
Juan Luis Pérez Francesch
(Universitat Autònoma de Barcelona)

El marco constitucional del pluralismo. Especial consideración del plurilingüismo*

I. Planteamiento. II. El marco constitucional del pluralismo. III. La doble oficialdad. IV. El conflicto entre derechos. V. El derecho a la libre comunicación. VI. Consideraciones finales.

I. PLANTEAMIENTO

Las reflexiones que siguen parten de unas consideraciones previas:

a) Toda Constitución es siempre la Constitución de un Estado. En nuestro caso, la Constitución española de 1978. El concepto de Constitución que nos interesa –único que responde a las exigencias del Estado constitucional– es el *racional-normativo*. En estas coordenadas, la Constitución es el producto de un pacto político para fundar un determinado Estado. Tanto el pacto subyacente al actual Estado como el funcionamiento del mismo responden a criterios democráticos, en el doble sentido de reglas de procedimiento para la selección de los gobernantes y de valores sustantivos concretados por el poder constituyente, que son el marco en el que se desenvuelve la acción estatal.

b) La Constitución *racional-normativa* parte del conflicto social preexistente a la fundación del Estado y a su través intenta armonizarlo mediante el Derecho. Constitución y Democracia devienen términos indisolubles, ya que aquella ha de garantizar no solamente el gobierno de la mayoría sino también el respeto a las minorías, así como la existencia del pluralismo en sus diversos órdenes. Sin pluralismo, político, social, cultural, lingüístico, etc. difícilmente podremos hablar de una *democracia gobernante*, quedando la democracia como una técnica procedimental para tomar decisiones, con escasa participación del pueblo, que es quien las legitima, para acabar siendo, en consecuencia, una *democracia gobernada o dirigida*.

c) La Constitución española de 1978 parte de un proceso constituyente que responde a las exigencias de la Ley para la Reforma Política de 1976, que –como es bien

* Texto de la conferencia pronunciada en la Facultad de Derecho de la Universidad de Valencia el día 29 de Octubre de 1992. Agradezco a la profesora Dra. Remedios Sánchez Ferriz, directora del Departamento de Derecho Constitucional, su amable invitación. Mi agradecimiento también al profesor Carlos Flores Juberías, amigo y colega.

sabido— si por un lado significó una ruptura de fondo con el franquismo también se preocupó de no romper desde un punto de vista formal con la legalidad vigente. Las Constituciones actuales casi nunca son el producto de un poder constituyente que pueda iniciar *ex novo* un nuevo orden. Desde una perspectiva realista, los condicionamientos del contexto histórico en el que opera el poder constituyente, así como de la propia tradición estatal, —con sus filias y fobias, con sus mitos nacional-estatales que la propia historia ha ido decantando— influyen en el resultado final del mencionado poder constituyente.

d) La tradición nacional-estatal española nos permite afirmar que sólo con dificultades el respeto al pluralismo ha sido garantizado. Si exceptuamos la Constitución de la IIª República, de vida breve, no es hasta la Constitución de 1978 cuando se produce un reconocimiento del pluralismo en sus diferentes expresiones. La llamada "Historia de España" es, en definitiva, un conjunto de atentados contra el pluralismo, por tanto, contra la misma esencia de la libertad, donde ha primado el principio monárquico sobre el democrático, la España oficial sobre la real, la idea de unidad nacional frente a la descentralización política. Por lo que respecta al uso de las lenguas, se ha caracterizado por una extensión del castellano como única lengua oficial promocionada desde las instancias políticas, en un modelo subyacente que parece asociar la unidad lingüística del castellano entendido como español con la unidad del Estado. Este proceso empieza con una fuerza singular a raíz de los Decretos de Nueva Planta y llega hasta nuestros días. Paralelamente, las sensibilidades y los movimientos sociopolíticos particularistas, ya sean regionalistas o nacionalistas, de diferentes territorios del Estado español reclaman desde sus inicios un *status* más digno para sus derechos históricos y para sus intereses propios.

