

EL PLURALISMO LINGÜÍSTICO EN EL ESTADO AUTONÓMICO*

Alberto López Basaguren
Universidad del País Vasco

I. Las bases constitucionales del pluralismo lingüístico

1. Introducción

La Constitución española de 1978 configura el pluralismo lingüístico como una de las bases sobre las que se asienta la profunda transformación del sistema jurídico-político que su instauración sancionó. En este sentido, como viene a confirmar su inclusión en el Título Preliminar del texto consititucional, la protección de las lenguas distintas del castellano, así como la atribución a las mismas de un *status* jurídico relevante, constituyen uno de los principios fundamentales del conjunto de nuestro ordenamiento.¹

La Constitución condensa en su artículo 3 la normativa reguladora del pluralismo lingüístico; pero ésta se limita, únicamente, a sentar las bases o, mejor — por utilizar la terminología que se ha impuesto en la jurisprudencia constitucional en la materia—, las «líneas maestras» sobre las que se asentará el modelo lingüístico en nuestro ordenamiento jurídico. En este sentido, el modelo lingüístico se articula en torno a tres pilares fundamentales, consistentes, por una parte, en la consideración del castellano como lengua oficial del Estado —al que se vincula, según la redacción literal del precepto, un *deber* constitucional de conocimiento del mismo exigible de todos los ciudadanos—; en la consideración, por otra parte, de las lenguas propias de las Comunidades autónomas como lenguas igualmente oficiales en el ámbito de las mismas; así como, finalmente, en el respeto y protección de que han de ser objeto las diversas modalidades lingüísticas como patrimonio cultural común.

2. La declaración de cooficialidad lingüística y el deber de conocimiento del castellano

La declaración constitucional del castellano como lengua oficial del Estado no ofrece, en principio, dudas interpretativas, a pesar de la conocida, y extendida,

* (N. del E.). La Escola d'Administració Pública de Catalunya edita desde 1983 la *Revista de Llengua i Dret*, publicación periódica de investigación e información especializadas en estos temas.

1. Sobre el significado en nuestra tradición jurídica del Título Preliminar como compendio de los principios fundamentales, vid. Fernando Garrido Falla: «Título Preliminar», en ID. (dir.): *Comentarios a la Constitución*, Civitas, Madrid, 1980, p. 21.

argumentación jurisprudencial y doctrinal acerca del sentido dual o anfibológico con que el constituyente utiliza el término según las circunstancias; no hay duda, en este sentido, que la declaración de oficialidad del castellano en el artículo 3.1 de la Constitución se realiza con referencia al significado amplio del término, englobando, por tanto, las Comunidades autónomas. Esto significa que el castellano, como lengua oficial del Estado, lo es de cada una de las Comunidades autónomas.

En el mismo sentido hay que interpretar el artículo 3.2 del texto constitucional, donde se dispone que las lenguas distintas del castellano «serán también oficiales en las respectivas Comunidades autónomas...» No se puede pretender, en un contexto como el señalado, que el significado de la utilización del término Comunidad autónoma no tenga para el constituyente un inequívoco significado territorial que, por otra parte, se deduce directamente de los debates constituyentes;² así lo ha entendido el Tribunal Constitucional, quien ha asumido esta interpretación como evidente e incuestionable, y así se impone, si no queremos reducir al absurdo la declaración constitucional, ridiculizando el alcance de la innovación producida con la constitucionalización de la cooficialidad de las lenguas propias de las Comunidades autónomas.³

La oficialidad de las lenguas propias de las Comunidades autónomas en sus ámbitos territoriales respectivos viene directamente impuesta por el texto constitucional al determinar que las lenguas distintas del castellano «serán también oficiales en las respectivas Comunidades autónomas». La precisión inmediata de que la oficialidad de las lenguas propias de las Comunidades autónomas en sus ámbitos respectivos lo será «de acuerdo con sus Estatutos» no puede ser interpretada, dado el tenor de la regulación constitucional, en el sentido de reducir su significado al de una nueva especificación del *principio dispositivo*, característico de la regulación constitucional del ordenamiento autonómico.⁴ La declaración de oficialidad tiene un carácter imperativo e insoslayable ya que, como vemos, el artículo 3.2 de la Constitución no se limita a configurar una mera posibilidad de coofi-

2. El significado territorial de la declaración constitucional lo es en un doble sentido; la declaración de cooficialidad somete a todos los poderes públicos radicados en el territorio de la Comunidad autónoma y, en segundo lugar, los derechos lingüísticos derivados de aquella declaración son ejercitables, únicamente, en el territorio de la misma, sin que exista un status lingüístico personal de los ciudadanos de aquellas fuera de sus límites territoriales; sobre los principios de territorialidad y personalidad, en sentido propio, en los sistemas lingüísticos, vid. Guy Héraud: «Pour un droit linguistique comparé», en *Revue internationale de droit comparé*, 1971, pp. 313 y ss.

3. Vid. STC 82/86, de 26 de junio, fundamentos jurídicos 2º, 5º y 7º; en el mismo sentido, vid., p.e., Edorta Cobreros Mendazona: «Marco general del régimen de cooficialidad del euskaran (Estatuto y ley de normalización)», ponencia presentada en el *II Congrés Internacional de la Llengua catalana*, Andorra, 1986, texto mecanografiado, pp. 8 y ss. En sentido contrario se expresa Fernando Marín Riaño: «Lenguas oficiales», en «Estudio sistemático de la jurisprudencia constitucional sobre Comunidades autónomas», BCA, núm. 23, 1986, p. 1304, quien entiende que la Constitución no prejuzga la opción por el criterio territorial de Comunidad autónoma, manteniendo, sin embargo, que dicha opción sí se encuentra en los Estatutos de autonomía.

4. Vid., sobre el principio dispositivo, Santiago Muñoz Machado: *Derecho público de las Comunidades Autónomas*, I, Civitas, Madrid, 1982, pp. 139 y ss.; Eliseo Aja y otros: *El sistema jurídico de las Comunidades Autónomas*, Tecnos, Madrid, 1985, pp. 91 y ss.

cialidad a ejercer efectivamente por parte del legislador estatuyente, sino su efectiva inserción en el ordenamiento jurídico.⁵

En relación con la regulación de la cooficialidad de las lenguas vernáculas de las Comunidades autónomas, de todas formas, hay que abordar una última cuestión problemática que tiene gran incidencia en el régimen jurídico —y, en consecuencia, en el *status*— de las mismas en su condición de lenguas oficiales; nos referimos a la cuestión del deber de conocimiento de las lenguas oficiales.

La atribución a una lengua del carácter oficial supone —como, por otra parte, ha sido explícitamente recogido por nuestro Tribunal Constitucional⁶— su reconocimiento por los poderes públicos como vehículo normal de comunicación entre ellos y en sus relaciones con los ciudadanos, atribuyendo a éstas plena validez y efectos jurídicos; carácter oficial del que se derivaría, además, la imposibilidad de alegar válidamente su desconocimiento.⁷ Y, así, en este sentido, se ha mantenido que el deber de conocimiento de una lengua es consecuencia ineludible de la declaración de oficialidad de la misma.⁸

No es éste, sin embargo, el caso de nuestro sistema lingüístico, en el que la imposibilidad de alegar válidamente su desconocimiento no se deriva, sin más, de la declaración de oficialidad de una lengua.

En el texto constitucional, al explicitar el carácter del castellano como lengua oficial del Estado, se introduce un deber de conocimiento del mismo, exigible de todos los ciudadanos.

Ciertamente, con la inclusión del deber de conocimiento del castellano, establecido en el artículo 3.1 de la Constitución, no se está imponiendo un auténtico deber constitucional en sentido técnico estricto, como evidencia, con toda claridad, la diversa naturaleza jurídica, frente a éste último, de los demás deberes constitucionales.⁹ El deber constitucional de conocer el castellano no supone sino que el conocimiento del mismo por parte de los ciudadanos «puede presumirse en cualquier caso, independientemente de factores de residencia o de vecindad»,¹⁰ lo que conlleva la imposibilidad de los ciudadanos de alegar válidamente su des-

5. El carácter imperativo de la norma constitucional en la que se establece la cooficialidad lingüística ha sido defendido por Antoni Milián i Massana: «La regulación constitucional del multilingüismo», REDC, núm. 11, 1984, pp. 134-136; ID: «La regulación estatutaria de las lenguas distintas del castellano», RVAP, núm. 6, pp. 238-240; este autor pone de manifiesto que ello se desprende además de los antecedentes parlamentarios de la norma en cuestión: vid., en este sentido, *Constitución española*, op. fundamentalmente pp. 863 y ss. y 1928 y ss.

6. Vid., STC 82/86, fundamento jurídico 2º

7. Cfr. Milián i Massana, «La regulación constitucional...» op. cit., p. 132; Luis J. Segura Ginard: «Comentario sobre el régimen jurídico lingüístico del Estado de autonomía de las Islas Baleares», RPAV, núm. 8, 1984, pp. 237 y ss. Mantiene la misma posición el Consejo Consultivo de la Generalidad de Cataluña: «Dictamen 35. Normalización lingüística en Cataluña», en *Dictámenes 1981/82*, Barcelona, 184, pp. 505-506.

8. Vid. Consejo Consultivo de la Generalidad de Cataluña, *ob. cit.*, esp. pp. 505, 513 y 518-519, donde, en todo caso, se entiende que la citada incapacidad para alegar desconocimiento, en la regulación estatutaria de la cooficialidad de las lenguas propias de las Comunidades Autónomas, sólo podrá tener lugar cuando los poderes públicos hayan garantizado el efectivo conocimiento de las mismas, es decir, una vez producido, de forma efectiva, el proceso de normalización lingüística.

9. Vid. Segura Ginard, op. cit., p. 239. Extraordinariamente clarificador es, en este sentido, Santiago Varela Díaz: «La idea de deber constitucional», REDC, núm. 4, 1982, pp. 82-84.

10. Cfr. STC 84/86, de 26 de junio, FJ 2º.

conocimiento frente al uso del mismo por parte de los poderes públicos o de cualquier otro particular.¹¹

La Constitución, sin embargo, no señala la existencia de un deber similar de conocimiento de las lenguas distintas del castellano al establecer, en su artículo 3.2, el carácter de lenguas (co)oficiales en el ámbito de las Comunidades autónomas respectivas. Esta desigual regulación constitucional ha planteado importantes problemas interpretativos al tratar de precisar el régimen jurídico que, en nuestro ordenamiento, adoptan las distintas lenguas a las que se atribuye el *status* de lenguas oficiales.

Hay una cuestión que, en todo caso, no ofrece dudas. Si el constituyente se ha sentido en la necesidad de explicitar el deber de conocimiento del castellano como característica que se deriva de su condición de lengua oficial del Estado, añadido a la no previsión de un deber similar en relación con las lenguas (co)oficiales de las Comunidades autónomas, es necesario concluir, como ha hecho el Tribunal Constitucional, que, en nuestro ordenamiento, el deber de conocer una lengua no es inherente a la declaración de oficialidad de la misma,¹² articulándose como un auténtico *plus* a la declaración de oficialidad que ha de ser, en su caso, explícitamente incorporada al ordenamiento.¹³

Más allá de estos límites, sin embargo, la regulación constitucional que acabamos de contemplar ha llevado a algunas posiciones doctrinales y jurisprudenciales a extraer, en relación al régimen jurídico de las lenguas (co)oficiales distintas del castellano, conclusiones que, en nuestra opinión, no se corresponden con una adecuada interpretación del sistema constitucional de pluralismo lingüístico. En este sentido, se ha mantenido que, dada la precisión realizada por el constituyen-

11. Cfr. STC 82/86, fundamento jurídico 9º. Vid. Segura Ginard, *op. cit.*, p. 239, para quien de lo que se trata con esa regulación no es sino de fijar «un precepto que posibilite la eficacia de normas y actos jurídicos...». Esta correcta afirmación ha de ser, en todo caso, precisada, pues tiene importantes límites; como ha señalado el TC en su Sentencia 74/1987, de 25 de mayo, fundamento jurídico 3º, la presunción de conocimiento del castellano, cuando está en juego un derecho del ciudadano, es una simple presunción *iuris tantum*, no pudiendo suponer la desintegración de los mismos y quedando desvirtuada, por tanto, cuando la ignorancia o conocimiento insuficiente del castellano se alega de forma verosímil o así se pone de manifiesto en las actuaciones correspondientes, y ello en cualquier parte del territorio estatal, «en cuanto (que) (el derecho a ser asistido por intérprete —que es el caso que aquí ocupa al TC—) nace única y exclusivamente del desconocimiento del castellano y de la imposibilidad subsiguiente de relacionarse en forma comprensible con la administración...» (ibid, fundamento jurídico 4º); y es a la luz de esta argumentación como se puede comprender, en su integridad, la argumentación sostenida en la STC 2/1987, de 21 de enero, fundamento jurídico 6º, párrafo séptimo, en la que ya se apuntaba esta solución, rompiendo con la rígida posición precedente (cfr. STC 30/86, de 20 de febrero, fundamento jurídico 4º). En efecto, como ha puesto de manifiesto Giuseppe De Vergottini: «Il diritto di difesa come principio fondamentale della partecipazione al processo» en *Diritto e società*, 1986, v. 1, p. 99 una delle caratteristiche piú importanti del diritto costituzionale di difesa, ...è la sua effettività (...) (en relación con el cual) il diritto all'uso della lingua si rivelerebbe un vero e proprio *diritto* instrumentale», que no puede venir empañado por la inclusión del deber de conocer el castellano.

12. Cfr. STC 84/86 *op. cit.*, fundamento jurídico 2º.

13. *Ibidem*. Mantiene una posición contraria Segura Ginard, *op. cit.* p. 240, quien mantiene que la constitucionalización del deber de conocer el castellano «no supone una modificación de los efectos de la oficialidad, de tal manera que, si no existiese tal deber, el régimen jurídico del castellano permanecería invariable».

te estableciendo un deber de conocimiento del castellano derivado de su carácter de lengua oficial del Estado, la inexistencia en el texto constitucional de una precisión similar respecto de las demás lenguas oficiales ha de ser interpretada, *a sensu contrario*, como muestra inequívoca de la voluntad del constituyente de excluir el deber de conocimiento de aquéllas como característica de su régimen jurídico de lengua oficial.¹⁴

En nuestra opinión, sin embargo, del silencio constitucional no es posible extraer consecuencias como las reseñadas. Una argumentación *a sensu contrario* sólo sería posible si el constituyente hubiese pretendido fijar directamente las características del régimen jurídico de las lenguas (co)oficiales de las Comunidades autónomas, lo que, como veremos, no ocurre en nuestro ordenamiento jurídico.

