 31/2010 sobre el Estatuto de Cataluña es una sentencia de interpretación compleja, que no ha tenido importantes efectos materiales sobre los artículos lingüísticos del Estatuto, cuya constitucionalidad confirma (con alguna excepción de la que se dará cuenta), pero que incide sobre el régimen del plurilingüismo introduciendo el paradigma del «equilibrio inexcusable» entre lenguas, sobre cuyo alcance nos ocuparemos seguidamente. Esta sentencia enfoca la cuestión desde una perspectiva diferente a la utilizada en previos pronunciamientos del TC, al dirigir el análisis de constitucionalidad a partir de la posición constitucional de la lengua castellana (74). El Tribunal parece no considerar al Estatuto como norma de especial posición en materia lingüística y traslada el canon de constitucionalidad exclusivamente sobre las referencias constitucionales, cuya interpretación realiza de forma libre, limitando la capacidad normativa estatutaria. Seguidamente se analizará si la capacidad de disposición autonómica ha encontrado nuevos límites a partir de ella, y en pronunciamientos posteriores.

(72) Vid. MILIAN i MASSANA, A., «El marc constitucional español...» *cit.* pág. 210.

(73) Vid. VERNET i LLOBET, J., «La llengua a l'Estatut d'autonomia de Catalunya. Cap a un nou paradigma?», en Antoni MILIAN i MASSANA (coord.), *El Plurilingüisme a la Constitució espanyola*. Barcelona, Institut d'Estudis Autonòmics, 2009, pág. 136.

(74) A este respecto véanse las reflexiones de PONS i PARERA, E., «Els efectes de la STC 31/2010, de 28 de juny, sobre el règim lingüístic de l'Estatut d'autonomia de Catalunya», en *Revista d'Estudis Autonòmics i Federals*, núm. 12, 2011, págs. 120 y ss., donde señala que este pronunciamiento limita la cualidad del Estatuto como complemento indispensable del régimen lingüístico constitucional a la hora de fijar el régimen de doble oficialidad lingüística.



## 1. El canon del «equilibrio inexcusable»

La STC 31/2010 se refirió al alcance del concepto de «lengua propia» que todos los Estatutos de Autonomía de las CCAA bilingües anudan a sus respectivas lenguas oficiales distintas del castellano, salvo el caso de Navarra (75). El TC entendió, en primer lugar, que la declaración de lengua propia es «condición constitucional inexcusable para su reconocimiento como lengua oficial» (76). La caracterización estatutaria de la lengua como propia supone la identificación de aquella a la se refiere el art. 3.2 CE. Como se sabe, el art. 6.1 del Estatuto de Cataluña de 2006, en la línea de lo que en su día previera la Ley de Política Lingüística, anudaba dos consecuencias a la declaración de lengua propia: por un lado, ser «lengua de uso normal y preferente» de las Administraciones Públicas y de los medios de comunicación públicos de Cataluña, y por otro, ser «la lengua normalmente utilizada como vehicular y de aprendizaje en la enseñanza» (77).

El TC entendió que el término «uso normal» de la lengua propia no tiene carácter prescriptivo, limitándose a describir una realidad social por lo que no lo declaró inconstitucional. Por el contrario, declaró inconstitucional el inciso «y preferente» del art 6.1 del Estatuto sobre la base de que:

«implica la primacía de una lengua sobre otra en el territorio de la Comunidad Autónoma, imponiendo, en definitiva, la prescripción de un uso prioritario de una de ellas, en este caso, del catalán sobre el castellano, en perjuicio del equilibrio inexcusable entre dos lenguas igualmente oficiales y que en ningún caso pueden tener un trato privilegiado» (78).

El alcance de este enfoque se evidencia si lo comparamos con la jurisprudencia anterior del propio TC cuando decía que:

«la utilización por los poderes públicos de una sola de las lenguas cooficiales puede hacerse indistintamente, por propia

(75) La Ley Orgánica 13/1982, de 10 de agosto, de reintegración y mejoramiento del Régimen Foral de Navarra, no refiere el concepto de lengua propia en su artículo 9, relativo al régimen lingüístico, que dispone lo siguiente: Artículo 9. Uno. El castellano es la lengua oficial de Navarra. Dos. El vascoence tendrá también carácter de lengua oficial en las zonas vascoparlantes de Navarra. Una ley foral determinará dichas zonas, regulará el uso oficial del vascoence y, en el marco de la legislación general del Estado, ordenará la enseñanza de esta lengua.

(76) STC 31/2010, FJ 14.

(77) Artículo 6.1.EAC 2006.

(78) STC 31/2010, FJ 14; véanse también STC 165/2013, de 26 de septiembre, FJ 11; STC 11/2018, de 8 de febrero, FJ 4.





iniciativa o incluso a elección de los interesados, cuando así se regule, siempre que no se lesionen los derechos de ningún interesado que pueda alegar válidamente el desconocimiento de la lengua utilizada...» (79).

Como se ve, en este planteamiento, se reconocía un amplio ámbito de desenvolvimiento a la política lingüística. Su límite se circunscribía a la garantía de los derechos lingüísticos (el derecho de uso que corresponde a la ciudadanía). El nuevo planteamiento supone, en palabras del TC, «las medidas para garantizar el respeto y protección de la lengua propia tienen límites pues ha de admitirse el riesgo de que las disposiciones que adopten las Comunidades Autónomas pueden afectar al uso de la otra lengua cooficial y, de este modo, a la ordenación del pluralismo lingüístico que garantizan la Constitución y los respectivos Estatutos de Autonomía. Así pues, el fomento y promoción del aranés en todos los ámbitos, como medida de política de normalización de una lengua minoritaria está sometido a límites. Uno de tales límites es que las medidas adoptadas no han de afectar a la preservación del equilibrio entre las lenguas cooficiales» (80).

El TC introduce un nuevo paradigma, a saber, a la posición de igualdad plena entre las lenguas oficiales se enlaza el «equilibrio inexcusable» entre ellas, que el TC extrae *ex novo* del concepto de doble oficialidad compartida. Como se ha dicho, el sistema de doble oficialidad supone igualdad formal entre lenguas, ahora bien, el TC parece adentrarse en un terreno diferente, en el de la política lingüística, colocando todo tratamiento favorable a una de ellas bajo sospecha. No obstante, el TC admitió que tal equilibrio ha de entenderse:

«sin perjuicio... de la procedencia de que el legislador pueda adoptar, en su caso, las adecuadas y proporcionadas medidas de política lingüística tendentes a corregir, de existir, situaciones históricas de desequilibrio de una de las lenguas oficiales respecto de la otra, subsanando así la posición secundaria o de postergación que alguna de ellas pudiera tener» (81).

En la misma sentencia, al analizar la constitucionalidad del apartado 5 del art. 50 EAC, el TC afirmó que «la consideración de una de las dos lenguas oficiales en Cataluña como lengua de uso preferente del poder pú-

(79) STC 82/1986, FJ 9.

(80) STC 165/2013, FJ 5; Doctrina recogida posteriormente en las SSTC 86/2017, FJ 6; 87/2017, FJ 11, y 88/2017, FJ 5, todas ellas de 4 de julio, y STC 11/2018, de 8 de febrero, FJ 4.

(81) *Ibid.*



blico, siquiera sea sólo del poder público autonómico, contradice una de las características constitucionalmente definidoras de la oficialidad lingüística» (82). Para concluir que la preferencia por una u otra lengua corresponde solo a los particulares, en tanto titulares del derecho de opción, mientras que la administración debiera mantener una posición neutral garantizando lo que la sentencia llama una «perfecta igualdad de condiciones por cuanto hace a las formalidades y requisitos de su ejercicio, lo que excluye que, como pudiera resultar de una interpretación literal del apartado 5 del art. 50 EAC, quienes prefieran que su lengua de comunicación con las Administraciones sea el castellano hayan de pedirlo expresamente» (83).

También en este caso el TC parte del criterio de la paridad de uso entre lenguas oficiales respecto de los poderes públicos autonómicos, no obstante, nuevamente introduce una importante salvedad al criterio del equilibrio entre lenguas, lo que le sirvió para no declarar inconstitucional el artículo 50.5 del Estatuto, interpretándolo en el sentido de que «en el marco de la política de fomento y difusión del catalán, las entidades públicas, instituciones y empresas a que el precepto se refiere, pueden utilizar la lengua catalana con normalidad, sin perjuicio de poder utilizar también con normalidad el castellano, en sus relaciones internas, en las relaciones entre ellas y en sus comunicaciones con los particulares, siempre que se arbitren los mecanismos pertinentes para que el derecho de los ciudadanos a recibir tales comunicaciones en castellano pueda hacerse efectivo sin formalidades ni condiciones que redunden para ellos en una carga u obligación que les constituya en la posición de sujeto activo en sus relaciones con la Administración pública» (84).

Son varias las cuestiones que sugiere este nuevo canon de constitucionalidad: En primer lugar, el TC entiende que el carácter de lengua propia no sirve por sí mismo para otorgar una primacía general a la lengua oficial distinta del castellano, ahora bien, el TC no niega que la normalización lingüística pueda justificar un trato preferente a la lengua propia. La normalización lingüística es el fundamento que justifica el tratamiento diferenciado, o la excepción al tratamiento equilibrado. No es el criterio de la «lengua propia» sino el de la normalización lingüística («la política de fomento y difusión del catalán» dice el TC) el que faculta, en su caso, las medidas de acción positiva (85).

(82) STC 31/2010, FJ 23.