e) En este contexto, podemos concluir afirmado que en el Estado español se ha desarrollado una mentalidad uniformista fundamentada en el mito universalizador de una unidad nacional española, que se canaliza primordialmente por medio del castellano, que ve como un peligro, como una disolución del mismo Estado la apertura de éste hacia perspectivas de pluralismo, especialmente en el aspecto lingüístico. El pacto constitucional de 1978 parecía abrir las puertas —quizás por la vía de transacción o de consenso entre las posturas nacional-españolas y nacional-periféricas— a un pluralismo cualitativamente más relevante que en el pasado, en todos los órdenes. No obstante, a mi juicio las dificultades han sido bastante remarcables, si tenemos en cuenta la herencia de la mentalidad centralista, el peso de los mitos nacional-españoles, la fuerza social del castellano y la incompreensión, ignorancia e incluso olvido de algunos dirigentes estatales.

f) La reorganización de la distribución del poder político entre los niveles comunitario, estatal y autonómico, sin olvidar otros niveles territoriales de decisión política, especialmente el municipal, en el marco del proceso de construcción política europea, puede ser un momento clave para intentar una relectura de la Constitución española, quizás más fiel al pacto de 1978. Por otro lado, el convencimiento moral de que hay que edificar el poder político desde el respeto a la libertad, personal y colectiva, debería ser a mi juicio el motor que hiciese posible alcanzar los objetivos descritos. Pienso que sólo de esta manera, con una formación integral de los ciudadanos, basada en comprender y luego defender *lo que es* (que no es nunca uniforme, sino siempre plural y complejo) seremos capaces de responder al reto que los años venideros, sin traumas ni violencias.

II. EL MARCO CONSTITUCIONAL DEL PLURALISMO

La Constitución española de 1978 reconoce de manera directa el hecho pluralista. Así, en el art. 1.1 CE se propugna el pluralismo político como uno de los valores superiores del ordenamiento jurídico, después de definir el modelo de Estado como Social y Democrático de Derecho, definición que incorpora necesariamente la aceptación del pluralismo. En el art. 3 CE encontramos el pluralismo lingüístico, ya que afirma que el castellano es la lengua española oficial del Estado y que las demás lenguas serán también oficiales en las respectivas Comunidades Autónomas de acuerdo con lo que dispongan sus respectivos Estatutos de Autonomía. El apartado tercero de dicho artículo 3 vincula la defensa del pluralismo lingüístico con el hecho cultural, puesto que considera las diferentes modalidades lingüísticas "un patrimonio cultural que será objeto de especial respeto y protección". El pluralismo afecta también a los símbolos, como las banderas, tanto la española como la de las diferentes Comunidades Autónomas, siempre de acuerdo con lo que establezcan los diferentes Estatutos de Autonomía. En los arts. 6 y 7 se reconoce el pluralismo político canalizado a través de los partidos políticos y el sindical, los dos como concreciones del genérico derecho de asociación reconocido en el art. 22 CE. En el art. 16 se garantiza la libertad ideológica y de creencias. En el art. 20, la libertad de pensamiento y de opinión y la expresión de las mismas. Especialmente, podemos destacar el apartado d), que reconoce y garantiza el derecho a comunicar y recibir información veraz por cualquier medio de comunicación. Por otro lado, el art. 20.3 CE remite a la ley para regular la organización y el control parlamentario de los medios de comunicación social de titularidad pública, garantizando "el acceso a dichos medios de los grupos sociales y políticos significativos, *respetando el pluralismo de la sociedad y de las diferentes lenguas de España*".

También hemos de mencionar la estructuración territorial del Estado español, que ha generado una distribución del poder político entre el Estado central y las Comunidades Autónomas. Estas han asumido competencias en materias tan significativas como la lengua propia y han adoptado medidas de normalización que han afectado, entre otros aspectos, al fomento de su uso social y oficial, así como al apoyo a los medios de comunicación.

III. LA DOBLE OFICIALIDAD

De la conjunción entre la Constitución española y los Estatutos de Autonomía se desprende que el País Vasco, Cataluña, Galicia, la Comunidad Valenciana, las Islas Baleares y Navarra, han adoptado el modelo de la doble oficialidad, que comporta la imposibilidad de alegar validamente el desconocimiento de cualquiera de las dos lenguas oficiales. Otras Comunidades Autónomas, como es el caso de Aragón, Andalucía y Asturias, no dotan de un *status* de lengua oficial a las modalidades lingüísticas o variedades dialectales que se hablan en su territorio, aparte del castellano.