La Constitución regula el carácter del castellano como lengua oficial del Estado, pero no prejuzga el régimen jurídico de las lenguas propias oficiales de las Comunidades autónomas, dejándolo expresamente al Estatuto de autonomía respectivo. Por ello, el silencio constitucional no puede interpretarse como exclusión del deber de conocimiento de aquellas lenguas, ya que, precisamente, ese silencio no es sino consecuencia lógica de la configuración del bloque de la constitucionalidad del sistema lingüístico en el que el constituyente atribuye al Estatuto de autonomía la configuración del régimen jurídico de la lengua propia respectiva. Y, en este sentido, nada impide, desde la regulación constitucional, que en el citado régimen lingüístico se incluya, por parte del Estatuto de autonomía —o, en su defecto, por el legislador autonómico— un deber de conocimiento de la lengua propia (co)oficial. Ciertamente, la Constitución *permite* regímenes lingüísticos diferenciados, en la medida en que no incluye, de forma insoslayable, el deber de conocimiento de las lenguas vernáculas (co)oficiales, pero no *impone* las referidas diferencias de régimen jurídico, dejando la opción, en todo caso, al Estatuto de autonomía.¹⁵

En consecuencia, hay que afirmar que, en principio, en nuestro ordenamiento jurídico y tomando como base exclusivamente la regulación contenida en la Constitución, podría haber una regulación *perfecta* de la cooficialidad lingüística en la medida en que los Estatutos incorporasen al régimen jurídico de la lengua propia el deber de conocimiento de la misma; sistema de cooficialidad perfecta que,

14. El TC así lo ha mantenido en su Sentencia 84/86, fundamento jurídico 2º. Vid., asimismo, la argumentación del Tribunal en la Sentencia 82/86, fundamento jurídico 9º; declarando inconstitucional la pretensión de la ley vasca del euskera de crear zonas unilingües vascoparlantes en las que los poderes públicos pudiesen prescindir del uso del castellano. Vid. también, en el mismo sentido de la jurisprudencia citada, Marín Riaño, *op. cit.* pp. 1304-1305.

15. Vid. Rafael Entrena Cuesta: «Art. 3», en Garrido Falla (dir.), *op. cit.*, pp. 61-62. Como ya hemos señalado, el TC, sin embargo, ha rechazado explícitamente la posibilidad de incluir en el régimen jurídico de las lenguas (co)oficiales de las Comunidades autónomas el deber de conocimiento de las mismas, entendiendo que tal posibilidad está excluida constitucionalmente: vid. STC 84/86, sobre el gallego. Hay que decir que, en todo caso, la polémica sobre esta situación ha sido fundamentalmente una polémica «nominalista», ya que la declaración de inconstitucionalidad del deber de conocimiento de las lenguas propias de las Comunidades autónomas no ha supuesto la declaración de inconstitucionalidad de las normas que especifican las consecuencias de ese deber, por lo que aquella declaración no ha supuesto ninguna alteración del régimen jurídico efectivo de las mismas.

en su caso, supondría la disponibilidad tanto de los ciudadanos como de los poderes públicos, en cualquier ámbito de relación, de cualquiera de las lenguas cooficiales, indistintamente, sin que cupiese la posibilidad de alegar válidamente su desconocimiento respecto de ninguna de ellas.¹⁶

3. *El Estatuto de Autonomía y el bloque de la constitucionalidad del pluralismo lingüístico*

Hemos visto que la Constitución impone directamente la cooficialidad de las lenguas propias de las Comunidades autónomas; esto no quiere decir, sin embargo, que la referencia a los Estatutos de autonomía carezca de significado.

Esta referencia tiene, en primer lugar, la virtualidad de configurar la norma estatutaria como la norma constitucionalmente competente para la configuración del modelo lingüístico que cada Comunidad autónoma en directo desarrollo de la normativa constitucional.

Si hemos visto que en el artículo 3 de la Constitución no se hace sino establecer las bases sobre las que se asentará el modelo lingüístico, la decisión constituyente de que la (co)oficialidad de las lenguas distintas del castellano sea «de acuerdo con sus Estatutos» ha de significar, en consecuencia, que el Estatuto de autonomía se configura como el cuerpo normativo al que, en desarrollo de la normativa constitucional referida, corresponde la configuración del modelo lingüístico que se instaura en cada Comunidad autónoma. La competencia estatutaria no tendría, así, un carácter meramente nominativo, limitándose a la pura y simple recepción de la norma constitucional, pues a los Estatutos correspondería precisar las características concretas con la oficialidad de la lengua propia se instaura en el ordenamiento jurídico, ya que la cooficialidad de la lengua propia de las Comunidades autónomas tiene que ser modulada por los respectivos Estatutos de autonomía.¹⁷

La *reserva de Estatuto* configurada en el artículo 3 de la Constitución, en relación con la regulación del modelo lingüístico de cada Comunidad autónoma, adquiere su pleno significado a la luz del artículo 147.1 C.E., en relación con los artículos 9.1 y 81.1 y 2 de la misma. El juego de estas normas viene a configurar el Estatuto de autonomía de cada respectiva Comunidad autónoma como parte

16. Esto es lo que mantiene el Consejo Consultivo de la Generalidad, «Dictamen 35», *op. cit.*, especialmente pp. 518-519, entendiendo que se trata del punto de llegada del sistema de pluralismo lingüístico. Como veremos en las líneas que siguen, sin embargo, el desarrollo concreto del sistema de cooficialidad por parte de los diferentes Estatutos de autonomía ha tomado unas directrices diferentes.

17. Vid. Segura Ginard, *ob. cit.*, p. 240, quien señala que el inciso citado implica la posibilidad de que «los Estatutos introduzcan modulaciones o matizaciones en los efectos típicos de la declaración de oficialidad. Tal posibilidad podrá ser utilizada para adecuar el régimen jurídico derivado de la citada declaración a la realidad sociolingüística de la Comunidad autónoma»; en el mismo sentido, vid. Consejo Consultivo de la Generalidad de Cataluña: «Dictamen 35», *op. cit.*, pp. 512-513.

del *bloque de la constitucionalidad* en la regulación del modelo o, mejor, de los modelos lingüísticos de las respectivas Comunidades autónomas.¹⁸

La precisión de que la referencia constitucional a los Estatutos de autonomía no es sino expresión de la configuración del *bloque de la constitucionalidad* en la configuración del modelo lingüístico de cada Comunidad autónoma permite, en nuestra opinión, resolver una importante polémica sobre el (mal) llamado «reparto de competencias en materia lingüística».

En efecto, la llamada «materia lingüística» no se configura en nuestro ordenamiento como una «materia» en sentido estricto, es decir, en el sentido de los artículos 148 y 149 de la Constitución; y se entiende, así, que la citada «materia lingüística» no esté incluida entre las competencias de las Comunidades autónomas en el correspondiente articulado de sus respectivos Estatutos; y de la misma forma, no cabe la menor duda que la «materia lingüística» tiene un carácter instrumental en relación con la actuación de los poderes públicos y la regulación jurídica de la misma.¹⁹ Sin embargo, no creemos que de ello se pueda deducir la inexistencia de la competencia de las Comunidades autónomas para la regulación del modelo lingüístico y entender que, en consecuencia, «la competencia para dictar una regulación sobre la lengua utilizada... corresponde a quien la posea para regular los actos, relaciones y situaciones jurídicas» afectadas en cada caso.²⁰

Creemos, en este sentido, que el planteamiento de la cuestión de la competencia para la regulación del modelo lingüístico no ha sido llevado a cabo de forma afortunada en las posiciones referidas. En nuestra opinión, no se trata de una cuestión de reparto de competencias, en sentido estricto, entre Estado y Comunidades autónomas, por lo que carece de sentido plantear la cuestión en los términos

18. Es obvio, pero es una cuestión diferente, que por el juego de los números 2 y 3 del art. 3, la norma estatutaria sólo integra una parte del modelo lingüístico de la Comunidad autónoma, es decir, aquella parte referida a la lengua propia de la misma, no pudiendo afectar a la regulación del castellano como la lengua oficial del Estado derivada del art. 3.2. Ello supone que en la regulación del modelo lingüístico *convergen* dos subordinamientos distintos, el estatal y el autonómico, al menos en la medida que la declaración constitucional de oficialidad del castellano y la regulación estatutaria referida a la lengua propia como la lengua oficial precisen de desarrollo normativo; pero *convergencia* de bloques normativos en este campo no significa, en ningún caso, configuración de una materia de competencia repartida en el sentido general en que se hace en nuestro sistema autonómico.

19. Esta es la argumentación en que se han basado, de forma general, las posiciones contrarias a la consideración de que el diseño del modelo lingüístico corresponde a los Estatutos de Autonomía: vid. la posición del abogado del Estado en la sustentación de los recursos de institucionalidad contra las leyes de euskera, catalán y gallego, asumida en el voto particular del Magistrado Díez Picazo a la STC 82/1986, *op. cit.*, así como las consideraciones de Marín Riaño, *op. cit.*, pp. 1306 y ss. En sentido contrario, se expresa con toda claridad el Consejo Consultivo de la Generalidad, *op. cit.*, pp. 513-514, donde se pone de manifiesto la dualidad de la consideración de la cuestión lingüística en nuestro texto constitucional, no siempre como «materia», quedando claro en otras ocasiones «que los principios constitucionales incorporados al Estatuto no constituyen una materia específica, objeto de competencia, sino unas prescripciones fundamentales que deben ser respetadas por constitucionales». Hay que tener en cuenta, en todo caso, que, ya con anterioridad, se habían mantenido consideraciones semejantes en lo que se refiere a la no consideración de la regulación del modelo lingüístico como «materia» en sentido estricto, sin que necesariamente se dedujesen las conclusiones a las que llega la doctrina que se acaba de citar; para la no consideración de la regulación del modelo lingüístico como materia en sentido estricto, vid. Segura Ginard, *ob. cit.*, p. 248.

20. Cfr. voto particular de Díez Picazo, *op. cit.*

señalados, pues, en puridad, no se trata de una materia «atribuible» o «repartible» —en los términos de los artículos 147 y ss. de la Constitución— entre «Estado y «Comunidades autónomas».

Compartimentizar la regulación del *status* de las lenguas distintas del castellano según el reparto entre Estado y Comunidades autónomas de las competencias a las que la utilización de la lengua sería instrumental, supondría la desnaturalización del sistema establecido en el texto constitucional. Si, por el carácter instrumental de la lengua, la regulación de su utilización en las relaciones jurídicas entre particulares y de éstos con los poderes públicos resulta indisociable de la regulación de la materia principal, la competencia de las Comunidades autónomas para regular la utilización de la lengua en aquellas materias de su competencia se reduciría de forma directa, careciendo de sentido, por tanto, la referencia constitucional a los Estatutos de autonomía, que se configurarían, así, como una referencia ciertamente superflua.

Entendemos, por el contrario, que el sentido de la disposición contenida en el artículo 3.2 de la Constitución no puede ser soslayado basándose en interpretaciones como las aludidas sobre el reparto de competencias entre Estado y Comunidades autónomas precisados en los Estatutos de autonomía, en desarrollo de los artículos 147 y ss. del texto constitucional, puesto que aquella disposición tiene virtualidad por sí misma, independientemente del reparto de competencias que, en concreto, haya precisado el respectivo Estatuto de autonomía. Y, en este sentido, nos parece que la disposición es clara al afirmar que las características concretas con que se configure el *status* de lengua oficial de cada respectiva lengua distinta del castellano ha de ser precisada en el Estatuto de autonomía correspondiente.

Pero el problema que subyace a la polémica sobre el «reparto de competencias en materia lingüística» es, en nuestra opinión, el del alcance de la regulación estatutaria y, más en concreto, el de si la regulación estatutaria tiene efectividad, única y exclusivamente, en relación con los poderes públicos de la Comunidad autónoma o si, por el contrario, la regulación estatutaria del modelo lingüístico sometería, por igual y con carácter general, a todos los poderes públicos, incluido, por tanto, el Estado. Y es aquí donde tiene significado la reconstrucción de la configuración del *bloque de la constitucionalidad* en la regulación del modelo lingüístico que hemos realizado, pues en virtud de la misma se desprende con toda claridad que la configuración estatutaria del modelo lingüístico cada Comunidad autónoma, en desarrollo directo de la normativa constitucional en la materia, no es una normativa interna de la Comunidad autónoma, sino parte configuradora del ordenamiento jurídico del Estado en su conjunto, al que están sujetos los ciudadanos y los poderes públicos, incluidos, por tanto, los estatales en sentido estricto.

La jurisprudencia del Tribunal Constitucional ha venido, en nuestra opinión, a confirmar esta reconstrucción de la *reserva de Estatuto* y de la regulación estatutaria como configuradora del *bloque de la constitucionalidad* en la regulación del modelo lingüístico. Para el Tribunal Constitucional, en virtud de la remisión a los Estatutos contenida en el artículo 3.2 de la Constitución, la regulación esencial contenida en la norma constitucional «se completa con lo que dichas normas (estatutarias) establecen sobre la cooficialidad de las lenguas españolas distintas

del castellano»,²¹ constituyendo «la base de la regulación del pluralismo lingüístico en cuanto a su incidencia en el plano de la oficialidad en el ordenamiento constitucional español»; disposición de la que «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».²²

La cuestión parece complicarse desde el momento en que, a pesar de la disposición constitucional, los Estatutos de autonomía no precisan en toda su extensión el respectivo modelo lingüístico, dejando su especificación al legislador ordinario. Pero esta falta de concreción por parte del Estatuto de autonomía no puede suponer la desintegración de la consideración unitaria de la regulación del *status* de lengua oficial de la lengua propia de la Comunidad autónoma, dejando su desarrollo al legislador competente en cada sector material; la concreta configuración del régimen jurídico de las lenguas cooficiales de las Comunidades autónomas, en desarrollo de la normativa estatutaria, corresponderá al legislador autonómico respectivo, como se desprende de los correspondientes Estatutos de autonomía.²³

En efecto, la Comunidad autónoma tiene capacidad para «determinar el alcance de la cooficialidad» de la lengua propia de la misma,²⁴ por lo que éstas pueden, en consecuencia, enunciar el derecho de todos los ciudadanos a usar la lengua propia «y, junto a él, el consiguiente deber de todos los poderes públicos (estatales, autonómicos y locales) radicados en la Comunidad de adaptarse a la situación de bilingüismo constitucionalmente prevista y estatutariamente establecida».²⁵

En numerosas ocasiones, ciertamente, en la legislación lingüística de desarrollo el legislador autonómico no hace sino «enunciar lo que ya existe»,²⁶ pero no siempre es así, incluyendo la citada legislación normativa sustancial en la especificación de los efectos jurídicos de la oficialidad de la lengua propia de la Comunidad autónoma, normativa que se impone a todos los poderes públicos y no sólo a los autonómicos en sentido estricto.

En este sentido, en la medida en que es el Estatuto de autonomía y, en su defecto, la legislación autonómica, la normativa competente para la regulación del ré-

21. Cfr. STC 82/86, cit., fundamento jurídico 1º, a la que se hace expresa referencia en las sucesivas Sentencias 83 y 84 de la misma fecha.

22. *Ibíd.*, fundamento jurídico 2º.

23. Si tenemos en cuenta que los Estatutos no sólo son la «norma institucional básica de las Comunidades autónomas, sino ley orgánica del Estado, parte integrante del bloque de la constitucionalidad, no puede haber dudas sobre la capacidad para reconocer la competencia del legislador autonómico: vid. José María Baño León: «El ejercicio del pluralismo lingüístico en la Administración pública», REDA, núm. 54, 1987, p. 231. Creemos que esta *reserva del Estatuto* es una «reserva sólo relativa» que «significa... la absoluta exclusión de la norma estatal no estatutaria», como ha mantenido el TC en la Sent. 89/1984, de 29 de septiembre, fundamento jurídico 7º, en relación con la *reserva del Estatuto* del art. 147.2, que no impide, según el Alto Tribunal, la atribución del desarrollo de aquella disposición al legislador autonómico.