(83) *Ibid.*

(84) *Ibid.*

(85) Cabría entender que la oficialidad conjunta otorga derechos a los ciudadanos, mientras que la declaración de lengua propia actúa en el ámbito de la promoción de la lengua, de forma unida al objetivo normalizador. Es decir, ambos actúan en planos diferentes. La doble oficialidad



El enfoque del equilibrio inexcusable como motor de la política lingüística deja en el aire varias preguntas: en primer lugar ¿cuál es la naturaleza de las medidas de política lingüística? Hasta 2010 se venía entendiendo que las medidas de política lingüística se dirigían a convertir en normal el uso de la lengua propia, garantizando, en todo caso, el derecho de opción de lengua de la ciudadanía. La política lingüística se concebía como una opción del legislador, de carácter permanente (no provisional). El nuevo planteamiento configura las medidas de política lingüística de una forma diferente, al circunscribirse a un marco de igualdad entre lenguas.

Este planteamiento tiene el riesgo de que una torpe interpretación, excesivamente literal, de la doctrina constitucional pueda abocar toda medida normalizadora a constituir una medida excesiva (86). Pero es más: la oposición a un trato privilegiado de la lengua propia desconocería la legislación en materia de normalización lingüística, y haría completamente innecesario regular los usos de la lengua no normalizada con miras a su normalización (87).

El criterio de la posición de igualdad entre las lenguas que afirma el Tribunal vendría referido a la igualdad en el plano de la oficialidad. La consecuencia de aplicar el principio de igualdad entre lenguas oficiales será que las concretas medidas favorables a la promoción de aquella que se encuentre en situación desfavorable habrán de superar el test de necesidad y de proporcionalidad.

---

es simetría en cuanto a la garantía de los derechos lingüísticos, mientras que la «propiedad» se interpretaría como factor que justifica las medidas normalizadoras. El concreto alcance del principio de propiedad dependerá, no del propio concepto, sino del legislador que regule la normalización lingüística, que es a quien corresponde materializarlo. Ahora bien, la exigida compatibilidad entre el principio de propiedad y el principio de doble oficialidad delimitará en todo caso la operatividad del primero (AGIRREAZKUENAGA, I., «Fundamentos y realidad de la planificación lingüística en las administraciones públicas vascas», en *Revista de Lengua i Dret*, núm. 31 (1999), pág. 112; MILIAN i MASSANA, «Comentarios en torno de la ley del Parlamento de Cataluña 1/1998, de 7 de enero, de política lingüística» en *Revista de Administración Pública* núm. 157 (2002) pág. 341; VERNET i LLOBET, J., «El marc constitucional i estatutari...» *cit.* pág. 36-37).

(86) La STS de 23 de mayo de 2012 se pronuncia sobre la adecuación a la doctrina constitucional de varios artículos de una norma sobre normalización del uso de la lengua, para decir que: «son inicialmente admisibles los artículos que se refieren sólo al uso del catalán, siempre que no incorporen referencias a la exclusividad de este uso, esto es, mientras que permitan un uso normalizado paralelo del castellano aunque no se refieran a ello. No son aceptables, en cambio, los preceptos que desequilibren la paridad en la posición jurídica de ambas lenguas oficiales; esto es, los que configuren una posición de prevalencia o preferencia del catalán sobre el castellano o viceversa».

(87) Véanse las reflexiones de POU PUJOLRÀS, A., «La jurisprudència del Tribunal Suprem en matèria lingüística: novetats a partir de la STC 31/2010» en Anna Maria PLA (coord.), *Reptes del dret lingüístic català reflexions per a un debat crític*. Barcelona, Institut d'Estudis de l'Autogovern, 2017, pág. 97.



Efectivamente, el patrón de equilibrio o igualdad entre lenguas oficiales tiene naturaleza esencialmente jurídica debiendo ser aplicado en un contexto de desigualdad de lenguas explicado por razones históricas, políticas, socioeconómicas, sociolingüísticas, etc. El estatus de oficialidad de la lengua propia no se corresponde con una situación de plenitud en la oficialidad, ni tampoco con una situación de igualdad material entre las lenguas oficiales. La situación de desigualdad de lenguas se evidencia tanto desde el punto de vista sociolingüístico (número de hablantes) como de las funciones sociales o comunicativas que se desarrollan en una u otra lengua (88). La normalización lingüística asume la perspectiva sustancial de la doble oficialidad a través de una apertura al desarrollo normativo, que exige la adopción de medidas de afirmación positiva que favorezcan a la lengua cuya oficialidad ha de materializarse y hacerse efectiva. Se trata de la normalización, como proceso gradual dirigido a hacer normal el uso de la lengua oficial.

El enfoque basado en el principio de igualdad formal entre lenguas oficiales es más propio de la consideración del proceso de normalización, aplicado por la legislación autonómica de los años ochenta, que del de la política lingüística como opción de los poderes públicos dentro del respeto del núcleo sustancial de la oficialidad (89).

En todo caso, esa es la perspectiva acogida por el TC, que no niega que los poderes públicos puedan realizar acciones de fomento y difusión de la lengua propia. El principio de necesidad no se pone en duda. Ahora bien, tales medidas únicamente se justificarían como instrumento para corregir una situación de desequilibrio desfavorable. En otras palabras, las medidas de acción positiva solo resultarán legítimas en cuanto estén destinadas a corregir, «de existir», matiza el TC, situaciones históricas de desequilibrio de una de las lenguas oficiales respecto de la otra, subsanando así la posición secundaria o de postergación que alguna de ellas pudiera tener. En todo caso, la determinación de la necesidad de tales acciones corresponde a quien ostente competencias en materia de normalización.

A este respecto conviene recordar que la Carta Europea de las Lenguas Regionales o Minoritarias se refiere a las medidas de promoción expresando, entre los objetivos y principios del artículo 7, que «la adopción de medidas especiales en favor de las lenguas regionales o minori-

(88) La lengua castellana es una lengua hablada por más de 450 millones de personas, y a través de ella se realizan todas las funciones sociales, siendo además lengua de Estado, y sobre la única que actúa un deber constitucional de conocimiento. La situación de las lenguas propias es muy diferente, ya que ninguna de ellas es lengua de Estado alguno, y todas ellas son lenguas regionales o minoritarias, con un número de hablantes inferior al del resto de la población del Estado.

(89) VERNET i LLOBET, J., «El marc constitucional i estatutari del plurilingüisme», *cit.* pág. 39.



tarias, destinadas a promover una igualdad entre los hablantes de dichas lenguas y el resto de la población y orientadas a tener en cuenta sus situaciones peculiares, no se considerará un acto de discriminación con los hablantes de las lenguas más extendidas».

## 2. Derecho de uso sin formalidades ni condiciones

Resulta constitucionalmente posible aplicar medidas de política lingüística favorables a las lenguas propias, sobre la base de la política de normalización lingüística. Las administraciones pueden utilizar la lengua propia en atención a su proceso de normalización. Ahora bien, el TC introduce un segundo condicionante relacionado con la posición de los ciudadanos, al exigir que «se arbitren los mecanismos pertinentes para que el derecho de los ciudadanos a recibir tales comunicaciones en castellano pueda hacerse efectivo sin formalidades ni condiciones que redunden para ellos en una carga u obligación que les constituya en la posición de sujeto activo en sus relaciones con la Administración pública» (90).

El alcance de esas palabras resulta complejo. Y es que si partimos de que el TC no impone el uso simultáneo de las dos lenguas y que el uso normal de una de ellas resulta acorde a su carácter de lengua oficial, puede resultar contradictorio que se declare que los ciudadanos deban recibir las comunicaciones en la lengua por la que opten sin que tengan que mostrar cuál es su opción, máxime si son conscientes de que la Administración a la que se dirigen actúa de acuerdo con un proceso de normalización lingüística.

Las vías de solución que cabe proponer para resolver el dilema que supone, por un lado, que la Administración pueda utilizar con normalidad una o la otra lengua, y por otro, que la Administración no pueda imponer cargas al interesado para averiguar cuál es su lengua de opción, han de partir, a nuestro juicio, del siguiente parámetro: la validez de una actuación administrativa realizada en lengua propia no puede depender de que venga en todo caso acompañada por su versión en lengua castellana, ya que si ello fuera necesario, la oficialidad de las lenguas propias no sería tal, y el proceso de normalización quedaría frustrado.

En principio cabría pensar en que la Administración ha de reconocer relevancia a las circunstancias que resulten indicativas de la opción lingüística efectuada por el ciudadano, si es que existen. Es decir, en los procedimientos incoados a instancias de parte, cabrá inferir la elección del ciudadano a partir de la lengua usada en la solicitud o en el re-

---

(90) STC 31/2010, FJ 23 *in fine*.



curso, como también de la lengua utilizada en los escritos presentados por el interesado en los procedimientos incoados de oficio, o en la lengua que utiliza oralmente al dirigirse a la Administración o a sus agentes (91).