Una segunda nota que podemos destacar es que la definición de lengua oficial —iferente del castellano, que es oficial en todo el Estado y por consiguiente parece regirse por un criterio personal— ha seguido un criterio territorial, en función de lo que han decidido los Estatutos de Autonomía y los legisladores autonómicos. De esta manera, los

derechos lingüísticos de los ciudadanos son de base personal en lo que respecta al castellano y de base territorial en lo relativo a la lengua propia de la Comunidad. Por esto, fuera del territorio de la Comunidad Autónoma las lenguas diferentes al castellano tienen un *status* que deviene inoperante y carente de fuerza. Esta concepción, comporta una jerarquización entre lenguas, que hegemoniza el castellano y particulariza en extremo a las demás, prácticamente sin dejarlas salir de su reducto. Una buena muestra de lo que estamos diciendo es la dificultad que se puede observar en el Senado de cara a admitir el uso de las lenguas diferentes al castellano, manifestación también de la insuficiencia de esta institución como Cámara de representación territorial.

Del art. 3 CE se deduce que el plurilingüismo es uno de los principios del Estado español en un sentido amplio y global, es decir, como suma de poderes públicos. La declaración del Preámbulo constitucional cuando afirma que se protegerán las diferentes lenguas de España parece que debe ayudar al intérprete en el sentido mencionado. No obstante, la doble oficialidad del castellano y de la lengua propia en los territorios que la tengan parece que no se corresponde con un trato parecido en los órganos estatales centrales situados fuera de esas zonas. Incluso, la doble oficialidad no comporta necesariamente igualdad de trato, ya que la normalización lingüística, si bien tiene un alcance territorial (STC 82/1986, de 26 de junio, f.j. 3 y STC 123/1988, de 23 de junio, f.j.5) también puede ser objeto de gradaciones, siendo la exigencia de conocimiento de la lengua propia excusable para acceder a la Función Pública de algunas Administraciones radicadas en una Comunidad Autónoma con doble oficialidad –por lo menos en un primer momento (se puede consultar como manifestación de la mencionada gradación, en un sentido progresivo, la STC 82/1986, de 23 de junio y más recientemente la STC 46/1991, de 28 de febrero, que se sitúa en un planteamiento favorable a la exigencia de conocimiento de la lengua propia, siempre de forma justificada).

En términos generales, consideramos que la desigualdad entre el castellano y las demás lenguas españolas legitima las medidas adoptadas por las diferentes leyes de normalización. La doble oficialidad parece demandar un objetivo final a conseguir, esto es, la plena equiparación de ambas lenguas tanto a nivel oficial como social –con una especial repercusión en los medios de comunicación–. Por otro lado, la declaración estatutaria de una lengua "propia", podría comportar una orientación de las políticas públicas hacia un objetivo final que se identificaría con un uso generalizado de aquella dentro del territorio de la Comunidad Autónoma y que las diferentes Administraciones allí radicadas, en sus diferentes niveles, canalizarán su actividad casi de forma exclusiva en dicha lengua. Siempre nos quedará como paso final la comunicación de esas Administraciones con los órganos centrales –lo cual podría llevarse a cabo en las diferentes lenguas y articularse un servicio central de traducción– o incluso su mismo uso en las mencionadas instancias centrales –que también se podría incorporar gracias a la traducción–. Quizás todo ello sería demasiado complicado, pero no me parece una lectura que no se pueda hacer con la Constitución en la mano (especialmente, el art. 3.3.CE).

Con las leyes de normalización lingüística dictadas por los diferentes Parlamentos Autonómicos se ha abierto un proceso, progresivo y gradual, con dificultades y reticencias desde el Estado central. La competencia autonómica choca, no obstante, con otros títulos competenciales, en este caso estatales, que son a mi juicio los supuestos concretos que presentan más dificultades para abrirse al proceso señalado: Administración de Justicia y Administración militar. En todo caso, la normalización

lingüística afecta a cualquier materia objeto de la distribución competencial entre el Estado y una Comunidad Autónoma (por ejemplo, en materia de derecho a la educación).