24. Cfr. STC 82/86, fundamento jurídico 5º.

25. *Ibíd.*

26. Cfr. voto particular de Francisco Rubio Llorente a la STC 82/86, quien mantiene que la legislación autonómica en la materia sólo tiene capacidad para imponerse a los poderes públicos autonómicos.

gimen jurídico de la lengua propia de la Comunidad autónoma, esta regulación se impone, en el ámbito territorial de la misma, a todos los poderes públicos, quienes carecen de disponibilidad sobre la misma en sus respectivos ámbitos. Así, cuando la legislación lingüística de las Comunidades autónomas está estableciendo las características del régimen lingüístico en el ámbito de las Administraciones públicas —en lo que hace referencia a los organismos estatales periféricos— o en relación con la Administración de justicia, la normativa estatutaria o legislativa autonómica no está excediendo de su competencia, pues es a ella a quien corresponde la especificación del alcance de la cooficialidad en los diferentes ámbitos de la realidad. Esto significa, en consecuencia, que el Estado no tiene capacidad para, en la regulación de los ámbitos de su competencia, incidir en el régimen jurídico de la lengua cooficial.²⁷

La configuración de los Estatutos como la *norma competente* para la configuración del modelo lingüístico de cada Comunidad autónoma no quiere decir, sin embargo, que en nuestro sistema constitucional se descarte la existencia de otras normas que incidan sobre los modelos lingüísticos en su desarrollo o aplicación práctica. Efectivamente, la disposición prevista en el artículo 149.1.1 CE permite, en principio, la concurrencia de normas básicas estatales que afectarían a la regulación del modelo lingüístico a fin de garantizar la igualdad de todos los ciudadanos en el ejercicio de los derechos y en el cumplimiento de los deberes constitucionales.

Pero en relación con esta cuestión hay que hacer varias precisiones. En primer lugar, es necesario afirmar que la configuración en los términos señalados de la norma estatutaria no se vería desnaturalizada por la previsión del artículo 149.1.1, como pretende el Abogado del Estado en los recursos de inconstitucionalidad citados. Éste, en conexión con algún sector de nuestra doctrina, pretende imponer la interpretación del artículo 149.1.1 como indicador de la configuración de una competencia repartida entre Estado y Comunidades autónomas en materia de derechos y deberes constitucionales que impregnaría, de forma genérica, el sistema de reparto de competencias entre Estado y Comunidades autónomas en su conjunto.

El Tribunal Constitucional, siguiendo una doctrina que, de forma paulatina, había venido asentando en relación con el significado del artículo 149.1.1 en nuestro sistema constitucional,²⁸ ha afirmado, con toda rotundidad, que la aceptación de

27. Este es el problema que formalmente se ha planteado, por ejemplo, en materia de derechos lingüísticos en el ámbito procesal, con la regulación del art. 231 de la Ley Orgánica 6/85, del Poder Judicial, que regula parcialmente aquéllos. El Magistrado Rubio Llorente, en el voto particular citado a la Sentencia 82/86, mantiene la inconstitucionalidad de la regulación autonómica, basado en el art. 149.1.5 CE; en nuestra opinión, el hecho de que la competencia en Administración de justicia corresponda al Estado no puede suponer una compartimentación de la regulación del régimen jurídico de la lengua vernácula como lengua cooficial de la Comunidad autónoma, ya que ello supondría desintegrar el alcance de la declaración constitucional del art. 3.2. Efectivamente, como afirma Rubio Llorente, uno de los dos legisladores ha sobrepasado los límites de su competencia propia, aunque, en nuestra opinión, ha sido el legislador estatal quien lo ha hecho.

28. Una reconstrucción-proposición de la configuración en la jurisprudencia constitucional del significado del art. 149.1.1 ciertamente sugestiva se encuentra en Ignacio De Otto: «Los derechos fundamentales y la potestad normativa de las Comunidades autónomas en la jurisprudencia del Tribunal Constitucional», RVAP, núm. 10, vol. II, 1984, pp. 58 y ss.

una pretensión similar, que significaría la habilitación al Estado para «regular con carácter general siquiera en sus aspectos básicos, la cooficialidad de las lenguas distintas del castellano..., equivaldría a vaciar de contenido las competencias lingüísticas asumidas por las Comunidades autónomas según sus Estatutos, de acuerdo con lo dispuesto en el artículo 3.2 de la Constitución».²⁹ En efecto, el artículo 149.1.1 no puede ser interpretado en el sentido de configurar los derechos y deberes constitucionales como una materia repartida entre Estado y Comunidades autónomas; es más, la disposición referida no afecta a la constitución del sistema de reparto de competencia, sino que se configura, exclusivamente, como una cautela en materia de derechos y deberes constitucionales que supone la privación a las Comunidades autónomas de la capacidad de incidir en las condiciones básicas del ejercicio de los mismos.³⁰

Es esta interpretación la que se vuelve a ratificar en la Sentencia 82/86, FJ 4.º, cuando se afirma que, como consecuencia de la disposición contenida en el artículo que nos ocupa, es posible, sin embargo, «una Ley estatal correctora en el caso de que se vulnerara por la legislación autonómica la igualdad de los españoles en el ejercicio de derechos o el cumplimiento de deberes constitucionales, Ley a cuyas previsiones debería atenerse la Comunidad autónoma» (el subrayado es nuestro).

El artículo 149.1.1, por tanto, no atribuye competencia al Estado para regular las bases en materia de derechos y deberes constitucionales sino que, salvaguardada la competencia de las Comunidades autónomas según el reparto general de competencias y a tenor de lo precisado en sus respectivos Estatutos, otorga al Estado un instrumento de cautela dirigido a garantizar que, en su caso, la igualdad de todos los ciudadanos en el ejercicio de los derechos y deberes constitucionales sea restablecida. El artículo 149.1.1 no sólo no supone una atribución de competencias al Estado, en sentido estricto, para la fijación de las bases en esta materia, sino que, por el contrario, presupone la competencia de las Comunidades autónomas.

En conexión con esta cuestión, el Tribunal Constitucional ha precisado que del artículo 149.1.1 se desprende, asimismo, la competencia del Estado para la regulación, «si lo considera oportuno», de las garantías básicas de la igualdad en el uso del castellano como lengua oficial ante todos los poderes públicos, así como para la regulación de las garantías del deber del conocimiento del castellano.³¹

Estas dos precisiones no contradicen, a nuestro entender, la posición mantenida hasta aquí. En primer lugar, hay que decir que la primera consecuencia extraída por el Alto Tribunal del artículo 149.1.1 significa, ni más ni menos, la competencia estatal para la precisión de las consecuencias de la declaración constitucional del castellano como lengua oficial del Estado, lo que no ofrece lugar a discusión y para lo que, a nuestro entender, no es en absoluto necesario recurrir al artículo

29. Cfr. STC 82/86, fundamento jurídico 4º posición que coincide con la mantenida en la materia en la jurisprudencia anterior; vid., De Otto, *ob cit.*, así como nuestro trabajo «Los derechos fundamentales en el ordenamiento autonómico vasco», REP, núm. 46-47, 1985, pp. 115 y ss.

30. Cfr. STC 82/86, fundamento jurídico 4º; STC 6/82, fundamento jurídico 10º; STC 87/83, fundamento jurídico 5º y STC 88/83, fundamento jurídico 4º.

31. *Ibidem*.

que nos ocupa, ya que no es sino la explicitación de la declaración de oficialidad del castellano como lengua del Estado contenida en el artículo 3.1 de la Constitución y no afectada por la *reserva de Estatuto* del artículo 3.2, referida exclusivamente a la oficialidad de la lengua propia de las Comunidades autónomas. Respecto a la segunda consecuencia extraída por el TC del artículo 149.1.1 hay que hacer alguna precisión; entendemos que, en coherencia con la argumentación hasta aquí mantenida y con lo que se ha mantenido en relación con el *deber* de conocimiento del castellano, la referencia citada no puede suponer una *competencia* del Estado —inexistente, como tal, en sentido estricto— a partir del deber de conocimiento del castellano. Si se examina el contexto en que el TC hace la afirmación referida en las Sentencias citadas, se desprende que el Alto Tribunal se encuentra ante un supuesto de materia correspondiente a la Comunidad autónoma —la enseñanza— en el que la utilización de las lenguas asume un relieve particular y en el que es necesario garantizar las consecuencias derivadas de la oficialidad del castellano como lengua del Estado en lo que se refiere a su inclusión en los planos de estudio en relación con la lengua oficial (co)oficial de la Comunidad autónoma; en estos supuestos, que han dado lugar al pronunciamiento jurisprudencial aludido, se trata, por tanto, de garantizar las condiciones básicas en el ejercicio de los derechos y deberes lingüísticos derivados de la oficialidad del castellano en una materia —como la fijación de horarios en la enseñanza— correspondiente a la Comunidad autónoma que afecta a aquellas condiciones básicas.

La virtualidad de la remisión constitucional a los Estatutos de autonomía no acaba, en todo caso, en la configuración de la norma estatutaria como parte constitutiva del *bloque de la constitucionalidad* en la regulación del sistema de pluralismo lingüístico en nuestro ordenamiento constitucional. Es cierto, como hemos visto, que el texto constitucional incorpora directamente la declaración de oficialidad de las lenguas diferentes del castellano; pero la ligazón que allí se efectúa entre oficialidad de las lenguas diferentes del castellano y Estatuto de autonomía, no suponiendo una desintegración de la declaración constitucional de oficialidad, pone de manifiesto la voluntad constituyente de ligar indisolublemente la oficialidad de las lenguas diferentes del castellano a la constitución como Comunidad autónoma de la comunidad, objetivada territorialmente, que tiene como propia o característica la lengua de que se trate.

La reconducción de la concreción del modelo lingüístico al Estatuto de cada Comunidad autónoma significa, forzosamente, que la virtualidad de la disposición constitucional se traslade al momento de la promulgación de los Estatutos de autonomía, a partir del cual, de forma exclusiva, se puede considerar que la declaración constitucional de oficialidad despliega sus consecuencias prácticas.³² Si esto es así y si, por tanto, sólo a partir del momento de la promulgación del texto estatutario adquiere carácter efectivo, desde un punto de vista práctico, la declaración de oficialidad, ello quiere decir que sólo en el supuesto de que el Estatuto de autonomía sea promulgado adquiere efectividad aquella declaración. Es decir, el reenvío constitucional a los Estatutos de autonomía es consecuencia de la indisoluble ligazón establecida por el constituyente entre cooficialidad lingüística y efectivo ejercicio del derecho a la autonomía, del que se deriva la limitación de

32. Vid. Milián i Massana, «La regulación constitucional», *op. cit.*, pp. 135-136 y 140.

la efectividad de la declaración de oficialidad de las lenguas diferentes del castellano a aquellas cuyas comunidades, superando las exigencias y cumpliendo los requisitos constitucionalmente establecidos, se conviertan en Comunidades autónomas.³³

4. *La protección de las minorías lingüísticas*

Esta afirmación se refiere exclusivamente a la consideración de la lengua diferente del castellano como lengua oficial, no queriendo ello decir que las lenguas de aquellas comunidades que no lleguen a convertirse en Comunidad autónoma carezcan de relevancia —y protección— constitucional. En este último supuesto sería de aplicación, en todo caso, el párrafo tercero del artículo 3 CE.

Esta disposición, que constituye el tercer pilar de la regulación constitucional del pluralismo lingüístico, está dirigida a la protección de aquellas modalidades lingüísticas que no alcancen el supremo *status* jurídico de lengua oficial. El artículo 3.3 de la Constitución se configura como una norma general de protección de las lenguas diferentes del castellano; y, en este sentido, entendemos que esta norma ampararía tanto las lenguas de aquellas comunidades que no han llegado a constituirse en Comunidad autónoma, como de las minorías lingüísticas existentes en ciertas zonas, limítrofes con territorios con lengua propia, pero marginales en los territorios en los que se asientan, así como de todas aquellas modalidades lingüísticas, en sentido estricto, existentes en el ámbito de cualquiera de las lenguas consideradas.³⁴

Es verdad, ciertamente, que, en relación con el primer supuesto, la disposición contenida en el artículo 3.3 no ha necesitado ser activada dado el desarrollo generalizado que ha encontrado la declaración de oficialidad de las lenguas vernáculas por parte de sus respectivos Estatutos de autonomía.³⁵

Por lo que se refiere al segundo supuesto, el artículo 3.3 de la Constitución ha encontrado su reflejo, y desarrollo, en algunos Estatutos de autonomía que, a pesar de no contar con una lengua propia de la comunidad, cuentan con zonas donde se asientan modalidades lingüísticas de lenguas que son propias de otras Comunidades autónomas; es el caso, por ejemplo, del Estatuto de autonomía de Aragón, en su artículo 7, al referirse a la protección de las modalidades lingüísticas, entre las que, sin duda, se encuentra el catalán hablado en algunas zonas fronterizas con Cataluña. Existen, sin embargo, modalidades lingüísticas cuya protección no ha sido prevista en los correspondientes Estatutos de autonomía y que

33. Adquiere relevancia, sin duda, en relación con esta situación, la peculiar normativa que en nuestro ordenamiento, siguiendo las pautas marcadas por la Constitución de 1931, regula el acceso a la autonomía de las nacionalidades y regiones; hemos tratado estas cuestiones en nuestro trabajo «II. Errepublikara garaiko Euskal Herriko autonomiaren ezaugarriak eta 1979. eko Estatutua», RVAP, núm. 11, 1985, pp. 133 y ss. Vid., en todo caso, la bibliografía citada en la nota 4.

34. Sobre la protección de las lenguas como «bien cultural», vid. Alessandro Pizzorusso: «Libertad de lengua y derechos lingüísticos: un estudio comparado», RVAP, núm. 16, 1986, pp. 25 y ss.

35. Vid. los Estatutos vasco, art. 6; catalán, art. 3; gallego, art. 5; valenciano, art. 7; navarro, art. 9; y balear, art. 3.

exigiría un desarrollo normativo a fin de hacer efectiva la protección y respeto señalado por la norma constitucional.³⁶

Finalmente, en relación con el tercer supuesto, referido a la protección de las diversas modalidades lingüísticas, en sentido estricto, nos encontramos, por una parte, con las previsiones del artículo 3 del Estatuto catalán en relación con el aranés, así como con el artículo 4 del Estatuto de Asturias en relación con el bable; y por otra, las disposiciones en defensa y protección de las modalidades dialectales, como las contenidas en el artículo 2.5 de la ley 3/86 de normalización lingüística en las Islas Baleares, en el artículo 1.3 de la ley navarra 18/86, así como en el artículo 30, *in fine*, de la ley vasca 10/82.

En todo caso, en relación con estas últimas consideraciones, es necesario precisar que la reconstrucción del Estatuto de autonomía como parte integrante del bloque de la constitucionalidad en relación a la regulación del modelo lingüístico en directo desarrollo de la Constitución no tiene aplicación en relación con el número 3 del artículo 3. Aquí la Constitución sí efectúa una reconducción de la protección de las modalidades lingüísticas al reparto general de competencias efectuado por los diferentes Estatus en el marco de los artículos 148 y 149 de la Constitución; y, como consecuencia del juego entre la consideración constitucional de las «modalidades lingüísticas» que no encuentren amparo por la vía del artículo 3.2, en el artículo citado, como «patrimonio cultural» y tomando como base las disposiciones de los artículos 148.1.17 y 149.2 CE, habría que considerar que el desarrollo de la protección establecida constitucionalmente constituye una materia concurrente o compartida, en sentido técnico estricto, entre Estado y Comunidades autónomas, siempre en el supuesto que los Estatutos de éstas así lo asuman explícitamente.