En todo caso, siendo el objetivo garantizar el derecho de opción lingüística, que el interesado manifieste cuál es su opción no se considera una carga especialmente gravosa, resultando ser la vía más efectiva para garantizar al mismo tiempo el proceso de normalización lingüística. Lo mismo ocurre a la inversa, cuando el procedimiento se tramita en lengua castellana. A este respecto la Ley 39/2015, en su artículo 15, prevé en qué lengua se han de tramitar los procedimientos administrativos instruidos por la Administración periférica del Estado, cuando concurren varios interesados y hubiera discrepancia de lenguas. La regla que fija la Ley es que los procedimientos se tramitarán en castellano, ahora bien, la Ley incluye la siguiente salvedad: «si bien los documentos o testimonios que requieran los interesados se expedirán en la lengua elegida por los mismos» (15.2). Repárese que la Ley 39/2015 utiliza el término «requieran». ¿Sería esa previsión legal contraria a la doctrina constitucional? Como destaca NOGUEIRA LÓPEZ la Ley 39/2015 es posterior a la STC 31/2010 y parece pasar por alto las discusiones doctrinales sobre como decidir cuál es la lengua de relación sin que eso suponga cargas para el ciudadano e, incluso, reincide en esa dificultad cuando se regulan en el artículo 15.3 las comunicaciones con efectos fuera de la Comunidad Autónoma al establecer que deberán traducirse al castellano también «los documentos dirigidos a los interesados que *así lo soliciten expresamente*» (cursiva añadida). Se establece por tanto la carga de solicitar expresamente la traducción al castellano de estos documentos (92). Con relación a esta cuestión, cabe concluir destacando que el TC no pone en cuestión la posibilidad de que una de las lenguas sea la lengua de uso normal, con lo que el límite de colocar al interesado como sujeto activo debiera hacerse compatible con la regulación sobre la lengua del procedimiento. De hecho, simultanear más de una lengua, incluso modificar la lengua a requeri-

(91) En esta línea véase las Sentencias del Tribunal Superior de Cataluña (Sala de lo Contencioso-Administrativo, Sección 5ª) Sentencia num. 177/2013, de 6 marzo, FJ 8. (recurso contra el Reglamento para el uso de la lengua catalana de la Diputación de Girona); STSJCat (Sala de lo Contencioso-Administrativo, Sección 5ª) Sentencia num. 178/2013 de 6 marzo, FJ 3 (recurso contra el Reglamento para el uso de las lenguas catalana y occitana aranesa de la Diputación de Lleida). STJCat (Sala de lo Contencioso-Administrativo, Sección 5ª) Sentencia num.316/2012, de 23 de mayo de 2013, FJ 6 (sobre el Reglamento de uso de la lengua catalana en el Ayuntamiento de Barcelona).

(92) Vid. NOGUEIRA LÓPEZ, A., «Derecho de los ciudadanos al uso de las lenguas oficiales en el procedimiento, en especial ante la Administración General del Estado», en Eduardo GAMERO CASADO (dir.), Severiano FERNÁNDEZ RAMOS y Julián VALERO TORRIJOS (coord.), *Tratado de Procedimiento Administrativo Común y Régimen Jurídico Básico del sector público*, Valencia, Tirant lo Blanch, 2017, pág. 446.



miento de los interesados, resulta algo natural y habitual en una sociedad con dos lenguas oficiales, sin que esto suponga una lesión para los derechos del ciudadano en el procedimiento.

### 3. Un caso paradigmático: el Auto del TSJPV de 7 de septiembre de 2021

El Tribunal Superior de Justicia, mediante el Auto de 7 de septiembre de 2021, ha interpuesto una cuestión de constitucionalidad referida al art. 6.2 de la Ley 2/2016, de 7 de abril, de Instituciones Locales de Euskadi (93). El precepto en cuestión dispone lo siguiente:

«Las convocatorias, órdenes del día, mociones, votos particulares, propuestas de acuerdo, dictámenes de las comisiones informativas, acuerdos y actas de los órganos de las entidades locales podrán ser redactados en euskera. Esta facultad podrá ejercerse, en los supuestos anteriormente mencionados, siempre que no se lesionen los derechos de ningún miembro de la entidad local que pueda alegar válidamente el desconocimiento del euskera, sin perjuicio de lo previsto en la Ley 10/1982, de 24 de noviembre, básica de normalización y uso del euskera. Cuando las resoluciones, actas y acuerdos se redacten en euskera, se remitirán en esta lengua las copias o extractos a la Administración autonómica y a la Administración estatal, en cumplimiento de lo dispuesto en la legislación básica de régimen local».

A juicio de la sección tercera de la Sala de lo Contencioso-Administrativo del TSJPV «la igualdad de ambas lenguas quiebra por completo porque la libertad de opción habría desaparecido ante la falta de control de la voluntad administrativa que confirme la utilización del euskera y deniegue la del castellano» (94).

El planteamiento de la cuestión de inconstitucionalidad plantea ciertas cuestiones de forma y de fondo. Con relación a las cuestiones formales, en primer lugar, sorprende la falta de reparos a aceptar la legitimación activa del partido político VOX para instar el recurso contencioso-administrativo de referencia, en la medida que este partido político no cuenta

---

(93) La cuestión de inconstitucionalidad se plantea en el marco del recurso contencioso administrativo contra el Decreto 179/2019, de 19 de noviembre, sobre normalización del uso institucional y administrativo de las lenguas oficiales en las instituciones locales de Euskadi, aún pendiente de sentencia.

(94) Auto del TSJPV de de 7 de septiembre de 2021, FJ 3.



con ni un solo edil en los municipios vascos. Y ello resulta relevante en cuanto que el precepto sobre el que se plantea la cuestión tiene exclusivos efectos *ad intra* del funcionamiento municipal. En segundo lugar, también resulta sorprendente que, no habiendo sido objeto de impugnación en el recurso principal el precepto del Decreto que desarrolla el artículo 6.2 de la Ley de Instituciones Locales de Euskadi, el TSJPV plantee una Cuestión, precisamente, con relación al artículo 6.2(95).

En cuanto a las cuestiones de fondo, el planteamiento del TSJPV parte, a nuestro juicio, de una interpretación incorrecta del artículo 6.2 de la Ley de Instituciones Locales. El precepto en cuestión no supone una habilitación a las corporaciones locales para imponer el uso de una de las lenguas oficiales a sus integrantes. Es más bien lo contrario, ya que el artículo en cuestión supone un límite (adicional a las previsiones contenidas en la legislación del estado que seguidamente referiremos) a la posibilidad de determinar que el funcionamiento de los órganos municipales se realice en euskera. Lo que expresa el artículo es que la corporación no podrá determinar que el euskera sea la lengua de uso si algún edil alega válidamente el desconocimiento del euskera. El Decreto desarrolla ese precepto en el artículo 21.1 disponiendo que «se procurará evitar la traducción de documentos redactados en euskera para aquellas personas al servicio de la entidad local o miembros de la corporación que posean un conocimiento a nivel de comprensión suficiente de esta lengua, que determinará cada entidad local, siendo como mínimo el nivel B2 del marco común europeo de referencia para las lenguas».

Pero es más, el Decreto 179/2019, de 19 de noviembre, sobre normalización del uso institucional y administrativo de las lenguas oficiales, en su artículo 19 hace concreta alusión al funcionamiento de los órganos municipales, disponiendo en primer lugar que «las sesiones de los órganos colegiados de las entidades locales podrán desarrollarse en lengua vasca cuando todas las personas intervinientes la conozcan». Y en segundo lugar dice que «cuando no todas las personas miembros del órgano colegiado tengan capacidad de expresarse en euskera, pero todas ellas comprendan los mensajes en esta lengua, la reunión podrá desarrollarse principalmente en lengua vasca, garantizando que quienes no tengan facilidad de expresarse en esta lengua lo puedan hacer en lengua castellana».

(95) Los preceptos objeto de recurso contencioso-administrativo son los artículos 1.2.b), 5.1, 7.3, 9, 11, 12, 13, 17, 24, 27, 33.2, 35, 36 y 38, y del Capítulo VI del Decreto núm. 179/2019 sobre normalización del uso institucional y administrativo de las lenguas oficiales en las instituciones locales de Euskadi. Repárese en que el precepto que desarrolla lo dispuesto en el artículo 6.2 de la Ley de Instituciones Locales, es el artículo 18 del Decreto 179/2019, que no ha sido recurrido. Tampoco lo ha sido el artículo 21 del Decreto que fija el nivel B1 del Marco Común Europeo para las lenguas como nivel mínimo a efectos de comprensión del euskera.





Que una sesión de un órgano municipal pueda desarrollarse en euskera es un efecto natural de la oficialidad de esta lengua. Un efecto que la propia normativa del estado ha reconocido y previsto (aunque sorprenda también que no se haga referencia a ello en el Auto que plantea la cuestión de Inconstitucionalidad). Nos referimos al Real Decreto 2568/1986, de 28 de noviembre, por el que se aprueba el Reglamento de Organización, Funcionamiento y Régimen Jurídico de las Entidades Locales, cuyo artículo 86. [Lengua a emplear] dispone lo siguiente «1. Las convocatorias de las sesiones, los órdenes del día, mociones, votos particulares, propuestas de acuerdo y dictámenes de las Comisiones informativas se redactarán en lengua castellana o en la lengua cooficial en la Comunidad Autónoma a la que pertenezca la entidad, conforme a la legislación aplicable y a los acuerdos adoptados al respecto por la correspondiente Corporación. 2. En los debates podrán utilizarse, indistintamente, la lengua castellana o la cooficial de la Comunidad Autónoma respectiva». El artículo 110 de la misma norma [Lengua a emplear y transcripción del Acta de las Sesiones de los Entes Locales Territoriales] dispone que «será aplicable a la redacción de las actas lo dispuesto en el artículo 86.1 , en cuanto a la utilización de las lenguas».

También sorprende que el Auto que propone la Cuestión no haya hecho referencia alguna a la STC 82/1986, de 26 de junio, que utiliza unos términos semejantes a los del precepto objeto de la Cuestión de Inconstitucionalidad, al expresar que «...la utilización por los poderes públicos de una sola de las lenguas cooficiales puede hacerse indistintamente, por propia iniciativa o incluso a elección de los interesados, cuando así se regule, siempre que no se lesionen los derechos de ningún interesado que pueda alegar válidamente el desconocimiento de la lengua utilizada, lo que sólo puede hacerse respecto de lengua distinta del castellano. El que todo el procedimiento pudiera realizarse en euskera, es consecuencia natural del carácter oficial de esta lengua en la Comunidad Vasca, que conlleva la eficacia, en su ámbito, de las actuaciones realizadas en la misma». (9 Z.O)

En todo caso, habrá que esperar a la Sentencia del TC que resuelva la Cuestión planteada para ver si, efectivamente, la modificación del canon de constitucionalidad también afecta a este precepto de la Ley de Instituciones Locales de Euskadi.