V. EL CONFLICTO ENTRE DERECHOS

El proceso de normalización lingüística y la estructuración plurilingüe del Estado español entra en conflicto, en ocasiones, con situaciones de difícil salida, que en términos generales podríamos calificar de conflicto entre derechos. Por un lado, el derecho subjetivo a usar la lengua propia, especialmente cuando se considera jurídicamente lengua oficial de una Comunidad y, por otro lado, el ejercicio de los derechos por parte de otros ciudadanos que pueden alegar discriminación en caso de un uso masivo o incluso exclusivo de esa lengua propia, a nivel oficial o sólo social.

La doble oficialidad, como techo máximo, condiciona la aplicación gradual de las políticas de normalización, bajo una óptica no lesiva del principio de igualdad (art. 14 CE), en la que aquello que resulta discriminatorio según nos muestra la jurisprudencia es el uso de la lengua propia, con la consiguiente superprotección del castellano, entendiéndose que el ciudadano tiene el derecho a expresarse en cualquiera de las dos lenguas oficiales. Este extremo es especialmente sensible en el caso de los medios de comunicación social, consolidando una situación en la que la lengua castellana mantiene su *status quo* e incluso lo aumenta (caso de las televisiones privadas). En nuestra opinión, faltaría una mentalidad nueva en relación con el principio de igualdad en esta materia, que partiera de una igualdad real y no sólo formal, favoreciendo los supuestos efectivamente discriminados en lugar de invertir los términos, ya que la carga de la prueba debería ir de parte de los poderes públicos los cuales tendrían que justificar la proporcionalidad de la medida (art. 14, segundo inciso, en relación con el art. 9.2 CE).

V. EL DERECHO A LA LIBRE COMUNICACIÓN

La libertad de expresión, el derecho a la información, entre otros derechos y libertades contenidos en el art. 20 CE, se pueden resumir en el derecho a una comunicación libre. Se ha destacado la importancia de una opinión pública libre en una sociedad democrática, única compatible con un Estado constitucional. Para que aquella sea efectiva es necesario que la lengua que sirve de soporte a la información respete los derechos lingüísticos de los ciudadanos. La política de normalización lingüística me parece que ha que ir por este camino, esto es, potenciar el uso de las lenguas no castellanas oficiales en los medios de comunicación social.

Prensa, radio y televisión se expresan en las diferentes lenguas propias, con una proporción respecto del castellano que varía según las Comunidades Autónomas. La política de normalización lingüística que corresponde llevar a cabo a las autoridades autonómicas (y también al Estado central) es más factible en el caso de la radio y la televisión que en el supuesto de la prensa. En las dos primeras, la titularidad pública del medio –ya sea por gestión directa o indirecta, es decir, en este último tipo, por concesión administrativa– debería permitir un respeto al pluralismo lingüístico de manera más fácil (art. 20.3 CE) que en el caso de la prensa, donde la política de normalización se ha ido canalizando vía subvenciones.

La Ley 10/1988, de 3 de mayo, reguladora de la televisión privada, que establece un mecanismo para la gestión indirecta del servicio público de titularidad estatal, no parece dar especial relevancia al derecho de acceso de los grupos sociales y políticos más representativos (si nos atenemos al sistema de gestión se puede deducir un interés prevalente de cara a favorecer aquellos grupos sociales con suficientes recursos económicos, concretados incluso en un número de tres) ni al respeto del pluralismo lingüístico, ya que en este caso se soluciona por medio de una remisión al art. 4 del Estatuto de la Radio y la Televisión. Esta técnica legislativa ya fue puesta en entredicho por el Consell Consultiu de la Generalitat de Catalunya (Dictámen nº146, de 21 de junio de 1988) entendiéndose que la falta de precisión del legislador estatal en el presente punto puede incurrir en inconstitucionalidad por vulneración del art. 3.3 CE. La puesta en práctica de la ley permite concluir, a mi juicio y en una primera aproximación, que la sensibilidad hacia el hecho pluralista en materia lingüística no ha sido mucha.