II. Los sistemas lingüísticos de las Comunidades autónomas

1. *El sistema de cooficialidad generalizada*

En el marco que acabamos de exponer, los Estatutos de autonomía han configurado diversos modelos de cooficialidad lingüística en la precisión de las características con que en cada Comunidad autónoma se configura el régimen de la cooficialidad de su lengua propia, en desarrollo de la declaración constitucional del artículo 3.2. En este sentido, podemos agrupar los diferentes sistemas implantados en nuestro ordenamiento jurídico en tres modelos genéricos diferenciados de cooficialidad lingüística, aunque en el interior de cada modelo nos encontremos con peculiaridades que, en ocasiones, distorsionan la reconducción a un modelo genérico.

Los Estatutos de autonomía de Cataluña, Baleares y Galicia configuran un sistema en el que se atribuye a la lengua propia respectiva el carácter de lengua (co)ofi-

36. Este es el caso del gallego hablado en la zona leonesa colindante con Galicia, aunque bien es cierto que el art. 26.1.16 del Estatuto de Castilla-León se refiere a las «distintas modalidades culturales de la Comunidad». Sobre la virtualidad, en la dirección aquí apuntada, del art. 3.3. CE, vid. la intervención en los debates parlamentarios del diputado Solé Tura, Constitución española, *op. cit.*, p. 876.

cial de la Comunidad autónoma en su integridad, extendiendo los efectos derivados de aquella declaración a todo el territorio de la misma, equiparando, además, el *status* de las dos lenguas cooficiales. Este primer modelo lingüístico configura lo que podríamos llamar el *sistema de cooficialidad lingüística generalizada*.

Efectivamente, los Estatutos de Autonomía de Cataluña, Galicia y Baleares, en sus artículos 3.5 y 3 respectivamente, declaran el carácter de sus lenguas propias respectivas como lenguas oficiales, junto con el castellano, en el territorio de la Comunidad autónoma, sin que se prevean o incluyan excepciones o posibilidades de excepción territorial de ningún tipo, bien sean de carácter total o parcial, lo que es confirmado por el desarrollo llevado a cabo en la legislación autonómica respectiva.³⁷

Dentro de este modelo de cooficialidad generalizada habría que incluir también el sistema lingüístico que finalmente se ha establecido en la Comunidad autónoma del País Vasco. Pero en este caso, sin embargo, en el Estatuto no se optaba, de partida, por su sistema de cooficialidad generalizada. En el artículo 6.1 del citado texto se lleva a cabo, efectivamente, una declaración de oficialidad generalizada al afirmar que el euskera tendrá, «como el castellano, carácter de lengua oficial», del que se deriva un derecho generalizado de todos los ciudadanos a conocer y usar ambas lenguas; sin embargo, en el número 2 del mismo artículo se introduce una importante matización a la declaración generalizada de cooficialidad, de la que el legislador autonómico tendría que extraer importantes consecuencias prácticas. El artículo que comentamos señala, en este sentido, que los poderes públicos de la Comunidad autónoma han de regular el carácter oficial de la lengua vasca, a fin de garantizar el derecho al uso de ambas lenguas, así como arbitrar y regular las medidas y medios necesarios para asegurar su conocimiento, teniendo en cuenta la «diversidad sociolingüística del País Vasco».

De esta regulación se desprende, en nuestra opinión, la imposición al legislador autonómico y, en general, a los poderes públicos de la Comunidad autónoma, para adaptar la declaración generalizada de oficialidad del euskera a las características sociolingüísticas de cada zona o territorio, atenuando la aplicabilidad de las consecuencias derivadas de aquella declaración; adaptación del carácter de lengua oficial a las características de los diferentes territorios que, ciertamente, tiene un carácter transitorio en tanto las medidas de política lingüística dirigidas a asegurar el conocimiento por parte de todos los ciudadanos de ambas lenguas oficiales —que constituye uno de los objetivos fundamentales de la normativa lingüística de todas las Comunidades autónomas—, no produzcan una efectiva superación de la situación social que vive la lengua vernácula.

La regulación estatutaria citada supondría un acercamiento al modelo intermedio del sistema valenciano, que expondremos más adelante, aunque, ciertamente, la regulación del Estatuto vasco no llega —o no se atreve— a establecer directamente la territorialización lingüística de la Comunidad autónoma. Pero no cabe duda que los efectos podrían o, incluso, tendrían que haber sido muy similares;

37. Vid, respectivamente, las leyes autonómicas 7/83, de 18 de abril, de normalización lingüística de Cataluña; 3/83, de 15 de junio, de normalización lingüística de Galicia; y la 3/86, de 19 de abril, de normalización lingüística de las Islas Baleares.

regular el carácter oficial de la lengua vasca y garantizar el uso de la misma teniendo en cuenta las características sociolingüísticas significa, evidentemente, la adaptación del régimen de cooficialidad a las características de cada zona, lo que permite la minoración o exclusión de algunas de las consecuencias derivadas de la (co)oficialidad de la lengua propia en aquellos territorios cuya situación lingüística así lo imponga.

La normativa vasca de desarrollo estatutario, en todo caso, ha vanificado, en la dirección que hemos apuntado, la previsión contenida en el inciso del artículo 6.2, del que ha extraído muy limitadas y escasas consecuencias en la regulación concreta del modelo lingüístico.

La ley 10/82, básica de normalización del uso del euskera, no incluye, en este sentido, ninguna regulación que especifique el régimen jurídico del euskera como lengua oficial en aquellos territorios en los que el euskera tenga un uso minoritario o, incluso, inexistente. Únicamente en la disposición transitoria segunda de la misma se incluye una previsión de desarrollo del inciso incluido en el artículo 6.2 del Estatuto, aunque, en nuestra opinión, su regulación es confusa y ofrece serias dificultades interpretativas que dificultan —si no impiden— la extracción de consecuencias prácticas de la misma. En la disposición citada se habilita al Gobierno para exceptuar temporalmente, atendiendo a la situación sociolingüística de la zona, «la aplicación de artículos de la presente Ley que no resulten de obligado cumplimiento por imperativo constitucional o estatutario».

El problema surge al intentar interpretar cuáles son las disposiciones a que se refiere la citada norma legal. Hemos visto que el Estatuto de autonomía abría la vía para la especificación de las consecuencias derivadas de la cooficialidad del euskera a la realidad sociolingüística de las diferentes zonas o territorios de la Comunidad autónoma, especificación que ha de realizarse en la regulación del carácter del euskera como lengua oficial de la Comunidad; es decir, a la luz de la regulación estatutaria, la normativa de desarrollo tendría que especificar cuáles de aquellas consecuencias derivadas de la declaración de oficialidad de la lengua propia de la Comunidad autónoma pueden ser temporalmente atenuadas o, incluso, exceptuadas de su aplicación práctica en aquellos territorios en que su realidad sociolingüística así lo aconseje, lo que no ocurre, como vemos, en la ley básica de normalización del uso del euskera.

La falta de configuración concreta del modelo lingüístico por parte del Estatuto, dejando su concreción al legislador autonómico, supone que, en lo que afecta a los derechos lingüísticos al uso del euskera no haya, propiamente, disposiciones de *obligado cumplimiento por imperativo constitucional o estatutario*, pues éstas son las precisiones que, según el Estatuto, corresponde realizar al legislador ordinario. En consecuencia, no vemos, desde nuestro punto de vista, cuáles pueden ser las vías de concreción de la disposición transitoria segunda. Al adoptar la ley del euskera al sistema de cooficialidad lingüística generalizada y no precisar el ámbito de excepción material de la citada disposición, la excepción gubernamental de la aplicabilidad a algún territorio determinado, en atención a sus peculiaridades sociolingüísticas, de las consecuencias derivadas de la declaración de cooficialidad entraría en contradicción con los derechos lingüísticos reconocidos genéricamente a todos los ciudadanos por la legislación autonómica.

Si reconocemos que en la regulación constitucional y estatutaria no hay normas de obligado cumplimiento en la regulación del régimen jurídico de la lengua (co)oficial, la inexistencia de precisión en la legislación autonómica de las características que el citado régimen asume en los territorios que nos ocupan supondría dejar la cooficialidad, de forma ilimitada, a la entera disponibilidad del Gobierno, reduciendo la regulación legislativa de aquel régimen a la categoría de mero principio indicativo de la actuación gubernamental, lo que, sin duda, resulta inaceptable. En consecuencia, en el contexto examinado, la disposición transitoria segunda carece de valor jurídico, articulándose en la ley 10/82, finalmente, un sistema lingüístico en todo reconducible a los sistemas que hemos denominado de cooficialidad generalizada, aunque, en nuestra opinión, ello haya sido por la vía de la desnaturalización de la regulación estatutaria.

2. *El sistema de limitación territorial de la cooficialidad*

Siguiendo adelante con los modelos lingüísticos, nos encontramos, en segundo lugar, con lo que podríamos denominar sistema de *limitación territorial de la cooficialidad*, adoptado por el sistema autonómico navarro. La denominada Ley Orgánica de Reintegración y Amejoramiento del Régimen Foral de Navarra opta, frente al sistema generalizado, por la limitación del carácter oficial de la lengua vasca, que es reconocida como tal, exclusivamente, en los territorios vascoparlantes al fijar en su artículo 9.2 que la lengua vasca «tendrá también carácter de lengua oficial en las zonas vascoparlantes de Navarra». Como se ve, el Estatuto navarro opta por una clara y rígida separación entre zonas en las que se reconoce a la lengua vasca el carácter de cooficial y zonas en las que, dada la escasa o nula presencia de la misma, al euskera no se le reconocerá tal carácter. La territorilización lingüística supone sacar, en su forma extrema, las consecuencias de la adecuación del régimen lingüístico a la implantación de las mismas.

La disposición estatutaria ha sido desarrollada por la ley foral 18/1986, del vascuence.³⁸ En esta ley, en vez de limitarse estrictamente a fijar las zonas vascoparlantes, se lleva a cabo una división del territorio de Navarra en tres zonas diferentes —una zona vascófona, una zona no vascófona y una zona mixta—, en atención a la relevancia que en cada una de ellas asume la lengua vasca.

La ley que nos ocupa, en todo caso, inicia la regulación del sistema lingüístico navarro con declaraciones que llevarían a identificar tal sistema con lo que hemos dado en denominar sistema de cooficialidad generalizada, al hacer derivar del carácter del castellano y el euskera como lenguas propias de Navarra el derecho de todos los ciudadanos a conocerlas y usarlas.³⁹ Es más, parece que en la

38. El párrafo segundo del art. 9.2 dice, textualmente, que una «ley foral determinará dichas zonas (vascoparlantes), regulará el uso oficial del vascuence y, en el marco de la legislación general del Estado, ordenará la enseñanza de esta lengua».

39. Así, el art. 2.1. de la ley navarra 18/86 declara que «el castellano y el vascuence son lenguas propias de Navarra y, en consecuencia, todos los ciudadanos tienen el derecho a conocerlas usarlas».

citada ley foral se intenta hacer una distinción entre los derechos lingüísticos derivados del carácter de una lengua como *propia* de una Comunidad autónoma y los que se derivarían de su reconocimiento como lengua *oficial* de la misma al añadir a esa declaración genérica, en el número 2 del mismo artículo, que el euskera es lengua oficial de Navarra «en los términos previstos en el artículo 9 de la Ley Orgánica de Reintegración y Amejoramiento del Régimen Foral de Navarra». Esta interpretación del juego de los dos números del artículo 2 de la ley navarra 18/86 no se debe sino a una falsa impresión derivada de la mala técnica legislativa de que adolece la citada ley en su conjunto, como se pone de manifiesto, de forma extrema, a lo largo del Título Primero de la misma.

Esa declaración genérica viene precisada, sin embargo, en los artículos siguientes de la ley, desvaneciéndose definitivamente aquella primitiva impresión. La configuración del uso del euskera como un derecho, en sentido jurídico, no tiene lugar sino en las zonas vascófona y mixta, pero no en la zona no vascófona, donde, a la luz de los artículos 18 y 26, se vanifica de forma absoluta aquella pretendida configuración; en el primero de los artículos citados, transformando el *derecho a usar* en un *derecho a dirigirse* que, más allá de la nula precisión terminológica, significa la transformación de un efectivo derecho a ser atendido en euskera en una mera posibilidad de utilización testimonial del euskera, sin ninguna trascendencia jurídica para los poderes públicos;⁴⁰ y, en el segundo, reduciendo la virtualidad del euskera como lengua propia de Navarra en el sistema educativo en las zonas no vascófonas a la aplicación específica de la recepción constitucional, ya contemplada al analizar el artículo 3.3, de las diversas modalidades lingüísticas como patrimonio cultural;⁴¹ cuestiones, estas dos, a las que se reducirían las consecuencias específicas de la declaración de la lengua vasca como lengua *propia* de la Comunidad autónoma, con independencia de su declaración de lengua oficial en las zonas vascófonas de la misma.⁴²

La diferenciación de régimen lingüístico entre la zona vascófona y la zona mixta, por su parte, tiene una concreción muy limitada, reduciéndose, de forma exclusiva, a la aplicación de las consecuencias derivadas de la cooficialidad de la lengua vasca en el campo de la enseñanza, sin ninguna repercusión en el régimen general de los derechos lingüísticos, en general, y, más en concreto, en relación con el derecho a relacionarse con las Administraciones públicas en cualquiera de las

40. En la zona no vascófona no se configuran derechos lingüísticos de los que se derive un correlativo deber de los poderes públicos a utilizar el —y atender en— euskera: véase el significativo art. 18, en el que se precisa el derecho de la Administración a requerir la traducción al castellano a los interesados y compárese con la regulación de los arts. 2.2 de la ley catalana, 3 de la ley valenciana y 2.3 de la ley balear, con un carácter genético, así como los arts. 9.1 de la ley vasca y 12.1 de la ley valenciana, referidas específicamente a la Administración de justicia, que no son sino especificación de una norma de carácter general, en las que se precisa, como consecuencia ineludible de la declaración de cooficialidad.

41. El art. 26 dice, concretamente, que «la enseñanza del vascuence (en la zona no vascófona) será apoyada y, en su caso, financiada total o parcialmente por los poderes públicos con criterios de promoción y fomento del mismo, de acuerdo con la demanda».

42. Ciertamente, y salvadas las distancias, podríamos asimilar esta consideración del euskera como lengua *propia* en la Comunidad Foral de Navarra, en relación con las zonas no vascófonas, con la consideración que en el ordenamiento suizo tiene el retorromano.

lenguas oficiales, dónde en ambas zonas se disfruta de un régimen idéntico.⁴³ La lengua vasca es, por tanto, cooficial en todo el territorio navarro, con la única salvedad de la zona considerada no vascófona a tenor del artículo 5 de la ley foral citada; en el territorio restante —que, a tenor del artículo 9.2 de la LORARFN, hay que considerar zona vascófona, en sentido genérico—, se articula, sin embargo, un sistema mixto, en el que se combinan, por una parte, el sistema generalizado de cooficialidad, en relación con lo que la ley foral denomina zona vascófona, en sentido estricto, con un sistema en el que se atenúa dicho régimen de cooficialidad, en relación con la denominada zona mixta, en los términos que acabamos de señalar.