## VI. Exigencias lingüísticas en el acceso a funciones públicas

El derecho de opción de lengua como efecto de la doble oficialidad lingüística produce consecuencias sobre la organización administrativa. Los poderes públicos deben adaptar su organización a los efec-



tos de la oficialidad de las lenguas propias. Y es que no cabría concebir una administración a la que corresponde satisfacer los intereses generales de la colectividad y que se encuentra al servicio de la ciudadanía, sin tomar en consideración la lengua en la que tales servicios han de ser prestados.

El Estatuto Básico del Empleado público ha incluido entre los principios de conducta de los empleados públicos el deber de garantizar la atención al ciudadano en la lengua que lo solicite siempre que sea oficial en el territorio (96). Si los poderes públicos tienen que dar respuesta al legítimo ejercicio de los derechos lingüísticos de los ciudadanos, forzosamente tienen que contar con personal a su servicio capacitado lingüísticamente (97).

El TC se refirió a la materia afirmando lo siguiente:

«si la utilización del euskera, en su caso, por los administrados puede ocasionar dificultades en el seno de la administración, tanto estatal como autonómica, tales dificultades son resultado de una decisión constitucional y no pueden ser motivo para convertir ésta en irrelevante» (98).

Pese a la contundencia de esa temprana constatación del TC, tras más de cuarenta años de doble oficialidad lingüística, la falta de adecuación lingüística del personal al servicio de los poderes públicos continúa siendo una realidad en ciertos ámbitos. Se trata de una cuestión aún irresuelta. Ello se evidencia en los informes de evaluación de la Carta Europea de las Lenguas Regionales o Minoritarias en todos los ciclos de supervisión, así como en las Recomendaciones del Comité de Ministros del Consejo de Europa, que ponen de manifiesto dos ámbitos especialmente problemáticos: el de la administración periférica del Estado y el ámbito judicial (99),

(96) Real Decreto Legislativo 5/2015, de 30 de octubre, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley del Estatuto Básico del Empleado Público, art. 54.11.

(97) Vid. COBREROS, E., *El régimen jurídico de la oficialidad...* cit. pág. 78.

(98) STC 82/1986, de 26 de junio, FJ 8.

(99) La más reciente Recomendación del Comité de Ministros (Recomendación CM/RecChL(2019)7 del Comité de Ministros a los Estados miembros sobre la aplicación de la Carta Europea de las Lenguas Regionales o Minoritarias por España (Adoptada por el Comité de Ministros el 11 de diciembre de 2019 en la 1363a reunión de los Delegados de los Ministros), incluye lo siguiente, como cuestión prioritaria, en sus dos primeros puntos:

(1) enmienden la Ley Orgánica del Poder Judicial, para garantizar la utilización de las lenguas cooficiales en los procedimientos judiciales a solicitud de una de las partes;  
(2) mejoren la utilización de las lenguas cooficiales en la administración del Estado en las Comunidades Autónomas.

La Recomendación del Consejo de Europa insta a revisar el marco jurídico interno en materia judicial, y a mejorar la garantía de los derechos lingüísticos en la administración periférica.



reiterando lo manifestado en todas sus anteriores Recomendaciones (100).

Las cuestiones que se plantean con relación a las exigencias lingüísticas para el acceso a las funciones públicas son de distinta naturaleza en, por un lado, las administraciones autonómicas y locales, y por otro, en la administración periférica del Estado. Se analizarán separadamente.

## 1. Administración autonómica y local

Sobre la base de las competencias en materia de normalización lingüística, las Comunidades Autónomas han diseñado sus procesos de planificación lingüística en torno a dos modelos teóricos básicos: de un lado, el que singulariza lingüísticamente los puestos de trabajo exigiendo preceptivamente su conocimiento a un cierto número de ellos, y de otro lado, el que generaliza las exigencias lingüísticas para el acceso a funciones públicas. En el sistema de singularización, la determinación de los puestos de trabajo bilingües puede articularse con base a un criterio proporcional, tomando en consideración la realidad sociolingüística (porcentaje de población bilingüe) que reside en el ámbito territorial al que sirve

(100) El Comité de Ministros del Consejo de Europa se ha hecho eco de las deficiencias en cuanto a la capacitación lingüística del los funcionarios de la Administración Periférica del Estado, y así en 2005 recomendó a las autoridades españolas que tomaran en consideración todas las observaciones del Comité de Expertos y ante todo: «2. Examine los programas de contratación, de carrera y de formación destinados al personal de las dependencias de la Administración del Estado, con miras a asegurar que un porcentaje adecuado del personal que trabaja en este ámbito en las Comunidades Autónomas a las que afecta la aplicación del artículo 10 de la Carta tenga un conocimiento práctico de las lenguas pertinentes». En 2008 se reprodujo esa misma recomendación, a la que se sumó la siguiente: «3. Aseguren la presencia de todas las lenguas regionales o minoritarias en los servicios públicos estatales». Y nuevamente en 2012 el Comité de Ministros urge la revisión de los esquemas de contratación, de carrera y de formación destinados al personal de las dependencias de la Administración del Estado.

Con relación al ámbito de la justicia, el Comité de Ministros del Consejo de Europa ha venido realizando recomendaciones al gobierno español de forma insistente desde 2005 para que «tome las medidas jurídicas y prácticas necesarias para asegurar los compromisos contenidos en el artículo 9 de la Carta, asegurando en particular que un porcentaje adecuado del personal que trabaja en este ámbito en las Comunidades Autónomas tenga un conocimiento práctico de las lenguas pertinentes» (vid. Recomendación RecChL (2005) 3 del Comité de Ministros sobre la aplicación de la de la Carta Europea de las Lenguas Regionales o Minoritarias por España, adoptada por el Comité de Ministros el 21 de septiembre de 2005 en la reunión núm. 938 de los representantes de los Ministros; véase también Recomendación RecChL (2008) 5 del Comité de Ministros sobre la aplicación de la de la Carta Europea de las Lenguas Regionales o Minoritarias por España, adoptada por el Comité de Ministros el 10 de diciembre de 2008 en la reunión núm. 1044 de los representantes de los Ministros; también Recomendación CM/RecChL(2012)6 del Comité de Ministros sobre la aplicación de la de la Carta Europea de las Lenguas Regionales o Minoritarias por España, de 24 de octubre de 2012; Recomendación CM/RecChL(2016)1 del Comité de Ministros sobre la aplicación de la de la Carta Europea de las Lenguas Regionales o Minoritarias por España, de 20 de enero de 2016)



la administración, o bien con base en un criterio funcional, las funciones asignadas al puesto de trabajo.

Un ejemplo del sistema de singularización proporcional lo encontramos en la Comunidad Autónoma de Euskadi, donde se aplica el denominado «sistema de perfiles lingüísticos» (101). La Ley Básica de Normalización del Uso del Euskera (102) introdujo la orientación básica del proceso de planificación lingüística de los recursos humanos, al prever en su artículo 14.2 la necesidad de que los poderes públicos determinen «las plazas para las que es preceptivo el conocimiento de ambas lenguas». La caracterización lingüística de los puestos de trabajo se concibe como el eje vertebrador del sistema (103).

La caracterización lingüística de los puestos de trabajo no se establece de forma general, respecto de todas las plazas, previéndose que la exigencia del conocimiento del euskera únicamente será requisito en aquellas plazas que establezcan los poderes públicos. Se dispone, no obstante, que en las pruebas selectivas que se realicen para el acceso a las demás plazas de la Administración, se considerará, entre otros méritos, el nivel de conocimiento de las lenguas oficiales (104). Es decir, de acuerdo con la planificación, en ciertos casos, el conocimiento del euskera funcionará como requisito de acceso a la función pública, y en los demás, su conocimiento se considerará como mérito, *bonus* a considerar entre otros, pero sin carácter eliminatorio. En definitiva, la LNE remite a una actividad de planificación

(101) El sistema de planificación adoptado por las Administraciones Públicas vascas se basa en la determinación del correspondiente perfil lingüístico a cada uno de los puestos de trabajo que conforman la función pública. El sistema de perfiles lingüísticos es un sistema original en su conjunto, pero que ha importado sus elementos definitivos básicos. El referente principal es el sistema de dotación de puestos bilingües aplicado por la Administración Federal canadiense, orientado a garantizar un «bilingüismo institucional de servicio». *Vid.* I. URRUTIA LIBARONA, «Planificación lingüística en las Administraciones Públicas Vascas: balance y perspectivas» págs. 33 ss..

(102) Ley 10/1982, de 24 de noviembre, básica de normalización del uso del euskera (LNE).

(103) En Euskadi, el consenso alcanzado a principios de los ochenta (con la aprobación de la LNE) fue un consenso firme en lo relativo al reconocimiento de derechos lingüísticos a la ciudadanía derivados del estatus de doble oficialidad lingüística, pero un consenso mucho más frágil en cuanto a sus implicaciones sobre el aparato organizativo administrativo. Durante estos cuarenta años de vigencia de la norma, las discrepancias y tensiones tan características en la sociedad vasca también han marcado el devenir de la planificación lingüística. Se trata de una tensión entre dos perspectivas opuestas. De un lado, aquella que observa con total recelo la exigencia de conocimiento del euskera como requisito de capacidad para acceder a las funciones públicas, planteándola como discriminatoria respecto de los no vascoarlantes, y aquella otra que, desde una concepción que entiende la Administración Pública como un aparato organizativo al servicio de la sociedad, observa con naturalidad las exigencias lingüísticas, cuando de lo que se trata no es más que de servir a la sociedad también en la lengua propia del país, además de en la lengua del Estado.

(104) Art. 14.3 LNE.



la caracterización lingüística de los puestos que conforman la función pública (105).

El artículo sería impugnado ante el TC que, al respecto, estableció la doctrina de que «nada se opone a que los poderes públicos prescriban, en el ámbito de sus respectivas competencias, el conocimiento de ambas lenguas para acceder a determinadas plazas de funcionario o que, en general, se considere como mérito entre otros (como expresamente se prevé) el nivel de conocimiento de las mismas» (106).