Por lo que respecta a la radio, la competencia compartida entre el Estado y la Comunidad Autónoma (STC 26/1982, de 24 de mayo, en relación a Cataluña, con ocasión de la concesión de emisoras de frecuencia modulada) puede favorecer el proceso de normalización, sin olvidar la posibilidad de la gestión directa o indirecta del medio.

En cuanto a la radio y la televisión, en ffn, el art. 149.1.27 CE y el Estatuto de la Radio y la Televisión han configurado un sistema de compartición estatal-autonómica, en el cual las competencias de estas últimas, en su caso, han de respetar la ordenación básica que lleve a cabo el Estado.

Respecto a la prensa, la ausencia de prensa de titularidad estatal, a partir del desmantelamiento del organismo "Medios de Comunicación Social del Estado" (cfr. STC 86/1982, de 23 de diciembre, que declara la constitucionalidad de la ley que lo suprimía) ha podido influir en la inexistencia de una plataforma por medio de la cual desarrollar una política consistente de normalización desde los poderes públicos, con la consiguiente afectación a la garantía del pluralismo lingüístico y, en términos más generales, del pluralismo social y político (un argumento parecido pero *a contrario sensu* lo encontramos con ocasión de las reticencias a admitir la televisión privada). Como hemos dicho antes, la política de subvenciones ha sido el mecanismo prioritario que han utilizado las Comunidades Autónomas para promocionar las lenguas propias en la prensa periódica, sin demasiada capacidad de momento para competir por esta vía con los grandes diarios y revistas escritos en castellano. Por otro lado, el Tribunal Constitucional en la sentencia antes citada admite que nada impide que los poderes públicos ostenten la titularidad de los medios de comunicación a que nos estamos refiriendo.

No podemos dejar de lado una referencia al fomento de la cultura propia de las Comunidades Autónomas, al libro y otros medios de comunicación interpersonal o grupal. Es preciso, como siempre, observar el concreto reparto de competencias entre el Estado y una Comunidad Autónoma, a través de lo que establecen la Constitución y los respectivos Estatutos de Autonomía. Sin ánimo de extenderme sobre este último punto, quisiera destacar que en el caso de la cultura, el art. 149.2 CE parece pedir una coordinación –como concurrencia plena– con las competencias exclusivas sobre la cultura asumidas en los Estatutos de Autonomía (art. 9.3 E.A. Cataluña; art. 31.4.E.A. Comunidad Valenciana, entre otros) que han permitido introducir diferentes aspectos de fomento del libro, excepto la legislación sobre propiedad intelectual como competencia exclusiva del Estado (art. 149.1.9 CE), con la ejecución, sin embargo, autonómica.

En el caso del cine y de otros medios audiovisuales, la concurrencia de diferentes títulos competenciales (aspectos culturales, sociales, industriales) hace que sea difícil establecer un claro reparto competencial, que se irá solventando a medida que se vaya perfilando la construcción del Estado de las Autonomías. Otros aspectos a destacar son los referentes a las telecomunicaciones y todo el mundo de la publicidad, que han reservado importantes ámbitos competenciales al Estado.

VI. CONSIDERACIONES FINALES

Podemos concluir con la idea de que el respeto al pluralismo lingüístico en el marco de la Constitución y las políticas de normalización lingüísticas aprobadas por las diferentes Comunidades Autónomas, afectan a múltiples ámbitos materiales de la acción política y administrativa. El Estado de las Autonomías edificado a partir de la Constitución de 1978 y de los Estatutos de Autonomía todavía ha de ir perfilando una solución definitiva y razonable, en la cual la lengua propia de una Comunidad encuentre su *status* adulto, y de cara al futuro, por la vía educativa, sin conflictos, permita impregnar un modelo de Estado estable –sin patrimonialismos de símbolos, de lenguas, de esferas de poder, en definitiva– que responda al ideal de la integración y de la libertad. Una libertad positiva que ha de implicar –quizás sin desbordar el marco constitucional– que el plurilingüismo llegue incluso a los órganos centrales o generales del Estado español.