3. *El sistema de cooficialidad generalizada con atenuación territorial de sus efectos*

La Comunidad autónoma valenciana adopta, finalmente, el tercer modelo lingüístico imperante en la actualidad en nuestro ordenamiento jurídico, el modelo que hemos dado en llamar *sistema de cooficialidad generalizada con atenuación territorial de sus efectos*.

El Estatuto de autonomía de la Comunidad Valenciana, al regular en su artículo 7 la cuestión lingüística, parte de la declaración, en el número 1 del mismo, del castellano y del valenciano como lenguas oficiales de la Comunidad autónoma en su conjunto, atribuyendo, en consecuencia, el derecho a conocerlos y usarlos a todos los ciudadanos de la misma de forma generalizada. Posteriormente, sin embargo, el número 6 del mismo artículo 7 precisa que, mediante ley ordinaria (autonómica), «se delimitarán los territorios en los que predomine el uso de una y otra lengua, así como los que puedan exceptuarse de la enseñanza y del uso de la lengua propia de la Comunidad».

El Estatuto valenciano combina, así, la declaración generalizada de cooficialidad del valenciano con la apertura de vías de atenuación o, incluso, exclusión, de los efectos derivados de la cooficialidad.

En efecto, el Estatuto valenciano abre una doble vía de adaptación de la declaración generalizada de cooficialidad del valenciano a la realidad sociolingüística de las diferentes zonas de la Comunidad autónoma. En primer lugar, la territorialización lingüística de la Comunidad autónoma permite, en aquellas zonas declaradas de predominio castellanoparlante, la atenuación de las consecuencias derivadas de la oficialidad del valenciano en el contexto de oficialidad del mismo, mientras que, en segundo lugar y siempre en territorios de predominio castellanoparlante, se puede llegar a exceptuar, bien de forma parcial (exceptuar la ense-

43. La ley recoge explícitamente, en su art. 17, que, en la zona mixta, «todos los ciudadanos tienen derecho a usar tanto el vascuence como el castellano para dirigirse a las Administraciones públicas de Navarra». Ciertamente, al regular en el art. 10 de la misma ley el uso de la lengua vasca en las zonas vascófonas, al derecho a usar cualquiera de las lenguas cooficiales se añade el derecho a «ser atendidos en la lengua oficial que elijan»; pero ello no permite suponer que el derecho a usar no se corresponda automáticamente con el derecho a ser atendido, corolario insoslayable de aquél, sin el que no se podría hablar, en sentido propio, de un derecho al uso. Esto se pone de manifiesto, además, en el mismo texto legal al distinguir, como hemos señalado antes, entre este derecho al uso y el «derecho a dirigirse» del art. 18, en relación con las zonas no vascófonas.

ñanza del valenciano), bien de forma absoluta (zonas que, además, pueden exceptuarse, incluso, del derecho al *uso del valenciano*).⁴⁴

El desarrollo legislativo ordinario de las previsiones estatutarias no ha extraído, sin embargo, todas las consecuencias que era posible extraer de éstas, anulando prácticamente la potencialidad del Estatuto valenciano en el sentido de configurar un sistema lingüístico cercano, aunque más complicado, al sistema navarro de exclusión territorial de la cooficialidad.⁴⁵

Como decimos, la ley de uso y enseñanza del valenciano ha desarrollado de forma muy limitada la vía abierta por el Estatuto, reafirmando, en vía general, el carácter generalizado de la declaración de cooficialidad del valenciano, ignorando casi por completo la posibilidad de exceptuar las consecuencias —todas o algunas— de aquella declaración y limitando de forma importante la *atenuación* de las mismas en los territorios de predominio lingüístico castellano. En primer lugar, por lo que se refiere a la posibilidad de exceptuar tanto parcialmente —limitado al campo de la enseñanza— como totalmente las consecuencias de la oficialidad, la ley citada establece únicamente una posibilidad de exención individualizada en relación con la enseñanza del valenciano en la enseñanza, previa solicitud por parte de los padres o tutores de los alumnos interesados —según se regula en su artículo 24.2—, dejando intacto, con carácter general, el sistema de cooficialidad lingüística al no prever ningún ámbito de excepción con carácter general.

Por lo que se refiere a la *atenuación* de los efectos de la cooficialidad en los territorios de predominio lingüístico castellano, ésta se limita igualmente al ámbito de la enseñanza, dejando intacto, por lo demás, el sistema de cooficialidad lingüística. En el sentido indicado, el artículo 18.1 de la ley del valenciano señala que la incorporación de valenciano a la enseñanza —utilización que, por tanto, no se excluye en los citados territorios— «se llevará a cabo de forma progresiva».

No encontramos, por tanto, en esta ley ninguna exclusión generalizada de las consecuencias derivadas de la cooficialidad en relación con los territorios castellanoparlantes, ni tan siquiera ninguna especificación, igualmente generalizada, de *atenuación* de dicha cooficialidad, salvedad hecha de las limitadas excepciones citadas. Este desarrollo normativo viene a dar un sistema basado fundamentalmente en la declaración de cooficialidad generalizada al que se hacen pequeñas matizaciones, fundamentalmente de política lingüística, con una única —posible— excepción a la aplicabilidad generalizada de las consecuencias derivadas de aquella declaración en la exclusión personalizada de la enseñanza de la lengua valenciana.

44. Esta doble regulación quiere decir, en nuestra opinión, que mientras para el legislador estatuyente parece perceptiva la *adaptación* del régimen de cooficialidad del valenciano a la realidad sociolingüística de cada zona, *atenuando* las consecuencias de la oficialidad, la exclusión de las mismas se presenta como una mera posibilidad que se deja a la decisión del legislador (autonómico) ordinario. En aquel primer sentido nos referíamos a la similitud de fondo entre la regulación del Estatuto vasco y la del valenciano que ahora nos ocupa.

45. Sin embargo, las diferencias estribarían, en todo caso, en que mientras en el caso navarro la decisión de exclusión de la cooficialidad de la lengua vasca es una decisión directamente estatutaria, generalizada a todos los territorios no vascoparlantes, en el caso valenciano se trata de una simple posibilidad que se deja al legislador ordinario y que no se liga indisolublemente a la declaración de territorio de predominio castellanoparlante.

4. Conclusiones

Para concluir, hay que decir que la voluntad de los Estatutos de autonomía de adaptar el régimen lingüístico a la realidad social de cada lengua ha sido desvirtuada en gran medida por la legislación autonómica de desarrollo. En este mismo sentido, la reconstrucción, tomando como base la citada normativa estatutaria, de tres modelos lingüísticos diferenciados no siempre se mantiene con claridad por parte del legislador autonómico.

Si, como hemos visto, solamente los Estatutos catalán, balear y gallego optaban por un sistema de cooficialidad lingüística generalizada, se puede decir hoy que los sistemas vasco y, aunque en menor medida, valenciano se han asimilado poderosamente a los mismos, llegando en el primero de ellos hasta su tácita identificación. Ello quiere decir que el legislador ha optado por alejarse en la configuración del modelo lingüístico de la realidad social de cada lengua; realidad social de la lengua que, ciertamente, debe ser la base de la regulación jurídica y de la que ésta no puede hacer abstracción, como se evidencia con su recepción estatutaria.

III. El régimen jurídico de los derechos lingüísticos

1. El carácter simétrico de los derechos lingüísticos

La declaración de oficialidad de una lengua no es una simple declaración de principio, privada de efectividad, sino una auténtica norma, del más alto rango constitucional, de la que se derivan consecuencias jurídicas inmediatas que impregnan el conjunto del ordenamiento jurídico.⁴⁶ La declaración de oficialidad se materializa, así, en un sistema de derechos lingüísticos subjetivos de los ciudadanos, que constituyen la base fundamental de todo sistema lingüístico. Los derechos lingüísticos son, en este sentido, una consecuencia insoslayable de la declaración de oficialidad lingüística, de la que se derivan de forma directa e inmediata.⁴⁷

La legislación lingüística de las Comunidades autónomas ha expresado con bastante acierto los derechos lingüísticos de los ciudadanos, concentrados en torno a lo que, con carácter generalizado, se ha dado en denominar, con mayor o menor fortuna, el derecho a conocer y usar las lenguas oficiales. En este sentido, el derecho a conocer y usar las lenguas oficiales se especifica en el derecho a expresarse y desarrollar cualquier actividad en cualquiera de las dos lenguas oficiales, a relacionarse con los poderes públicos en la lengua oficial de

46. Vid. sobre las normas de principio y sobre la repercusión sobre todo el ordenamiento de los principios fundamentales, Vittorio Italia: *Le norme di principio stabilite dal legislatore*, Giuffrè, Milano, 1979, especialmente, pp. 192 y ss. y 236 y ss.; asimismo, Pablo Lucas Verdú: *Estimativa y política constitucionales*, Universidad Complutense, Madrid, 1985, pp. 149 y ss., con referencias bibliográficas.

47. Vid., p.e., STC 82/86, *op. cit.*, fundamentos jurídicos 7º y 8º y SCT 87/83, de 27 de octubre, fundamento jurídico 4º.

su elección, así como a recibir la enseñanza en cualquiera de las lenguas oficiales que elija.

Hemos dicho que los derechos lingüísticos se derivan de forma directa e insoslayable de la declaración de oficialidad de una lengua, pero es una afirmación que hay que precisar. En nuestro ordenamiento jurídico no existe una regulación típica de las consecuencias derivadas de la declaración de oficialidad que se imponga de forma indefectible, sin necesidad de desarrollo o precisión normativa posterior. Si bien es cierto, en nuestra opinión, que el desarrollo llevado a cabo por el legislador ordinario en la regulación de los derechos lingüísticos no tiene un carácter creador o constitutivo de los mismos, también es cierto que aquél no se limita a una función meramente declarativa o de exteriorización de lo que ya tenía virtualidad como consecuencia directa de la declaración de oficialidad.

En efecto, la declaración de oficialidad lingüística impone al ordenamiento el nacimiento de un conjunto de derechos lingüísticos de los ciudadanos, pero sin prejuzgar la concreta configuración de los mismos, que corresponderá al legislador estatuyente —o autonómico, en su caso—, al determinar el alcance de la cooficialidad. Esta es la diferencia sustancial existente entre la declaración de oficialidad del castellano, que es una declaración típica, de la que los derechos lingüísticos se derivan de forma directa e inmediata, y la declaración de oficialidad de las lenguas propias de las Comunidades autónomas, que ha de ser modulada por los respectivos Estatutos. Así se explica que, mientras en unos Estatutos se opta por una declaración típica similar a la vista en relación con el castellano, en otros se introduzcan una serie de especificidades que, en su adaptación a las respectivas peculiaridades sociolingüísticas, reducen o, incluso, excluyen la aplicabilidad de algunas de aquellas consecuencias. Esto es lo que, en nuestra opinión, se especifica, según hemos visto, en los Estatutos de autonomía del País Vasco, de la Comunidad Valenciana y de Navarra, desarrollado, en relación con estos dos últimos, por la ley de normalización lingüística del valenciano en relación con los territorios de predominio castellanoparlante y en la ley foral del vascuence en relación tanto, por una parte, con la zona no vascófona como, por otra, con la zona mixta.

En su dimensión de derechos subjetivos, los derechos lingüísticos tienen una articulación simétrica en el sentido que todo derecho referido a una de las dos lenguas cooficiales en el ámbito de la Comunidad autónoma encuentra su paralelo o equivalente en relación con la otra, siempre, evidentemente, con las precisiones que acabamos de señalar.

Esta configuración simétrica del sistema de derechos lingüísticos parece, sin embargo, desvanecerse como consecuencia de la interpretación que de la inclusión en la declaración constitucional de la oficialidad del castellano del deber de conocimiento del mismo ha sido realizada por el Tribunal Constitucional. Efectivamente, la interpretación señalada, que ya hemos expuesto precedentemente, viene a significar la imposibilidad de alegar válidamente el desconocimiento del castellano, siendo posible, sin embargo, alegar válidamente el desconocimiento de las lenguas propias de las Comunidades autónomas. Y esto supone que en aquellas relaciones que se produzcan entre ciudadanos y Administración en las que haya pluralidad de sujetos interesados o parte en la misma, se producirá una perma-

nente capacidad de imposición de la utilización del castellano, como consecuencia de la alegación del desconocimiento de la lengua cooficial, impidiendo a la otra parte el uso efectivo de su derecho lingüístico y vanificando, de hecho, la declaración de cooficialidad lingüística.⁴⁸

Creemos, sin embargo, que la conclusión que de la interpretación del deber de conocimiento del castellano ha realizado el Tribunal Constitucional no es la que rige, de forma efectiva, en nuestro sistema lingüístico.

Ciertamente, el Alto Tribunal ha declarado la inconstitucionalidad del artículo 6.2, *in fine*, de la ley básica de normalización del uso del euskera, manteniendo que la utilización de la lengua elegida por la persona que promueve el expediente —siempre que se trate, evidentemente, de la lengua propia de la Comunidad autónoma y no del castellano—, cuando no exista acuerdo sobre la lengua a utilizar, «supondría, por un lado, el romper la igualdad de la situación de las partes en el procedimiento (sic) y, por otro, la vulneración de lo dispuesto en el artículo 3 de la Constitución, cuando se excluyera el uso oficial del castellano, pese a ser la lengua elegida por una de las partes, sin que sea salvaguardia suficiente el derecho que se establece a ser informado en la lengua que se desee».⁴⁹ Pero ya hemos visto en las páginas anteriores el carácter insostenible de una argumentación globalizadora y cerrada a partir de una regulación voluntariamente parcial como la del artículo 3 CE de la que se extrayesen conclusiones como las reseñadas.

Hay que tener en cuenta, en este sentido, que no sólo el artículo 6.2, *in fine*, de la ley vasca, sino, igualmente, el artículo 8.2 de la ley catalana, el artículo 11.1 de la ley valenciana y el artículo 10.1 de la ley balear, incluyen regulaciones que se pueden reconducir a lo previsto por la ley vasca. Es verdad que la regulación contenida en los artículos citados no tiene el carácter explícito de la regulación de la ley vasca imponiendo la utilización en el procedimiento, por parte de los poderes públicos, de «la (lengua) que disponga la persona que haya promovido el expediente o procedimiento», sino la de garantizar que, con independencia de la lengua utilizada por la parte que ha iniciado el expediente o procedimiento, las restantes partes interesadas van a recibir comunicación de los mismos, a cargo de la Administración, en la lengua oficial de su elección; y éste es el único significado posible que, en nuestra opinión, podía tener la disposición de la ley vasca citada y al que la declaración de inconstitucionalidad no afecta en manera alguna.

El derecho a dirigirse a los poderes públicos en la lengua oficial de su elección impone a éstos el correlativo deber de atender a los ciudadanos en la lengua que éstos utilicen; derecho de los ciudadanos a ser atendidos en la lengua oficial de su elección que sigue subsistiendo aún en el supuesto de procedimientos con pluralidad de partes y/o interesados. Carece de significado, en consecuencia, la lengua «utilizada» por los poderes públicos, pues éstos no podrán dirigirse a las partes o interesados sino en la lengua que los mismos impongan.

¿Qué es lo que ocurre cuando, como en el supuesto que nos ocupa, en un pro-

48. Evidencia, igualmente, las consecuencias de una interpretación como la señalada, Cobreros, «Marco general...», *op. cit.* p. 12. Niega este carácter simétrico, como consecuencia de la recepción del deber de conocer el castellano, Ignacio de Otto: *Estudios sobre derecho estatal y autonómico*. Civitas, Madrid, 1986. pp. 210-211.