Esta doctrina supuso un importante espaldarazo al sistema de planificación lingüística vasca, teniendo en cuenta la doctrina mucho más matizada que pocos años antes había fijado el Tribunal Constitucional en su Sentencia 76/1983, de 5 de agosto, al afirmar que «una interpretación sistemática de los preceptos constitucionales y estatutarios lleva ... a atribuir el deber de conocimiento de dicha lengua a la Administración Autonómica en su conjunto, no individualmente a cada uno de sus funcionarios, como modo de garantizar el derecho a usarla por parte de los ciudadanos de la respectiva comunidad» (107). El TC asumió en aquel pronunciamiento la tesis conocida como *bilingüismo objetivo de servicio* que separa, de un lado, el aparato administrativo objetivamente considerado, y de otro, los servidores públicos integrados en aquel, con atribución del deber de conocimiento exclusivamente al

---

(105) El desarrollo de las previsiones legales se realizó mediante el Decreto 86/1997, de 15 de abril, por el que se regula el proceso de normalización del uso del euskera en las Administraciones Públicas de la Comunidad de Euskadi. Esta norma regula el sistema de «perfiles lingüísticos». En esquema, el sistema consiste en fijar un determinado perfil lingüístico (PL) para cada puesto de trabajo de la función pública. El PL está determinado por el nivel de competencia en euskera necesario para la provisión del puesto de trabajo. El PL de cada puesto se fija a través de las relaciones de puestos de trabajo. Existen cuatro perfiles lingüísticos ordenados de menor a mayor nivel de euskera (PL1, PL2, PL3 y PL4) que se asignan a las plazas según los usos lingüísticos que estas requieren. Todas las plazas tienen su PL.

El segundo elemento a tener en cuenta es la «fecha de preceptividad», que es aquella a partir de la cual el cumplimiento del PL se constituye en exigencia obligatoria para el acceso y la provisión del correspondiente puesto de trabajo. Así, se habla de PL preceptivos (aquellos para cuya provisión, el candidato deberá acreditar el correspondiente perfil) y PL no preceptivos (su provisión no requiere la acreditación del perfil). Cuando un PL pasa de ser diferido a ser preceptivo, quien provea la plaza deberá acreditar el PL, que podrá ser removido en caso contrario.

Finalmente, el número de PL preceptivos y de PL diferidos se determina en función del «índice de obligado cumplimiento o de preceptividad», que se calcula sobre la base de los datos relativos al conocimiento del euskera de la población que reside en el ámbito territorial de la Administración correspondiente, utilizándose la siguiente fórmula:

Índice de obligado cumplimiento = % euskaldunes + (% cuasieuskaldunes / 2)

Existen dos ámbitos que han quedado fuera de la aplicación del sistema de perfiles: el sanitario y la Ertzaintza (policía vasca). Por su parte, el sector docente aplica una variante del sistema, caracterizado por la existencia de dos únicos perfiles, el PL1 (puestos docentes que no utilizan el euskera) y PL2 (puestos docentes con docencia en euskera).

(106) STC 82/1986, de 26 de junio, FJ 14.

(107) STC 76/1983, de 5 de agosto; también STC 214/1989, de 21 de diciembre, FJ 26.



primero. En aquella ocasión el TC enfocó la cuestión desde la perspectiva de la previsión constitucional del art. 3.1 que únicamente establece el deber de conocimiento del castellano y no el de las demás lenguas, haciéndolo extensivo a los servidores públicos. Se trataba de un enfoque a nuestro juicio desafortunado en la medida que no cabe equiparar la posición de los ciudadanos sometidos a las relaciones generales con la Administración, respecto de aquellos que, encontrándose a su servicio, deben ser los encargados de garantizar los derechos lingüísticos de los primeros.

Pero además, un planteamiento de pura lógica lleva a considerar que no cabe predicar deber lingüístico alguno de la Administración que, de un modo u otro, no repercute de inmediato sobre quienes han de cumplir las funciones y cargos públicos. Es la Administración la encargada de responder a la demanda de uso de las lenguas oficiales y habrá de realizarlo, evidentemente, mediante el personal a su servicio con la suficiente capacidad lingüística.

Con relación al segundo de los modelos teóricos básicos, el que generaliza las exigencias lingüísticas en el acceso a las funciones públicas, el Tribunal Constitucional muy tempranamente también confirmó su constitucionalidad a través de la STC 46/1991 relativa a la Ley de la Función Pública de la Administración de la Generalitat. Esta sentencia vino a afirmar los principios medulares de la cuestión, de entre los que sintéticamente destacaríamos cuatro:

En primer lugar, las exigencias lingüísticas no se conciben como condiciones ajenas a los principios constitucionales que rigen el acceso a las funciones públicas, sino todo lo contrario. «La exigencia del conocimiento del idioma que es oficial en el territorio donde actúa la administración a la que se aspira a servir es perfectamente incluíble dentro de los méritos y capacidades requeridas» (108). El conocimiento de la lengua propia para acceder a la función pública ha de ser entendido como requisito de capacidad, en conjunción con el resto de capacidades y méritos que rigen los procedimientos selectivos.

En segundo lugar, se ha de guardar la necesaria proporcionalidad entre los requisitos lingüísticos exigidos en el acceso y el nivel de conocimientos requeridos para la función a desempeñar (109). La exigencia de conocimiento de la lengua propia ha de establecerse en consonancia con las funciones asignadas al puesto a desempeñar. El nivel de capacidad no

(108) STC 46/1991, de 28 de febrero, FJ 3.

(109) «...sería contrario al derecho a la igualdad en el acceso a la función pública, exigir un nivel de conocimiento del catalán sin relación alguna con la capacidad requerida para desempeñar la función de que se trate» (STC 46/1991, de 28 de febrero, FJ 4).



podría exceder lo razonablemente requerido para el correcto desempeño del puesto, ni tampoco lo inverso.

En tercer lugar, la exigencia del conocimiento de las lenguas «se trata de un requisito justificado y equitativo también en función de la propia eficacia de la administración autónoma... que resulta imprescindible para que el funcionario pueda ejercer adecuadamente su trabajo en la Administración autonómica» (110). A través de esas palabras el Tribunal Constitucional apunta un segundo fundamento de las exigencias lingüísticas. No se trata únicamente de garantizar que los ciudadanos puedan ejercer su derecho a utilizar la lengua propia en sus relaciones con la Administración, sino también posibilitar que la Administración autonómica actúe en cualquiera de las lenguas oficiales (111). El bilingüismo, además de «de servicio» se concibe con carácter «funcional».

Y en cuarto lugar, el Tribunal Constitucional destacó que la mayor o menor extensión de las exigencias lingüísticas ha de establecerse de forma razonable y proporcionada en atención a la extensión del uso social de la lengua de que se trate. Desde esa perspectiva, la exigencia generalizada del conocimiento del catalán se justifica «dada también la extensión del uso del catalán en todo el territorio de la Comunidad Autónoma» (112). En otras palabras, la planificación lingüística no puede realizarse al margen de la realidad sociolingüística del territorio sobre el que actúa la Administración.

Recapitulando, el Tribunal constitucional afirma la constitucionalidad de las exigencias lingüísticas generalizadas sobre la base de los siguientes parámetros: (1) consideración como requisito constitucional de mérito y capacidad, (2) proporcionalidad del requisito respecto de las funciones asignadas al puesto, (3) eficacia del funcionamiento administrativo en las dos lenguas oficiales, (4) proporcionalidad en atención a la extensión del uso social. Pues bien, siendo así, sorprende que la posterior STC 165/2013, de 26 de septiembre, sobre la base de esos mismos parámetros legitimara lo inverso. Efectivamente, esa sentencia analizó la constitucionalidad de la, hoy derogada, Ley balear 9/2012 (113), que invirtió la preceptividad del requisito lingüístico para el acceso a la función pública balear, de manera que la acredita-

(110) STC 46/1991, de 28 de febrero, FJ 3.

(111) Comparto el criterio de MILIAN i MASSANA, A., «Planificación en las Administraciones de las CC.AA con doble oficialidad lingüística», *cit.*, pág. 109.

(112) STC 46/1991, de 28 de febrero, FJ 3.

(113) Ley 9/2012, de 19 de julio, de modificación de la Ley 3/2007, de 27 de marzo, de la función pública de la Comunidad Autónoma de las Illes Balears. Norma derogada por Ley 4/2016, de 6 de abril de medidas de capacitación lingüística para la recuperación del uso del catalán en el ámbito de la función pública.



ción de un nivel de conocimientos del catalán dejó de ser un requisito genérico para el acceso a la función pública y provisión de puestos de trabajo, y sólo resultaba exigible respecto de los escasos puestos de trabajo contemplados expresamente en la norma, valorándose en los demás casos como mérito. Se trató de una norma que rompía con los consensos existentes hasta la fecha en materia de lengua, proclives a recuperar, en la legislación sobre el uso de las lenguas oficiales, aquellos elementos necesarios para devolver al catalán un estatus más coherente con los mandatos de protección y fomento determinados por el Estatuto de Autonomía.

El Tribunal Constitucional, en la citada STC 165/2013, de 26 de septiembre, para justificar el carácter regresivo de la reforma legal balear en materia lingüística, se sirvió nuevamente de la doctrina del equilibrio inexcusable entre lenguas, indicando que «Desde esta estricta perspectiva jurídico-constitucional, la opción de política legislativa aquí enjuiciada de conformar una función pública donde no sea necesario genéricamente el requisito lingüístico de la lengua propia no implica necesariamente una posición subordinada de esta lengua» (114). El enfoque es, a nuestro juicio, incorrecto, ya que el objetivo de la norma no era el de privilegiar la lengua propia, sino inversamente, el de dejar de privilegiarla. Y la cuestión a plantear es si los poderes públicos pueden adoptar una orientación regresiva de ese cariz. Soportar el proceso de normalización lingüística exclusivamente sobre los puestos de trabajo de atención directa y de información a la ciudadanía resulta claramente insuficiente y difícilmente comprensible (115). Pero además, tal y como expresa el Voto Particular a esa sentencia, «si el Tribunal Constitucional avaló en 1991 la «razonabilidad» y el carácter «justificado y equitativo» de la exigencia de cierto nivel de conocimiento como requisito general de capacidad, con la misma Constitución y un Estatuto de Autonomía similar, no puede ser razonable, justificado y equitativo en 2013 no valorar el conocimiento del catalán como requisito general de capacidad, ignorando el carácter oficial del catalán y la propia eficacia de la Administración autónoma, en la cual un cierto nivel de conocimiento de la lengua catalana resulta imprescindible para que el funcionario pueda ejercer adecuadamente su tra-

(114) STC 165/2013, de 26 de septiembre, FJ 7.

(115) Surge la cuestión de si esta visión tan pacata se corresponde con las obligaciones de la CELRM. En especial si se cumple el compromiso del artículo 10.3 que exige «velar por que las lenguas regionales o minoritarias se empleen al prestarse un servicio», y de art 13.2.c que exige «velar por que los servicios sociales como los hospitales, las residencias de la tercera edad, los asilos ofrezcan la posibilidad de recibir y atender en su lengua a los hablantes de una lengua regional o minoritaria que necesiten cuidados por razones de salud, edad o por otros motivos».





bajo, dado el carácter cooficial del idioma catalán en las Illes Balears y dada también la extensión del uso del catalán en todo el territorio de la Comunidad Autónoma» (116).

## 2. Administración periférica del Estado

La oficialidad de las lenguas propias afecta a todos los poderes públicos radicados en el territorio de la Comunidad Autónoma con dos lenguas oficiales, incluida la administración periférica del Estado (117). Ello implica la garantía del derecho de opción de lengua oficial por parte de la ciudadanía, y la aplicación del régimen de uso lingüístico en los procedimientos administrativos, regulado por la Ley 39/2015 de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas, cuyo artículo 15.1 prevé que, si los interesados que se dirijan a los órganos de la Administración General del Estado con sede en el territorio de una Comunidad Autónoma utilizan la lengua que sea cooficial en ella, el procedimiento se tramitará en la lengua elegida por dichos interesados, a no ser que concurren varios interesados en el procedimiento, y existiera discrepancia en cuanto a la lengua, caso en el que el procedimiento se tramitará en castellano, si bien los documentos o testimonios que requieran los interesados se expedirán en la lengua elegida por los mismos (118).

La Ley configura un derecho subjetivo a entablar comunicaciones bidireccionales en la lengua oficial de elección del ciudadano ante la Administración General del Estado en las comunidades autónomas con más de una lengua oficial. Pero no solo eso. Si el ciudadano elige una lengua

(116) Voto particular que formula la Magistrada doña Adela Asua Batarrita respecto de la Sentencia 165/2013, apartado 2.

(117) Vid. STC 82/1986, FJ 4 «la consecuente cooficialidad lo es con respecto a todos los poderes públicos radicados en el territorio autonómico, sin exclusión de los órganos dependientes de la Administración central y de otras instituciones estatales en sentido estricto, siendo, por tanto, el criterio delimitador de la oficialidad del castellano y de la cooficialidad de otras lenguas españolas el territorio, independientemente del carácter estatal (en sentido estricto), autonómico o local de los distintos poderes públicos»

(118) Vid. NOGUEIRA LÓPEZ, A., «Derecho de los ciudadanos al uso de las lenguas oficiales en el procedimiento, en especial ante la Administración General del Estado», en Eduardo GAMERO CASADO (dir.), Severiano FERNÁNDEZ RAMOS y Julián VALERO TORRIJOS (coord.), *Tratado de Procedimiento Administrativo Común y Régimen Jurídico Básico del sector público*, Valencia, Tirant lo Blanch, 2017, pág. 442, donde expone que la Ley fija que la lengua de trabajo interna de la AGE será el castellano. No obstante, esta regla sobre los usos lingüísticos *ad intra* (ej. documentos y comunicaciones entre órganos) tiene como complemento una regulación de los usos *ad extra* en las relaciones con los ciudadanos que está presidida por los presupuestos inherentes a la oficialidad de la lengua: plena validez jurídica y opción lingüística del ciudadano. Así los ciudadanos que se dirijan a órganos de la AGE con sede en un territorio con doble oficialidad «podrán utilizar también la lengua que sea cooficial en ella».



distinta del castellano el artículo 15 de la Ley 39/2015 establece que también se ven condicionados los usos internos de la AGE puesto que «el procedimiento se tramitará en la lengua elegida por el interesado».

En definitiva, tanto la garantía de la libertad de opción de la lengua oficial por parte de la ciudadanía, que exige el deber de atención a éstos en la lengua escogida, como la eficacia en el funcionamiento de la administración periférica, que ha de instruir los procedimientos administrativos exclusivamente en la lengua propia cuando los interesados la utilicen, impulsan una planificación lingüística en el ámbito de la administración periférica.

La norma que regula esta materia es la Orden de 20 de julio de 1990 por la que se dictan normas para la provisión de determinados puestos de trabajo de funcionarios en la Administración Periférica del Estado, en relación con el conocimiento de las lenguas oficiales propias de las Comunidades Autónomas. Esta norma hace pivotar sobre los departamentos ministeriales, a iniciativa de las delegaciones del gobierno, la determinación de los puestos para los que, en función de su contenido, resulte preceptivo el conocimiento de la lengua oficial propia de cada Comunidad Autónoma, lo que se incorporara como requisito a las correspondientes relaciones de puestos de trabajo (119). La norma prevé dos vías para articular la planificación: la de las exigencias lingüísticas, cuya operatividad no se determina sobre bases objetivas, y la de la valoración como mérito del conocimiento de las lenguas propias en los procedimientos de provisión de determinados puestos de trabajo; en concreto de los que presenten las siguientes características (120):

- a) Información al público.
- b) Recepción y registro de documentos.
- c) Actividades de gestión con significativos grados de proximidad con el público y de frecuencia en su relación.
- d) Actividades para las que el conocimiento de la lengua constituya factor relevante.

Se trata, salvo en el supuesto previsto en el apartado d), de puestos de trabajo de directa relación con el público. En estos casos, repárese en que el conocimiento de la lengua propia no funciona como exigencia para el acceso a la función pública, sino como mérito en los concursos de provisión.

El enfoque resulta extremadamente limitado y su operatividad práctica se entiende insuficiente para satisfacer los derechos lingüísticos re-

(119) Punto segundo de la Orden de 20 de julio de 1990, *cit.*

(120) Punto tercero de la Orden de 20 de julio de 1990, *cit.*



conocidos por la Constitución y los Estatutos de Autonomía. La realidad muestra que tras más de 40 años de doble oficialidad lingüística, la aplicación práctica de esta normativa ha resultado irregular y escasamente efectiva (121).

El último informe sobre el cumplimiento en España de la Carta Europea de las Lenguas Regionales o Minoritarias, redactado a instancia de la Administración del Estado, contiene el siguiente cuadro relativo al «Conocimiento del idioma cooficial de los empleados públicos de la Administración General del Estado» (122), que reproduzco seguidamente:

COMUNIDAD AUTÓNOMA	% EMPLEADOS PÚBLICOS QUE CONOCEN LENGUA COOFICIAL	
	DELEGACIÓN G <sup>o</sup> *	RESTO AGE
CATALUÑA	95%	No se dispone del dato de la situación exacta en el resto de la AGE, pero se calcula, por las características de los empleados, que puede ser extrapolable.
COMUNITAT VALENCIANA	90%	
ILLES BALEARS	32%	
GALICIA	96%	En las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad del Estado el conocimiento del idioma cooficial podría ser menor.
NAVARRA	1,26%	
PAÍS VASCO	14%	

La lectura de esos datos resulta compleja: los porcentajes son muy desiguales de una Comunidad Autónoma a otra, y también destaca su indeterminación en ciertos ámbitos, como sería el caso de las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad del Estado. En todo caso, los informes del Co-

(121) *Vid.* MARCET, J., «La política lingüística de l'estat español...», pág. 67 donde dice: «Des de la introducció del coneixement de les llengües pròpies de la Comunitat, bé com a requisit o bé com a mèrit segons els casos, en la legislació que regula aspectes concrets de l'accés a la funció pública o que ordena determinats serveis, quan aquests s'han de dur a terme en comunitats amb llengua pròpia, fins a la pràctica concreta de l'aplicació d'aquestes previsions o de la presència formal de la llengua cooficial en documentació oficial o en la relació formal dels ciutadans amb l'administració general de l'Estat, el camí recorregut està ple d'incidències, de petits avenços, de reticències i de pràctiques poc constants i irregulars».

(122) Quinto Informe Sobre El Cumplimiento En España De La Carta Europea De Las Lenguas Regionales O Minoritarias, Del Consejo De Europa 2014 - 2016 Pág. 238 <https://rm.coe.int/spainpr5-es-docx/1680788433> (última visita 26/02/2021).



mité de Expertos de la Carta Europea de las Lenguas evidencian una situación general muy precaria. Así, por ejemplo, en el último informe de seguimiento se lee que pese a los cursos de aprendizaje organizados, el conocimiento y uso de las lenguas oficiales por parte del personal al servicio de la Administración General del Estado continua siendo insuficiente (123).

La cuestión principal que se plantea al observar la situación y los escasos avances del proceso de normalización en el ámbito de la Administración General del Estado es el de la falta de voluntad política. Los problemas de adaptación continúan y el reconocimiento del pluralismo lingüístico es más formal que material, echándose de menos una voluntad clara de promoción y fomento de la realidad plurilingüe. Se ha avanzado algo, pero de forma desigual y con mucha improvisación, lo que también evidencia la incompreensión con la que se observa la cuestión lingüística desde la Administración General del Estado.