49. Cfr. STC 82/86, fundamento jurídico 9º.

cedimiento con pluralidad de partes cada una de ellas, en ejercicio de sus derechos lingüísticos, opta por la utilización de cada una de las dos diferentes lenguas cooficiales? Sencillamente, la solución no puede ser sino la de la salvaguardia del efectivo ejercicio de los derechos lingüísticos de todas y cada una de las partes al uso de la lengua oficial de su elección, imponiendo a los poderes públicos la simultánea utilización en el procedimiento de las dos lenguas cooficiales.

Este es el sentido de la normativa autonómica citada cuando precisa que, en supuestos como el indicado, «la Administración deberá comunicarles cuanto a ellos les afecte —dar traslado del expediente o de los autos, habría que decir— en la lengua oficial que escojan, *cualquiera que fuese la lengua oficial en que se hubiese iniciado*».⁵⁰

En todo caso y llegados a este punto, hay que reafirmar que, en la configuración de nuestro sistema de pluralismo lingüístico, es inaceptable la reconstrucción realizada por el Tribunal Constitucional a partir de la inclusión en el artículo 3.1 CE del deber de conocer el castellano, puesto que, llevada a sus últimas consecuencias —como, en más de una ocasión hace el propio *intérprete supremo*—, supone la desintegración del mismo sistema de pluralismo lingüístico y de los derechos lingüísticos de los ciudadanos. Y no es sostenible la interpretación del Tribunal Constitucional, en todo caso, porque, en contra de lo que él mismo pretende, la especificación del sistema lingüístico realizada por el legislador autonómico garantiza, más allá de que aquella interpretación rígida y restrictiva del deber de conocimiento del castellano, el derecho de los ciudadanos a ser atendidos por los poderes públicos en la lengua oficial de su elección, incluso en el supuesto extremo de que, en un mismo procedimiento, las diferentes partes opten por la utilización de cada una de las dos diferentes lenguas cooficiales, lo que de ninguna forma puede ser inconstitucional, según hemos visto en las páginas anteriores.

2. *La ejercitabilidad de los derechos lingüísticos: derechos subjetivos in fieri*

Hemos afirmado anteriormente que la declaración de cooficialidad lingüística se articula como un principio fundamental del ordenamiento jurídico.⁵¹ El constituyente, sin embargo, de esta configuración como principio fundamental no ha

50. Esta es la previsión que se incluye en el art. 11.1 de la ley valenciana, con la que viene a ser coincidente la prevista en el art. 8.2 de la ley catalana; ciertamente expresiva, en este sentido, es, además, la regulación contenida en la ley balear, en los dos párrafos de su art. 10.1, donde acaba manteniendo que «en caso de no haber acuerdo entre los interesados, se ha de utilizar la lengua de la persona que haya promovido el expediente o procedimiento, *sin perjuicio del derecho de las partes a que les sea librada la traducción correspondiente*.»

51. Baño León, *ob. cit.*, p. 233, retomando la terminología utilizada por Carl Schmitt (*Teoría de la Constitución*, Alianza, Madrid, 1928, trad. cast., 2ª ed., pp. 47 y ss.) mantiene que estamos ante una «decisión fundamental del constituyente». En este mismo sentido, y además de la bibliografía señalada en la nota 46, vid. Alberto Predieri: «El sistema de las fuentes del derecho», en Alberto Predieri y Eduardo García de Enterría (dirs.): *La Constitución española de 1978*, Cívitas, Madrid, 1981, pp. 208-209, quien se refiere a las normas previstas en el art. 168.1 CE, entre las que, evidentemente, se encuentra el Título preliminar, como «normas constitucionales fundamentales», frente a las restantes normas constitucionales, que tendrían un carácter «ordinario», en relación con las que aquéllas «se sitúan en posición de jerarquía».

extraído, en relación con la configuración de los derechos lingüísticos que de aquélla se derivan, todas las consecuencias que se podían esperar, sobre todo en la configuración de los derechos lingüísticos como auténticos derechos fundamentales.⁵²

Los derechos lingüísticos se configuran así como derechos públicos subjetivos de carácter ordinario, exigibles por los ciudadanos frente a los poderes públicos, pero para los que no se articula ninguna vía privilegiada de defensa jurisdiccional ni ningún límite al legislador.

El régimen jurídico de los derechos lingüísticos como derechos subjetivos tiene, en todo caso, peculiaridades ciertamente importantes que condicionan de forma decisiva la ejercitabilidad de los mismos. En este sentido, como consecuencia, por una parte, de las características sociolingüísticas de las Comunidades autónomas con lengua vernácula, en las que, de forma más o menos profunda y radical, éstas se hallan inmersas en una situación diglósica que conlleva su reclusión y marginación de los canales sociales habituales de comunicación y relación, así como, por otra, del evidente esfuerzo que supone la adaptación de las Administraciones públicas a la nueva situación de cooficialidad lingüística, la totalidad de las legislaciones lingüísticas de las Comunidades autónomas han incluido previsiones en el sentido de que la ejercitabilidad de los derechos lingüísticos no pueda ser efectivamente pretendida de forma inmediata a partir del reconocimiento normativo de los mismos.

Como hemos visto al exponer los diferentes modelos lingüísticos establecidos por las Comunidades autónomas, la situación sociolingüística a la que están sometidas las respectivas lenguas vernáculas impone una adaptación a las mismas de las consecuencias derivadas de la declaración de (co)oficialidad que afecta, de forma muy importante, a la propia configuración del régimen jurídico de los derechos lingüísticos. Nos estamos refiriendo a las características de algunos de los modelos lingüísticos vistos en su momento, que llevaban al legislador estatuyente y, en su desarrollo concreto, al legislador autonómico a atenuar o, incluso, excluir en algunos casos la efectiva vigencia de todas o algunas de las consecuencias derivadas de la declaración de (co)oficialidad de las lenguas propias o vernáculas de las Comunidades autónomas. Así, la exclusión de la oficialidad de la lengua vasca en las zonas castellanoparlantes de Navarra, la atenuación de las consecuencias derivadas de la cooficialidad en las zonas mixtas de la misma Comunidad autónoma, la atenuación de la cooficialidad del valenciano o lengua catalana hablada en el País Valenciano, así como la posibilidad de exclusión de alguna o todas de estas consecuencias prevista tanto por el Estatuto de la Comunidad Valenciana como, en los términos que hemos expresado, por el Estatuto de Autonomía del País Vasco.

Pero, además de esta *adaptación* de la cooficialidad a las peculiaridades sociolingüísticas de cada Comunidad autónoma en relación con su lengua vernácula,

52. Utilizamos el término «derecho fundamental» en el sentido restringido que se va imponiendo como derechos especialmente garantizados y protegidos por el art. 53.2 CE; es evidente, en este sentido, la incorrecta utilización del término «derechos lingüísticos fundamentales» por parte del art. 5.2 de la ley vasca. Vid., en todo caso, la crítica a la sistemática que se desprende del art. 53 CE en Silvio Basile: «Los 'valores superiores'; los principios fundamentales y los derechos y libertades públicas», en Predieri y García de Enterría (dirs.), *ob cit.*, pp. 285 y ss.

la legislación lingüística de todas las Comunidades autónomas ha incluido otras previsiones que afectan de forma fundamental al régimen jurídico de la (co)oficialidad de sus respectivas lenguas propias. En este sentido, la necesaria adaptación previa de las estructuras administrativas a la nueva realidad jurídico-lingüística ha llevado al legislador autonómico, en general, a prever que la citada adaptación se ha de llevar a cabo «de forma progresiva», dadas las evidentes dificultades y el alto coste organizativo que tal adaptación puede suponer.

Este reconocimiento del carácter progresivo de la adaptación de las estructuras administrativas conlleva la asunción de que la ejercitabilidad de parte fundamental de los derechos lingüísticos de los ciudadanos no pueden ser ejercidos de forma inmediata a partir de la efectividad de la declaración de cooficialidad y de la efectiva configuración normativa de los derechos lingüísticos que se derivan del carácter (co)oficial de la lengua propia de la Comunidad autónoma.

Ciertamente, este reconocimiento del necesario carácter progresivo de la adaptación de las estructuras administrativas no afectará a determinados derechos al uso de la lengua (co)oficial, como es, fundamentalmente, el derecho al uso de la referida lengua en su sentido estricto que, para su efectivo ejercicio, como estricto derecho de libertad, no necesita de ninguna actuación positiva de los poderes públicos.⁵³

Por el contrario, en la mayor parte de los derechos lingüísticos, la efectiva actuación de los poderes públicos condiciona su ejercitabilidad, pues son precisamente éstos quienes tienen que aportar las condiciones materiales que hagan posible su ejercicio. Es evidente que los derechos a relacionarse en la lengua oficial de su elección con los órganos de las Administraciones públicas, a participar en el proceso en las mismas condiciones o a recibir la enseñanza en la misma lengua, no pueden ser ejercitados de forma efectiva si, previamente, las Administraciones públicas, la Administración de justicia y el sistema educativo, respectivamente, no han adaptado sus estructuras incorporando personal que sea capaz de relacionarse con los ciudadanos en la lengua vernácula de la Comunidad autónoma o de impartir las correspondientes enseñanzas en la misma lengua.

Así, en la legislación lingüística de las Comunidades autónomas se asume de forma explícita la ejercitabilidad diferida que caracteriza a la parte fundamental de los derechos lingüísticos, no siendo ejercitables sino en la medida en que se produzca la efectiva adaptación de las correspondientes estructuras públicas.

En este mismo sentido, el Tribunal Constitucional ha interpretado el sistema de derechos lingüísticos como derechos públicos subjetivos *in fieri* manteniendo que cuando se trata de lenguas distintas del castellano el legislador, al establecer un derecho subjetivo lingüístico «deja un margen a los poderes públicos, en cuanto

53. Nos estamos refiriendo a lo que viene expresado en la legislación lingüística como el derecho a expresarse en la lengua co(official), así como a desarrollar cualquier tipo de actividad, ya sea profesional, política o de cualquier otro tipo, como se explica en aquella normativa: art. 5.2. letras d) y e) de la ley vasca, art. 2.1 de la ley catalana, arts. 2 y 3 de la ley valenciana y art. 2.2 de la ley balear.

a las condiciones en que tal derecho puede verse efectivamente satisfecho, que se hacen depender de una progresiva adaptación de las respectivas Administraciones». ⁵⁴

El sometimiento de la ejercitabilidad de los citados derechos lingüísticos a las medidas de organización administrativa es evidente, a las que se encontrarían sometidos fácticamente aunque no estuviese así normativamente previsto de forma expresa. ⁵⁵ Pero es necesario delinear de forma muy precisa los límites de la disponibilidad por parte de los entes respectivos en relación a la adaptación de sus estructuras que hagan posible la efectiva ejercitabilidad de los derechos lingüísticos de los ciudadanos, a fin de no convertir la declaración de cooficialidad en irrelevante, como expresamente rechaza el propio Tribunal Constitucional. ⁵⁶

Es sorprendente, en este sentido, que el intérprete supremo de la Constitución haya entendido que los derechos lingüísticos referidos a las lenguas distintas del castellano, en relación con la garantización progresiva de la ejercitabilidad de los mismos, se configure simplemente como «un principio rector de la política lingüística (...) que a cada poder público corresponde concretar gradualmente de acuerdo con sus posibilidades o criterios organizativos». ⁵⁷ Y es en relación con esta afirmación del Tribunal Constitucional donde adquiere todo su significado la crítica del Magistrado Rubio Llorente en el voto particular a la Sentencia citada, al entender que el Alto Tribunal «opera con un concepto de derecho público subjetivo que reduce esta categoría central del Estado de Derecho a la condición de mera expectativa cuya satisfacción se difiere a un indefinido futuro»; voto particular en el que, en consecuencia, se evidencia una de las cuestiones más problemáticas en la configuración del sistema de pluralismo lingüístico y que pueden afectar de una forma más decisiva al mismo, transformando la articulación del sistema de derechos lingüísticos en una construcción meramente *ficticia* o *aparente*.

En nuestra opinión, en todo caso, el problema que se evidencia no encontraría solución dejando que, como propone el citado Magistrado, sean el Estado y la Comunidad autónoma, respectivamente, quienes «impongan a las Administraciones... que de cada uno de ellos dependen, los deberes correlativos a (los) derecho(s) (lingüísticos) de los ciudadanos». ⁵⁸ Con ello, ciertamente, no se garantiza de forma más efectiva la asunción por las Administraciones públicas no dependientes de la Comunidad autónoma de la necesidad de adaptación de sus estructuras como objetivo prioritario de las mismas a fin de que se garantice la efectividad de los derechos lingüísticos; no significa sino otorgar carta de naturaleza a la incapacidad del legislador autonómico de regular, sometiendo a todos los poderes públicos, las consecuencias derivadas de la cooficialidad de las lenguas ver-

54. Cfr. STC 82/86. Así lo ha ratificado, al aplicarlo prácticamente, manteniendo en la STC 2/1987, fundamento jurídico 6º, que el derecho de los ciudadanos a ser atendidos por los poderes públicos en la lengua oficial de su elección es un «derecho de aplicación progresiva, en función de las posibilidades de la Administración en cada momento, y no puede ser exigido en su totalidad de forma inmediata».

55. Cfr. Baño Leóns, *ob. cit.*, p. 232.

56. Vid. la ya citada STC 82/86, fundamento jurídico 8º.

57. *Ibidem*.

58. ... planteada por Rubio Llorente como «la única vía jurídicamente posible para asegurar su (de los derechos lingüísticos) efectividad».

náculas de las Comunidades autónomas, con la consecuente capacidad de imponer la efectiva vigencia de los derechos lingüísticos a los poderes públicos no autonómicos.

Ciertamente, se ha mantenido que la existencia de aspectos objetivos en los derechos constitucionales «implica, sobre todo, directivas o finalidades dirigidas al legislador», correspondiendo a éste la «transformación de los fines y directivas constitucionales en normas jurídicas concretas», dado que «el reconocimiento de un aspecto organizativo... de los derechos establecidos en la Constitución no implica inmediatamente un derecho subjetivo del particular al disfrute de una prestación».⁵⁹ En efecto, las peculiaridades de la declaración constitucional de (co)oficialidad de las lenguas distintas del castellano recogida en el artículo 3.2 CE hace que ésta, frente a lo que ocurre con la declaración de oficialidad del castellano, se imponga al legislador estatutario y autonómico como un principio directivo que ha de ser desarrollado y precisado por los mismos a fin de permitir su efectividad.

En el supuesto que nos ocupa, sin embargo, no nos encontraremos ante una simple declaración constitucional sino ante una explícita *regulación del legislador (autonómico)*, que, en desarrollo de aquélla —y de las disposiciones estatutarias que la desarrollan— articula el derecho a la utilización de las respectivas lenguas vernáculas como auténticos *derechos públicos subjetivos*, exigibles de los poderes públicos por parte de los ciudadanos.

La precisión de los diferentes legisladores autonómicos, dejando un margen a los respectivos poderes públicos para que, de acuerdo con sus criterios organizativos, adapten sus estructuras administrativas a fin de permitir la plena efectividad de los mismos, no puede llevar a considerar, en consecuencia, las disposiciones del legislador autonómico citadas como simples «principios rectores»: son disposiciones legales de obligado cumplimiento por todos los poderes públicos radicados en las respectivas Comunidades autónomas, sobre las que, por tanto, no tienen disponibilidad en cuanto a su efectiva aplicación o no, sino, exclusivamente, en cuanto a las formas organizativas que cada una adopta en cumplimiento de las mismas.