## VII. Reflexión conclusiva

La atención que la Constitución de 1978 dedica a las lenguas es relativa. Es dudoso que la Constitución establezca un verdadero modelo lingüístico constitucional, entendido éste como un conjunto sistemático que produce, como resultado, un régimen jurídico determinado. Más bien plantea una apertura a los Estatutos de Autonomía para configurar el modelo, con algunos elementos indisponibles. El margen, en principio, es amplio, si bien el estudio realizado evidencia que tal disponibilidad ha ido reduciéndose con el tiempo.

El análisis evidencia que la interpretación de las bases constitucionales sobre las que se asienta el modelo lingüístico se ha modificado con el tiempo. Los consensos en materia lingüística de la década de los años ochenta y noventa han ido debilitándose. Es a partir de 2010 cuando se observa un cambio de paradigmas. El punto de inflexión se encuentra en la STC 31/2010 sobre el Estatuto de Autonomía de Cataluña, a la que han seguido otros pronunciamientos jurisprudenciales y reformas legales. Ciertamente a partir de ella, hemos de entender que se ha producido una variación del canon de constitucionalidad de la política lingüística, trasla-

(123) «In its fourth cycle recommendations, the Committee of Ministers recommended the Spanish authorities to continue to implement legal and practical measures to ensure an adequate presence of co-official languages in the State administration at the level of the Autonomous Communities. Despite language courses offered to State officials in Spain's General State Administration, knowledge and use of co-official languages remains insufficient». European Charter for Regional or Minority Languages: Fifth report of the Committee of Experts in respect of Spain. 1356th meeting, 9 October 2019. Apartado 13.



dándose el eje de la constitucionalidad de la legislación lingüística desde la «garantía de la doble oficialidad» al «inexcusable equilibrio» entre las lenguas oficiales a la hora de definirla.

La disponibilidad legislativa ya no encuentra su límite únicamente en la garantía del derecho de opción de lengua, sino en una idea de «equilibrio» que ha de presidir el tratamiento normativo, construyendo la disponibilidad de los poderes públicos sobre la materia. Ello supone adentrarse en el ámbito de la definición de la política lingüística, cuyo diseño, puesta en práctica y realización corresponde a los poderes públicos autonómicos. Se produce, en consecuencia, un claro achicamiento competencial en materia de normalización lingüística.

El enfoque del equilibrio inexcusable como motor de la política lingüística tiene importantes consecuencias jurídicas: por un lado, los eventuales tratamientos asimétricos deben contar con una justificación razonable y objetiva, y, por otro lado, en tanto excepciones al criterio de igualdad, tales medidas en todo caso, tendrán carácter provisional. El cambio de racionalidad es evidente. De otorgar un tratamiento específico al uso de la lengua propia pasamos a una situación en la que el tratamiento distinto entre lenguas solo se admite en tanto la igualdad entre las lenguas oficiales resulte efectiva.

Una cuestión, más de fondo, es la falta de neutralidad del criterio de equilibrio entre lenguas oficiales. Se ha de tener en cuenta que la posición de partida de las lenguas no es idéntica. La vitalidad etnolingüística de las lenguas propias y la de la lengua castellana son muy diferentes. Por tanto, a la hora de perseguir un fin igualitario, dotar de un tratamiento de plena igualdad a ambas no resulta adecuado. El equilibrio entre lenguas es la estación de llegada, y no la estación de partida. No obstante el Tribunal Constitucional afirma el equilibrio como la situación normal, y el desequilibrio sobre la base de la normalización lingüística, como la situación de excepción.

Este enfoque resulta excesivamente restrictivo. A nuestro entender, la normalización lingüística sería una excepción al principio de equilibrio inexcusable. En esta materia se han de distinguir dos planos diferentes: el primero, relativo al estatus jurídico formal de las lenguas, actúa sobre los derechos lingüísticos de uso las personas, cuya posición debe ser igual en su relación con el poder público en lo referido a la lengua oficial por la que opten. El segundo plano actúa en el ámbito de la política lingüística. Y en materia de política lingüística a quien corresponde determinar el tratamiento de las lenguas es a la Comunidad Autónoma. Que el derecho de opción de lengua debe ser siempre garantizado no significa que el tratamiento lingüístico se deba basar en un equilibrio inexcusable (sin que quepa privilegiar el uso de una de ellas, haciendo de ésta la lengua de uso normal).



El margen de disposición de los poderes públicos autonómicos para definir su política de normalización lingüística se ha visto mermado. Y asimismo se constata la falta de articulación de una verdadera política lingüística estatal cuyo objetivo sea normalizar el uso, es decir, hacer normal el uso de las lenguas propias en la administración del Estado. Se trata de una orientación que recela del pluralismo lingüístico, como si su gestión correspondiera en exclusiva a las administraciones autonómicas, pero no a las estatales. Da la impresión de que la Administración del Estado no tuviera más vinculación que respecto de la lengua oficial del Estado. La normativa y la práctica desarrollada no se corresponden con una administración que ha de servir a una sociedad formada por una ciudadanía bilingüe. La acomodación a la realidad plurilingüe no se ha planteado con la suficiente intensidad ni, en consecuencia la adaptación a una doble oficialidad que también es fruto de una decisión constitucional, lo que sigue constituyendo una anomalía. El ámbito lingüístico continúa necesitado de mayores avances en la Administración del Estado y de un mayor compromiso para garantizar los derechos lingüísticos derivados de la doble oficialidad lingüística.

## Bibliografía

- AGIRREAZKUENAGA, I., *Diversidad y convivencia lingüística. Dimensión europea, nacional y claves jurídicas para la normalización del Euskara*. San Sebastián, Diputación Foral de Gipuzkoa, 2003.
- AGIRREAZKUENAGA, I., «Caracteres Jurídicos de la Administración de Justicia en un Estado plurilingüe», en *Revista Vasca de Administración Pública* núm. 57 (2000), págs. 199-230.
- AGIRREAZKUENAGA, I., «Fundamentos y realidad de la planificación lingüística en las administraciones públicas vascas», en *Revista de Llengua i Dret*, núm. 31 (1999), págs. 107-124.
- AGUADO I CUDOLÁ, V., «Les llengües en els procediments administratius, amb particular referència als procediments tramitats per mitjans electrònics» en Antoni MILIAN I MASSANA (coord.), *Drets lingüístics, de debò? Els drets lingüístics en les actuacions administratives i en determinades activitats supervisades per les administracions*. Barcelona, Institut d'Estudis Autònomic, 2012.
- ALBERTI, E., «El régimen de doble oficialidad y los derechos y deberes lingüísticos», en VVAA, *Estudios jurídicos sobre la ley de política lingüística*. Barcelona, Insitut d'Estudis Autònomic, (1999), págs. 77-106.
- ARZOZ SANTISTEBAN, X., «Lenguas y modalidades lingüísticas en la Constitución Española: ¿Dos regímenes jurídicos diferenciados?», en Antoni MILIAN I MASSANA (coord.), *El plurilingüisme a la Constitució espanyola*. Barcelona, Institut d'Estudis Autònomic, (2009), págs. 61-122.



- CABELLOS, M.A., «La competència en matèria de Llengua pròpia en el nou Estatut», en *Revista de Llengua i Dret*, núm. 49 (2008), págs. 69-96.
- CAGIAO Y CONDE, J., «Políticas lingüísticas en democracias federales con diversidad lingüística: Bélgica, Canadá y Suiza. ¿Un modelo para España?», en CAGIAO Y CONDE, Jorge; JIMÉNEZ SALCEDO, Juan (coords.), *Políticas lingüísticas en democracias multilingües*. Madrid, La Catarata, (2015), págs. 105-127.
- CASTELLS ARTECHE, J.M., «Efectos jurídicos de la ratificación por España de la Carta Europea de Lenguas Regionales o Minoritarias», en *Revista Vasca de Administración Pública*, núm. 69(II) (2004), págs. 223-238.
- COBREROS MENDAZONA, E., «La distribución de competencias entre el Estado y las Comunidades Autónomas en materia lingüística», en *Autonomías*, núm. 12 (1990), págs. 213-225.
- COBREROS MENDAZONA, E. *El régimen jurídico de la oficialidad del euskera*. Oñati, IVAP, 1989.
- CORRETJA I TORRENS, M., «La projecció supraterritorial de la llengua catalana en el nou estatut d'autonomia de Catalunya», en *Revista de Llengua i Dret*, núm. 47 (2007), págs. 147-264.
- DE LA QUADRA-SALCEDO FERNÁNDEZ DEL CASTILLO, T., «El Estatuto de Cataluña y el Estado autonómico tras la sentencia del Tribunal Constitucional», en *Revista de Administración Pública*, núm. 184 (2011), págs. 41-77.
- FABEIRO FIDALGO, P., *El derecho de usar y el deber de conocer las lenguas en la Constitución Española de 1978*. Madrid, Iustel, 2013.
- FOSSAS ESPADALER, E., *El principio dispositivo en el Estado autonómico*, IVAP-Marcial Pons, Madrid, 2007.
- FOSSAS ESPADALER, E., «Aportaciones y límites de la jurisprudencia constitucional en el desarrollo del plurilingüismo en España», en *Revista Vasca de Administración Pública*, núm. 69(II), (2004), págs. 239-264.
- GÁLVEZ SALVADOR, M.J., «Artículo 3», en Pablo PÉREZ TREMP (dir.), Alejandro SÁIZ ARNAIZ (dir.), Carmen MONTESINOS PADILLA (coord.), *Comentario a la Constitución Española 40 aniversario 1978-2018 : Libro-homenaje a Luis López Guerra*. Vol 1. Valencia, Tirant lo Blanch, 2018.
- JOU, L., «La sentència 31/2010, reinterpretada. Legislació lingüística, realitat social i política», en *Revista d'Estudis Autònoms i Federals*, núm. 12 (2011), págs. 153-191.
- LASAGABASTER HERRARTE, I., «El euskera y los documentos notariales», en *Revista Vasca de Administración Pública* núm. 84 (2009), págs. 135-166.
- LASAGABASTER HERRARTE, I., «Las lenguas oficiales en los registros administrativos» en Antoni MILIAN I MASSANA (coord.) *Drets lingüístics, de debò? Els drets lingüístics en les actuacions administratives i en determinades activitats supervisades per les administracions*. Barcelona, Institut d'Estudis Autònoms, 2012, págs. 165-190.
- MARCET MORERA, J., «La política lingüística de l'estat espanyol: una aproximació a la incomprensió del pluralisme cultural», en *Revista de Llengua i Dret*, núm. 59 (2013), págs. 59-74.