La legislación lingüística de las Comunidades autónomas respeta la capacidad de autoorganización de las diferentes administraciones, pero sin ello suponer la reducción del valor normativo de las disposiciones de la misma que configuran los derechos lingüísticos como derechos subjetivos directamente ejercitables y exigibles por parte de los ciudadanos. Ello quiere decir que, en consecuencia, los derechos lingüísticos son directamente efectivos a partir de su articulación normativa por parte del respectivo legislador autonómico. El carácter diferido de su ejercitabilidad lo es en razón, única y exclusivamente, de la dificultad de adaptar,

59. Cfr. Baño León, *ob cit.*, p. 233; quien mantiene que, en consecuencia, «no hay... un derecho al uso de la lengua propia constitucionalmente definido que permita deducir directamente un derecho subjetivo a ser tratado por las Administraciones públicas en la lengua elegida por el ciudadano. El derecho subjetivo viene reconocido por el legislador». Esta configuración peculiar de la declaración de cooficialidad de las lenguas vernáculas de las Comunidades autónomas se debe a que, debido a las características de la situación precedente, la necesidad de adaptación organizativa tiene un carácter objetivo.

de forma inmediata, las estructuras de las Administraciones públicas a la nueva situación jurídico-lingüística, por lo que el carácter progresivo de la adaptación asumido por el legislador autonómico no es sino consecuencia del reconocimiento de estas dificultades. La disponibilidad de las respectivas administraciones es así únicamente la del «tiempo razonable» que tal adaptación organizativa imponga a la correspondiente administración, respetando en la misma la libertad autoorganizativa de cada ente.⁶⁰

Algunas de las leyes autonómicas en la materia no precisan, ciertamente, cuál es el plazo razonable para la adaptación de las estructuras administrativas, limitándose a señalar que los poderes públicos autonómicos «promoverán» la progresiva adaptación de las mismas.⁶¹

En otros cuerpos legales, por el contrario, sí se precisa un plazo perentorio dentro del cual ha de realizarse la adaptación de las estructuras administrativas.⁶² Pero hay que precisar que la fijación del plazo perentorio en la legislación autonómica citada se limita exclusivamente a los poderes públicos autonómicos, así como a la Administración local, previendo, en relación con las Administraciones estatal y de justicia, la celebración de acuerdos que permitan para las mismas «plazos de adaptación similares».

En este sentido, creemos que el legislador autonómico, ciertamente, puede fijar el plazo de adaptación que estime conveniente y no sólo respecto de los poderes públicos autonómicos, sino, igualmente, para las Administraciones estatal y de justicia, de la misma forma que lo hace para la Administración local. Si al legislador autonómico le corresponde fijar el régimen jurídico de los derechos lingüísticos, con la potestad de autoorganización como único ámbito vedado al mismo, en la precisión del plazo que el legislador autonómico entiende razonable para la adaptación no cabría hablar de inconstitucionalidad, pues no existe «actuación fuera de la esfera competencial de la Comunidad autónoma, cuando ésta prevé consecuencias lógicas que resultan de la declaración de cooficialidad (de las lenguas distintas del castellano), declaración que afecta de forma directa a la posición y deberes de las Administraciones públicas, estatal y autonómica».⁶³

Esta defensa de la capacidad de explicitación del plazo de adaptación por parte del legislador autonómico no invalida la posición que hemos mantenido respecto al «plazo razonable» como límite a la disponibilidad de los respectivos poderes públicos para operar la adaptación organizativa que permita la efectividad de los derechos lingüísticos que tienen una dimensión organizativa. Ciertamente, creemos que el legislador autonómico tiene capacidad para precisar el plazo que entiende como «razonable» para la adaptación, lo que no impide que la presunción

60. Sobre la problemática cuestión del «plazo razonable» y las consecuencias que del mismo se pueden extraer de su efectiva aplicación práctica, vid., p.e., María Luisa Marin Castán: «La polémica cuestión de la determinación del 'plazo razonable' en la Administración de justicia (Comentario a la Sentencia del Tribunal Europeo de Derechos Humanos de 13 de julio de 1983)», REDC, núm. 10, 1984, pp. 215 y ss.

61. Vid., a este respecto, la disp. trans. tercera de la ley vasca.

62. Es lo que dispone la ley catalana, al establecer un plazo de dos años, y las leyes valenciana y balear que establecen un plazo de tres años, en sus respectivas disp. trans. primera.

63. Cfr. STC 82/86, fundamento jurídico 8º.

del legislador sea, estrictamente, una simple presunción *iuris tantum*. La fijación del plazo de adaptación por parte del legislador autonómico supone que, en todo caso, los poderes públicos tiene plena disponibilidad para el ritmo de adaptación hasta el transcurso del mismo, pero estando incapacitados para, a partir de ese momento, alegar la incapacidad de atender a los ciudadanos en la lengua por ellos elegida por falta de los necesarios servicios administrativos, salvo que se demuestre la incapacidad material de incorporar los mismos.⁶⁴

IV. Cooficialidad lingüística y poderes públicos

1. *La adaptación de las Administraciones públicas al reconocimiento de la cooficialidad*

Entre las consecuencias que se derivan de la declaración de cooficialidad lingüística destacan, por su importancia, las que hacen referencia a las Administraciones públicas.

En primer lugar, como ya hemos visto al hablar de los derechos lingüísticos de los ciudadanos, la declaración de cooficialidad impone a las Administraciones públicas la obligación de atender a los ciudadanos en la lengua oficial de su elección, obligación que somete a todos los poderes públicos radicados en la Comunidad autónoma y no solamente a los poderes públicos autonómicos en sentido estricto. Como ya hemos visto también con anterioridad, la regulación del régimen jurídico de la lengua cooficial corresponde al Estatuto de autonomía y, en su defecto, al legislador autonómico respectivo. Esta afirmación sigue teniendo vigencia, en el mismo sentido, también en lo que afecta a las Administraciones públicas, que estarán sometidas al régimen señalado en la citada normativa.

El artículo 149.1.18 CE ciertamente reserva a la competencia del Estado la fijación de las bases del régimen jurídico de las Administraciones públicas y del régimen estatutario de sus funcionarios. En este sentido, ha habido un intento de interpretar esta regulación constitucional en el sentido de atribuir al Estado la capacidad de regular las normas básicas de la cooficialidad lingüística en el ámbito de las Administraciones públicas.⁶⁵ Como venimos manteniendo y como se ha encargado de precisar el Tribunal Constitucional, esta interpretación es insostenible; la regulación lingüística no es inherente al régimen jurídico de las Admi-

64. Hay que tener en cuenta que, en determinadas situaciones socioilingüísticas, puede llegar a presentar serias dificultades la oferta por parte de las Administraciones de determinados servicios en ambas lenguas cooficiales: vid., así, el carácter extemporáneo de la disposición contenida en el último inciso del art. 244.2 de los Estatutos de la Universidad del País Vasco, en la que se prevé que, si bien la implantación de docencia en euskera se hará de forma progresiva y planificada, «en todo caso, la Universidad... deberá atender dicha docencia cuando sea expresamente solicitada por los interesados»; si la enseñanza es un campo peculiar, en el que es necesario articular importantes especialidades —vid. arts. 15 y 16 de la ley vasca—, mucho más complejo es el universitario —sintomáticamente excluido en la normativa citada—, por lo que puede parecer inadecuada o excesivamente —e irrealmente— pretenciosa una regulación como la señalada.

65. Vid. la argumentación del abogado del Estado sucintamente expuesta en la STC 82/86.

nistraciones públicas ni a la regulación del procedimiento administrativo, sino un «elemento distinto y separable... (un simple) vehículo de las relaciones administrativas y del funcionamiento de la Administración». ⁶⁶ Pero esa regulación constitucional no puede suponer tampoco la exclusión de los efectos de la regulación del régimen jurídico de la lengua cooficial en relación con los órganos de la Administración del Estado. La Comunidad autónoma tiene capacidad para «determinar el alcance de la cooficialidad» de la lengua propia de la misma, por lo que si la instauración de la cooficialidad lingüística tiene consecuencias para todos los poderes públicos radicados en dichas Comunidades autónomas, éstas pueden, en consecuencia, enunciar el derecho de todos los ciudadanos a usar la lengua propia «y, junto a él, el consiguiente deber de todos los poderes públicos (estatales, autonómicos y locales) radicados en la Comunidad de adaptarse a la situación de bilingüismo constitucionalmente prevista y estatutariamente establecida». ⁶⁷

En numerosas ocasiones, ciertamente, en la legislación lingüística de desarrollo, el legislador autonómico no hace sino «enunciar lo que ya existe»; ⁶⁸ pero no siempre es así, incluyendo la citada legislación normativa sustancial en la especificación de los efectos jurídicos de la oficialidad de la lengua propia de la Comunidad autónoma, normativa que se impone a todos los poderes públicos y no sólo a los autonómicos en sentido estricto.

En este sentido, en la medida en que es el Estatuto de autonomía y, en su defecto, la legislación autonómica, la normativa competente para la regulación del régimen jurídico de la lengua propia de la Comunidad autónoma, esta regulación se impone, en el ámbito territorial de la misma, a todos los poderes públicos, quienes carecen de disponibilidad sobre la misma en sus respectivos ámbitos. Así, cuando la legislación lingüística de las Comunidades autónomas está estableciendo las características del régimen lingüístico en el ámbito de las Administraciones públicas —en lo que hace referencia a los organismos estatales periféricos— o en relación con la Administración de justicia, la normativa estatutaria o legislativa autonómica no está excediendo de su competencia, pues es a ella a quien corresponde la especificación del alcance de la cooficialidad en los diferentes ámbitos de la realidad. Esto significa, en consecuencia, que el Estado no tiene capacidad para, en la regulación de los ámbitos de su competencia, incidir en el régimen jurídico de la lengua cooficial. ⁶⁹

En todo caso, nosotros nos estamos refiriendo exclusivamente a la regulación sustancial del régimen jurídico de la lengua oficial. Cuestión diferente es la incidencia de esa competencia para regular el régimen jurídico en la competencia de autoorganización que corresponde a cada ente. La legislación lingüística de las Comunidades autónomas, al regular el régimen jurídico de la lengua cooficial,

66. Cfr. STC 82/86, fundamento jurídico 5º.

67. *Ibidem*.

68. Cfr. voto particular de Francisco Rubio Llorente a la STC 82/86, quien mantiene que la legislación autonómica en la materia sólo tiene capacidad para imponerse a los poderes públicos autonómicos.

69. Vid *supra*, nota 27.

está imponiendo a los poderes públicos «deberes estructurales o funcionales»,⁷⁰ lo que no supone, sin embargo, invadir la competencia de autoorganización. Esta competencia pertenece efectivamente a cada ente, sin que la Comunidad autónoma, al regular el régimen jurídico de la lengua propia, pueda invadir la misma incidiendo de forma directa en la organización interna de los órganos de otras Administraciones, que ha de corresponder a cada una de ellas dentro de sus respectivas competencias y de acuerdo a criterios organizativos propios.⁷¹

La decisión constitucional impone a los poderes públicos la obligación de garantizar el derecho de los ciudadanos a dirigirse a los mismos en la lengua oficial de su elección; y ello impone, forzosamente, la adaptación de las diferentes Administraciones a la nueva situación legal de cooficialidad lingüística.⁷² Ciertamente, ello no supone la imposición de un deber individualizado a los funcionarios públicos de conocimiento de las dos lenguas oficiales, puesto que se trata de una garantía exigible de la institución en su conjunto y no de cada uno de sus funcionarios,⁷³ aunque es obvio que exige la incorporación de funcionarios que se encuentren en la situación lingüística referida:⁷⁴ la Administración tiene el deber de garantizar el derecho de los ciudadanos a relacionarse con la misma en cualquiera de las lenguas oficiales, dependiendo de los criterios de la misma cuáles hayan de ser los criterios y medidas organizativas necesarias para garantizar adecuadamente los citados derechos.

La normativa existente en la materia abre, en este sentido, una doble vía para la adaptación de las estructuras administrativas a la nueva situación lingüística. La legislación autonómica ha precisado que la incorporación de funcionariado bilingüe a las Administraciones públicas es posible mediante la utilización del conocimiento de las dos lenguas cooficiales como mérito en el acceso a la función pública, así como mediante la posibilidad de la fijación por parte de los poderes públicos del conocimiento de las dos lenguas como requisito preceptivo para el acceso a determinadas plazas funcionariales. La regulación en la legislación lingüística de las Comunidades autónomas, en todo caso, no es coincidente

70. Cfr. voto particular de Rubio Llorente, *op. cit.*, a la STC 82/86, quien entiende que dicha imposición es inconstitucional.

71. Cfr. STC 82/86, cit., fundamento jurídico 8º. Esta competencia autoorganizativa no puede suponer, sin embargo, la necesidad de una auténtica *recepción* de la normativa lingüística al regular la adaptación organizativa que permita hacer frente a los deberes lingüísticos de las mismas; en este sentido, además de la citada LOPJ, cabe citar la regulación contenida en la Orden 35/87, de 17 de junio, por la que se regula el uso de las lenguas oficiales de las Comunidades autónomas en la Administración militar, o en menor medida, las Ordenes de 9 de septiembre de 1987, sobre la enseñanza de la lengua catalana en los centros docentes de las Islas Baleares y de 10 de septiembre del mismo año sobre la enseñanza del vascuence en los centros docentes de la Comunidad Foral de Navarra.

72. El Tribunal Constitucional ha sido rotundo al afirmar que «si la utilización (de las lenguas cooficiales de las Comunidades autónomas), 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...»: cfr. STC 82/86, fundamento jurídico 8º.

73. Cfr. STC 76/83 de 5 de agosto, fundamento jurídico 42º.

74. Cfr. STC 82/86, fundamento jurídico 14º.

en esta manereria; mientras que en algunas se prevé únicamente la utilización del conocimiento de las dos lenguas cooficiales como mérito en el acceso a la función pública, en otras se prevé además la posibilidad de fijar plazas en las que dicho conocimiento sea requisito indispensable.⁷⁵

La legislación estatal ha venido finalmente a sumarse a esta opción del legislador autonómico. En un principio, la Ley del Proceso Autonómico en su artículo 25.2.a) señalaba, en relación con los órganos transferidos a las Comunidades autónomas con lengua cooficial, que en la provisión de vacantes producidas en aquellos servicios, la Administración del Estado «deberá tener en cuenta este hecho» pura y simplemente. La ley 30/84, de 2 de agosto, de medidas para la reforma de la función pública, sin embargo, ha avanzado más en esta regulación estableciendo que en las convocatorias para el acceso a la función pública, «las Administraciones públicas, en el respectivo ámbito de sus competencias, deberán prever la selección de funcionarios debidamente capacitados para cubrir los puestos de trabajo en las Comunidades autónomas que gocen de dos lenguas oficiales». Ciertamente, el precepto transcrito es «deliberadamente ambiguo», pero «permite la exigencia de conocimientos lingüísticos para acceder a la función pública», máxime si se interpreta aquél en conexión con el párrafo anterior del mismo artículo 19.1, donde se señala que los procedimientos de selección «cuidarán especialmente la conexión entre el tipo de pruebas a superar y la adecuación a los puestos de trabajo que se hayan de desempeñar».⁷⁶

La jurisprudencia en la materia, sin embargo, no siempre ha sido clara. El Tribunal Constitucional se vio envuelto inicialmente en un importante confusio-nismo al mantener que el derecho de los ciudadanos a utilizar una lengua cooficial podría suponer «un condicionamiento en el ejercicio de uno de sus derechos fundamentales», como es el acceso a la función pública en condiciones de igualdad —artículo 23.2— y según criterios de mérito y capacidad —artículo 103.3—, abriendo una vía para el vaciamiento del mismo, lo que sería insostenible.⁷⁷ Esta

75. Así, mientras que la legislación gallega y valenciana optan por la configuración del conocimiento de las dos lenguas cooficiales como mérito para el acceso a la función pública, la legislación vasca, navarra y balear prevén, igualmente, la posibilidad, además, de señalar plazas para las que el conocimiento de ambas lenguas sea requisito indispensable. La ley catalana no señala nada en este sentido, por lo que a la Generalidad le estarían abiertas las dos posibilidades, aunque, en el ámbito educativo el art. 18 de la ley señala la necesidad de que «los profesores», genéricamente, «deben conocer las dos lenguas oficiales»; sobre la aplicación práctica de esta regulación y la interpretación jurisprudencial que de la misma se ha hecho, vid. Antoni Milián y Massana: «La obligación de los profesores de EGB de conocer el catalán y el castellano para ocupar plaza definitiva en Cataluña», en *Autonomies*. Revista catalana de Derecho público, núm. 2-3, 1985, pp. 93 y ss.

76. Vid., en este sentido, Baño León, *op. cit.*, p. 236 en texto y nota 2. La legislación citada es, ciertamente, legislación básica del Estado en desarrollo del art. 149.1.18 CE y, por tanto, legislación a la que las Comunidades autónomas han de someterse en el desarrollo de sus competencias en la materia. Creemos, sin embargo, que, como ya hemos mantenido, el legislador estatal no tiene competencia para, en desarrollo del precepto constitucional citado, regular las consecuencias derivadas de la declaración de cooficialidad lingüística, por lo que, en todo caso, una normativa como la citada no tendría capacidad de modificar la regulación autonómica en la materia, todo ello sin negar la evidente importancia que la norma en cuestión tiene en relación con la Administración periférica del Estado, amén de su virtualidad para alejar los fantasmas que han merodeado en torno a esta cuestión.

77. Vid. STC 76/83. *op. cit.*, fundamento jurídico 42º.

misma orientación fue seguida por la jurisprudencia ordinaria,⁷⁸ preocupada, fundamentalmente, por la repercusión de la consideración como mérito del conocimiento de la lengua cooficial en el principio de igualdad sancionado por el artículo 14 CE y, específicamente, en relación con el acceso a la función pública, por el citado artículo 23.2 de la misma, hacía abstracción de las consecuencias que para las Administraciones públicas se derivan, indefectiblemente, de la declaración de cooficialidad de la lengua propia de la Comunidad autónoma. El principio de igualdad no puede suponer en nuestro ordenamiento constitucional, como se ha encargado de precisar con reiteración el propio Tribunal Constitucional, la imposibilidad de prever soluciones diferenciadas, siempre y cuando las mismas estén justificadas y sean proporcionales a las circunstancias concurrentes.⁷⁹

Finalmente, sin embargo, el mismo Tribunal Constitucional ha aclarado definitivamente la cuestión al afirmar que «de acuerdo con la obligación de garantizar el uso de las lenguas oficiales por los ciudadanos y con el deber de proteger y fomentar su conocimiento y utilización, *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 un mérito* entre otros... el nivel de conocimiento de las mismas: bien entendido que todo ello ha de hacerse dentro del necesario respeto a lo dispuesto en los artículos 14 y 23 de la CE y sin que en la aplicación del precepto legal se produzca discriminación».⁸⁰

2. El uso perceptivo de las dos lenguas oficiales

La declaración de cooficialidad lingüística, sin embargo, no supone solamente el deber de los poderes públicos de atender a los ciudadanos en la lengua oficial de su elección. En nuestro sistema, la protección del pluralismo lingüístico tiene

78. Sobre esta cuestión se puede ver, comentando la jurisprudencia en la materia, E. Cobreros Mendazona: «Cooficialidad lingüística y discriminación por razón de lengua», REDA, núm. 42, 1984, pp. 461 y ss.; Iñaki Agirreazkuenaga Zigorruga: «El euskera discrimina al castellano a juicio del Tribunal Supremo. La igualdad lingüística efectiva a debate», RVAP, núm. 9, 1985, pp. 241 y ss.; Milián i Massana: «La obligación de los profesores», *op. cit.*, pp. 93 y ss.; Baño León, *op. cit.*, pp. 236 y ss.

79. Vid., en este sentido, Baño León, *op. cit.* pp. 235 y ss., con referencias doctrinales y jurisprudenciales. Hay que resaltar, en relación con esta cuestión, algunos pronunciamientos jurisprudenciales de la Sala o de lo Contencioso de la Audiencia Territorial de Bilbao que ponían de manifiesto cómo, en la mayor parte de los casos, la limitada importancia que, como mérito, se otorgaba al conocimiento del euskera, no suponía ciertamente, afectación al principio de igualdad: vid., p.e., sentencias de 7 de octubre y 24 de noviembre de 1983 y de 30 de marzo y 26 de noviembre de 1984; vid., igualmente, sobre la limitada incidencia que, en todo caso, asumía la consideración del conocimiento del euskera como mérito, los trabajos de Cobreros y Agirreazkuenaga citados en la nota anterior. Entre los pronunciamientos de la Audiencia Territorial de Bilbao, vid., además, significativamente, p.e., la sentencia núm. 61, de 27 de febrero de 1986, donde la Sala explicita que, debido a la reiterada jurisprudencia del TS, se ve obligada a modificar la postura que que había venido manteniendo hasta ese momento.

80. Cfr. STC 82/86 fundamento jurídico 14º (el subrayado es nuestro); ello supone, definitivamente, que la introducción del conocimiento de la lengua cooficial como mérito en el acceso a la función pública, en la medida en que lo es como consecuencia de aquél carácter, es posible con independencia de la introducción o no, con voluntad *compensatoria* de otros méritos —pruebas de otros idiomas—, como habitualmente se viene realizando, al menos en el País Vasco.

no una consideración meramente subjetivo-individual sino, también, colectiva o de grupo lingüístico,⁸¹ consideración que supone una superación de la configuración exclusivamente *activa* de los derechos lingüísticos otorgándoles, además, una dimensión *pasiva* que conlleva no sólo, como en el primer caso, el derecho de los ciudadanos a ser atendidos en la lengua de su elección cuando se dirijan a los poderes públicos, sino, además, el derecho de los ciudadanos a que los poderes públicos se dirijan a ellos en la lengua de su grupo de pertenencia.⁸²

Esta peculiar configuración de los derechos lingüísticos impone la utilización preceptiva de ambas lenguas oficiales por parte de los poderes públicos en toda actuación de los mismos dirigida a los ciudadanos en la que éstos, por su carácter no individualizado, no hayan podido explicitar su opción lingüística. Así viene regulada en la legislación autonómica en materia lingüística, donde se configura como una consecuencia ineludible, en nuestro sistema lingüístico, de la declaración de cooficialidad.⁸³

En nuestra opinión, es esta característica de nuestro sistema lingüístico la que impone la inconstitucionalidad de la pretensión del artículo 8.3 de la ley vasca de crear zonas monolingües en las que se utilizaría exclusivamente el euskera y no, como pretende el Tribunal Constitucional, la existencia de un deber de conocimiento del castellano junto a la correlativa inexistencia de un deber de conocimiento de la lengua propia de la Comunidad autónoma que, como hemos visto de forma reiterada, sería insostenible en nuestro sistema lingüístico.⁸⁴

El uso preceptivo del castellano no se deriva, expresa ni aisladamente, del deber de conocimiento del castellano señalado en el artículo 3.1 CE. De un examen limitado al citado precepto constitucional, la única conclusión que, como hemos visto, se puede extraer es que *ante la utilización del castellano no es posible alegar válidamente desconocimiento*. Y, en este sentido, si, como hemos visto, el propio Tribunal Constitucional ratifica la constitucionalidad de la imposición a todos

81. Cfr. Consejo Consultivo de la Generalidad, «Dictámen 35», pp. cit., pp. 504-505, basada en una interpretación sistemática del preámbulo de la Constitución en relación con los arts. 3, 20.3 y 149.1.17 de la misma, otorgando un significado propio y diferenciado a los términos *respeto y protección*, en la que el primero tendría una referencia individual-subjetiva (lo que hemos llamado configuración *activa* de los derechos lingüísticos), mientras que el segundo tendría una referencia colectiva o de grupo (lo que hemos denominado configuración *pasiva* de los derechos lingüísticos).

82. Dimensión, ésta, que se especifica, por ejemplo, en la articulación del derecho a recibir publicaciones y emisiones de los medios de comunicación en las dos lenguas cooficiales presentes en las diferentes legislaciones lingüísticas.

83. Vid. los arts 5.2 y 6.2, respectivamente, de las leyes catalana y balear, así como el art. 8.1 y 2 —ciertamente pormenorizado y preciso— de la ley vasca, el art. 30.4 de la ley valenciana y el art. 11 de la ley navarra; normativa cuya constitucionalidad ha sido ratificada en la STC 82/86, cit., fundamento jurídico 13º. No es tan meridiana la regulación contenida en la ley gallega, pero creemos que ha de ser interpretada en el mismo sentido ante la imposibilidad, en una consideración sistemática, de mantener una interpretación literal que reduzca el carácter preceptivo del uso de la lengua gallega en relación con «las leyes...», los decretos legislativos, las disposiciones normativas y las resoluciones oficiales» para, simplemente, su publicación en el Boletín Oficial de Galicia.

84. Dice el TC que «la exclusión del castellano no es posible porque ser perjudican los derechos de los ciudadanos, que pueden alegar válidamente el desconocimiento de otra lengua cooficial (...) Por ello, el art. 8.3 viene a ser inconstitucional por infracción de lo dispuesto en el art. 3.1. de la Constitución, en relación con la no existencia del deber de conocimiento del euskera en zona alguna del territorio del Estado...»: ibíd. fundamento jurídico 10º (el subrayado es nuestro).

los poderes públicos del carácter preceptivo del uso de las dos lenguas cooficiales, no sólo aquéllos no pueden prescindir del uso del castellano, sino que tampoco pueden prescindir del uso de la lengua propia declarada cooficial, con lo que la virtualidad de la interpretación del artículo 3.1 en relación con la inexistencia del deber de conocimiento de las lenguas distintas del castellano desaparece de forma total y absoluta. Es concluyente, además, en este sentido, que en todos los sistemas lingüísticos de las Comunidades autónomas se incluye una de las consecuencias típicas del deber de conocimiento de la lengua oficial que, en general, se deriva de la propia declaración de oficialidad, como es la obligatoriedad de la inclusión de la misma en el sistema educativo. En caso contrario, no podría entenderse que las lenguas vernáculas de las Comunidades autónomas tengan carácter obligatorio en los planes de estudio, con la única salvedad de los estudios universitarios.

En relación con el uso de las dos lenguas cooficiales por parte de los poderes públicos existe una última cuestión que ha provocado cierta polémica y que nos parece necesario abordar aquí. Se trata de la cuestión del valor de los textos en las diferentes lenguas oficiales. En este sentido, no cabe duda que, por el carácter cooficial de las dos lenguas oficiales, como regla general, será utilizable cualquiera de los textos, con independencia de la lengua oficial en que esté redactado, y así lo explicita, de forma reiterada, la legislación lingüística de todas las Comunidades autónomas.

La imposición de la obligación a los poderes públicos de la preceptiva utilización conjunta de ambas lenguas oficiales no puede hacer obviar, sin embargo, que, sobre todo en situaciones lingüísticas como las que caracterizan a nuestras Comunidades autónomas, en las que no se produce un dominio generalizado de las lenguas vernáculas de las Comunidades autónomas por parte de los ciudadanos, la utilización de las dos lenguas cooficiales no se realiza de forma simultánea. El trámite de la traducción a que se ve abocado tiene una relevancia decisiva, sobre todo en relación con la elaboración de los textos normativos. Qué duda cabe que, en este sentido, el trámite de la traducción puede crear importantes problemas en relación con la exacta plasmación en el texto traducido de la voluntad del legislador manifestada de forma expresa en el texto original.

La ley catalana, en su artículo 6.1 y en relación con el procedimiento legislativo, trata de dar solución a los problemas que en este ámbito se puedan plantear, disponiendo que «en caso de interpretación dudosa, el texto catalán será el auténtico». El Tribunal Constitucional ha estimado inconstitucional esta disposición, entendiendo que con ella se puede infringir la seguridad jurídica (art. 9.3.CE), los derechos a la tutela judicial efectiva de los ciudadanos (art. 24.1 CE), así como invadir la competencia estatal sobre establecimiento de las reglas sobre aplicación de las normas jurídicas que, en su opinión, comprenden, forzosamente, las reglas sobre interpretación de las mismas.⁸⁵

Ciertamente, la disposición de la ley catalana presenta ciertas inexactitudes en su expresión gramatical que es necesario aclarar. La norma en cuestión no pretende ningún tipo de supremacía *per se* de la lengua catalana, lo que, ciertamente,

85. Cfr. STC 83/85, fundamento jurídico 3º.

sería inconstitucional; aquella norma ha de ser entendida como expresión de una norma general implícita según la cual, en caso de no correspondencia entre texto auténtico y texto traducido, se impondría el texto auténtico u original con el que ha operado directamente el legislador. En este sentido, la disposición de la ley catalana sólo sería correcta siempre y cuando el texto original o auténtico resultante del procedimiento legislativo sea efectivamente en catalán; en caso contrario, se impondría el texto en castellano, en su condición de texto auténtico.

En segundo lugar, como ya hemos avanzado, el término «interpretación dudosa» no puede significar, en la regulación citada, sino contradicción o no coincidencia entre los términos utilizados en ambos textos; no se trata, por tanto, de una regulación sustantiva que invada la competencia estatal, pues no se están desarrollando «normas interpretativas» en sentido estricto.⁸⁶

Es evidente que problemas de discrepancia entre texto original y texto traducido pueden tener lugar y que, en tales casos, el carácter de versiones oficiales de ambos textos no puede convertir a los traductores en legisladores, como con extraordinaria precisión gráfica se ha expresado.⁸⁷ Y no acertamos a comprender cómo una norma como la señalada puede afectar a la seguridad jurídica o al derecho a la tutela judicial efectiva.⁸⁸

86. Cfr. voto particular del Magistrado Rubio Llorente a la STC 83/86.

87. *Ibidem*. Ya con anterioridad a esta sentencia mantuvimos una postura coincidente con la expresada por Rubio Llorente con ocasión de una polémica en la que se alegaba una discrepancia entre el texto en castellano y el texto en euskera de los Estatutos de la Universidad del País Vasco: vid. Alberto López Basaguren y Gonzalo Maestro Buelga: «Sobre autonomía universitaria y otras cuestiones», en el diario *El Correo español-El Pueblo Vasco* del jueves 6 de febrero de 1986, donde señalábamos, además, que también el gobierno vasco precisaba en algunos decretos, cuyo texto original había sido elaborado en euskera, la imposición del texto en este idioma, en caso de discrepancia, precisamente por su carácter de texto original.

88. Cfr., en este sentido, Rubio Llorente, voto particular ult. cit.