- MILIAN i MASSANA, A., «Contingut i conseqüències jurídiques de la Sentència del Tribunal Constitucional 31/2010, de 28 de juny, en relació amb les llengües oficials», en *Revista Jurídica de les Illes Balears*, núm. 9 (2011), págs. 39-67.
- MILIAN i MASSANA, A., «Dels drets lingüístics al dret lingüístic: vint-i-cinc anys d'evolució a Catalunya», en *Revista de Llengua i Dret*, núm. 51 (2009), págs. 63-93.
- MILIAN i MASSANA, A., «La regulación constitucional del multilingüismo», en *Revista Española de Derecho Constitucional*, núm. 10 (1984), págs. 123-154.
- MILIAN i MASSANA, A., «Aproximación al régimen jurídico previsto para la lengua catalana en el Estatuto de Autonomía de Cataluña», en *Revista de Administración Pública*, núm. 94 (1981), págs. 317-338.
- MILIAN i MASSANA, A., «El marc constitucional espanyol relatiu al plurilingüisme. Model reexit o regulació obsoleta?», en A. MILIAN i MASSANA (coor), *El plurilingüisme a la Constitució espanyola: seminari*. Barcelona, Institut d'Estudis Autònoms, (2009), págs. 209-258.
- MILIAN MASSANA, A., «La ordenación estatutaria de las lenguas españolas distintas del castellano», en *Revista Vasca de Administración Pública*, núm. 6 (1983), págs. 243-270.
- NOGUEIRA LÓPEZ, A., «Mecanismos de garantía de los derechos lingüísticos», en A. M. PLA BOIX. *Garantia dels drets lingüístics. Estudis de cas: Bèlgica, Canadà, Espanya, Itàlia, Moldàvia i Suïssa*. Barcelona, Institut d'Estudis Autònoms, (2014), págs. 85-114.
- NOGUEIRA LÓPEZ, A., «Derecho de los ciudadanos al uso de las lenguas oficiales en el procedimiento, en especial ante la Administración General del Estado», en Eduardo GAMERO CASADO (dir.), Severiano FERNÁNDEZ RAMOS y Julián VALERO TORRIJOS (coord.), *Tratado de Procedimiento Administrativo Común y Régimen Jurídico Básico del sector público*, Valencia, Tirant lo Blanch, (2017), págs. 425-473.
- PÉREZ FERNÁNDEZ, J.M., «Principios del régimen jurídicolingüístico: en especial, el estatuto de oficialidad», en J.M. PÉREZ FERNÁNDEZ (coor), *Estudios sobre el estatuto jurídico de las lenguas en España*. Madrid, Atelier, 2006.
- PLA BOIX, A., «El régimen lingüístico de los nuevos Estatutos de Autonomía», en J. M. CASTELLÀ, i S. GRAMMOND, *Diversidad, derechos fundamentales y federalismo. Un diálogo entre Canadá y España*. Barcelona, Ed. Atelier, 2010.
- PLA BOIX, A., «La llengua al nou Estatut d'autonomia de Catalunya», en *Revista d'Estudis Autònoms i Federals*, núm. 3 (2004), págs. 259-294.
- PLA BOIX, A., *El règim jurídic de les llengües a l'Administració de Justícia*. Barcelona, Institut d'Estudis Autònoms de la Generalitat, 2004.
- PLA BOIX, A., «Article 9. Judicial authorities», en A. NOGUEIRA, E RUIZ, I. URRUTIA (eds), *Shaping Language Rights. Commentary on the European Charter for Regional or Minority Languages in Light of the Committee of Experts Evaluation*. Strasbourg, Council of Europe Publishing, 2011.
- PLA BOIX, A., «Reptes de la reforma estatutària en matèria lingüística una revisió crítica de la Sentència del Tribunal Constitucional 31/2010, de 28 de





- juny», en Anna Maria PLA (coord.), *Reptes del dret lingüístic català reflexions per a un debat crític*. Institut d'Estudis de l'Autogovern, (2017), págs. 47-80.
- PONS i PARERA, E., «Els efectes de la STC 31/2010, de 28 de juny, sobre el règim lingüístic de l'Estatut d'autonomia de Catalunya», en *Revista d'Estudis Autònoms i Federals*, núm. 12 (2011), págs. 120-152.
- PONS i PARERA, E., «La llengua en la Sentència de 28 de juny de 2010», en *Revista Catalana de Dret Públic*. Especial Sentència 31/2010 del Tribunal Constitucional, sobre l'Estatut d'autonomia de Catalunya de 2006 (2010), págs. 149-153.
- PONS i PARERA, E., *L'oficialitat lingüística. Declaracions constitucionals i implicacions jurídiques i pràctiques*. Barcelona, Departament de Cultura de la Generalitat de Catalunya, 2015.
- PONS i PARERA, E., «Article 14. Transfrontier Exchanges», en A. NOGUEIRA, E. RUIZ, I. URRUTIA (eds), *Shaping Language Rights. Commentary on the European Charter for Regional or Minority Languages in Light of the Committee of Experts Evaluation*. Strasbourg, Council of Europe Publishing, 2011.
- POU i PUJOLRÀS, A., «El català a l'administració de justícia i el nou estatut», en *Llengua i Dret* núm. 48 (2007), págs. 133-186.
- POU i PUJOLRÀS, A., «La jurisprudència del Tribunal Suprem en matèria lingüística: novetats a partir de la STC 31/2010», en Anna Maria PLA (coord.), en *Reptes del dret lingüístic català reflexions per a un debat crític*. Institut d'Estudis de l'Autogovern, (2017), págs. 81-122.
- PRIETO DE PEDRO, J., «Dictamen», en *Teoría y Realidad Constitucional*. núm. 2 (1998): 87-112.
- PRIETO DE PEDRO, J., *Lenguas, lenguaje y derecho*. Madrid, Civitas, 1991.
- RUIZ VIEYTEZ, E., «Lenguas y Constitución. Una visión del derecho lingüístico comparado en Europa», en *Revista Vasca de Administración Pública*, núm. 72 (2005), págs. 268-270.
- SÁNCHEZ AGESTA y PRIETO, J., «Artículo 3: lenguas de España», en Oscar ALZAGA VILLAAMIL (coor), *Comentarios a la Constitución española de 1978*. Madrid, Edersa, 1996.
- SOLOZÁBAL, J.J., «El régimen constitucional del bilingüismo», en *Revista Española de Derecho Constitucional*, núm. 55 (1999), págs. 11-42.
- TOLIVAR, L., *Las libertades lingüísticas: la cooficialidad en el acceso a la función pública y en el Estatuto de los funcionarios*. Madrid, INAP, 1987.
- URRUTIA LIBARONA, I., «Derechos fundamentales y derechos lingüísticos en el ámbito de la justicia», en M. GERPE y M.A. CABELLOS, *Poder Judicial y modelo de Estado*. Barcelona, Atelier, (2013), págs. 151-196.
- URRUTIA LIBARONA, I., «Las cuotas lingüísticas en los servicios de comunicación audiovisual y el cine» en A. MILIAN I MASSANA (coor), *Drets lingüístics, de debò?: Els drets lingüístics en les actuacions administratives i en determinades activitats supervisades per les administracions*. Barcelona, Institut d'Estudis Autònoms, (2012), págs. 37-88.
- URRUTIA LIBARONA, I., «Crònica legislativa del País Basc» (segon semestre de 2007), en *Revista de Llengua i Dret*, núm. 50 (2008).



- URRUTIA LIBARONA, I., «Las garantías lingüísticas ante la Administración de justicia: cooficialidad y tutela judicial», en *Revista Jurídica de Cataluña*, vol. 100, núm. 2 (2001), págs. 393-420.
- VERNET i LLOBET, J., «El marc constitucional i estatutari del plurilingüisme» en Anna Maria PLA (coord.), *Reptes del dret lingüístic català reflexions per a un debat crític*. Institut d'Estudis de l'Autogovern, (2017), págs. 13-46.
- VERNET i LLOBET, J., «La planificación lingüística en las Administraciones Públicas del Estado en especial Administración Periférica y de Justicia», en *Revista Vasca de Administración Pública*. núm. 44-2 (1996), págs. 77-99.
- VERNET i LLOBET, J., «La regulació del plurilingüisme a l'administració espanyola (1970-1990)», en *Revista de Llengua i Dret*. núm. 18 (1992), págs. 155-179.
- VERNET i LLOBET, J., «La llengua a l'Estatut d'autonomia de Catalunya. Cap a un nou paradigma? En Antoni MILIAN I MASSANA (coor), *El Plurilingüisme a la Constitució espanyola*. Barcelona, Institut d'Estudis Autònoms, (2009), págs. 123-144.
- VERNET J. (coor), PONS, E., POU, A., SOLÉ J. R., PLA, A. M., *Dret lingüístic*. Valls, Cossetània, 2003.
- VERNET, J. y PUNSET, R., *Lenguas y Constitución*. Madrid, Iustel, 2007.

