

TRANSICIÓN ESPAÑOLA Y PLURALISMO LINGÜÍSTICO EN ESPAÑA

SPANISH TRANSITION AND LINGUISTIC PLURALISM IN SPAIN

Eva Pons Parera*

Resumen: La transición española a un régimen democrático supuso el reconocimiento de los derechos culturales de las minorías territoriales. El modelo de multilingüismo prefigurado por la Constitución española de 1978, que tiene un precedente directo la Constitución republicana de 1931, supone priorizar la lengua castellana. En el desarrollo del modelo por las Comunidades Autónomas, especialmente en Cataluña, se han introducido algunos elementos de territorialidad lingüística, con el fin de promover el uso de la lengua oficial “propia”. Pero este enfoque territorial ha sido cuestionado por las últimas sentencias del Tribunal Constitucional español. La recepción del plurilingüismo por las instituciones del Estado sigue siendo muy limitada, y las deficiencias y contradicciones de la política lingüística del Estado relativa a las lenguas oficiales distintas del castellano, que no reconoce los derechos lingüísticos de sus hablantes a nivel estatal, se vinculan al mantenimiento de concepciones distantes del modelo territorial de descentralización.

Palabras clave: Political transition. Multilingualism, democracy. Official languages. Decentralization.

Abstract: The Spanish transition to a democratic regime entailed the recognition of cultural rights to territorial minorities. The model of multilingualism shaped by the Spanish Constitution of 1978, which has a direct precedent in the model of the Republican Constitution of 1931, prioritizes the Spanish language. In the further development of the model by the Autonomous Communities, especially in Catalonia, some elements of linguistic territoriality were included, in order to facilitate the use of the ‘own’ official language. But this territorial approach has been questioned by the last judgments of the Spanish Constitutional Court. The reception of multilingualism by the State institutions remains very limited, and the shortcomings and contradictions of state language policy on official languages other than Castilian, which does not recognize language rights to its speakers at state level, is linked to the maintenance of distant conceptions of the territorial model of decentralization.

Keywords: Democracy. Linguistic pluralism. autonomous communities.

* Profesora titular de Derecho constitucional. Universidad de Barcelona; España, ejjl@unoesc.edu.br

Introducción

El año 1975, tras la muerte de Franco, empezaba en España la transición hacia una democracia equiparable al resto de Europa occidental. El proceso de transición política adoptaba la forma típica de pacto entre las élites, con ciertos elementos de consociativismo, relacionados básicamente con el reconocimiento de los derechos culturales de las minorías territoriales. Conforme al primer de los rasgos, dicho proceso se ha podido caracterizar como “ruptura reformista” o “reforma rupturista”: aprobación de la norma legal (Ley para la reforma política de 1977) que pone fin de la dictadura por las propias Cortes franquistas y participación ulterior en el proceso de políticos dirigentes del régimen franquista junto con los líderes de las fuerzas y partidos que emergían de la clandestinidad.

En el segundo aspecto, y si se admite que un reconocimiento pleno de los derechos culturales es difícil sin la atribución de autonomía política a los grupos que los reivindican, esta correlación es claramente verificable en el caso de la transición española, donde democratización y descentralización aparecen como elementos indisociables, sobre todo por la presión de las demandas en favor de la autonomía de Cataluña y Euskadi. Si la misma cuestión es planteada, en cambio, en términos de justicia transicional, que incluiría como aspecto central la realización de políticas de memoria (sobre los siglos de marginación y represión ejercida por parte de las instancias estatales de poder sobre las poblaciones de lengua no castellana), las carencias del proceso desarrollado resultan seguramente más visibles.

El fin de la dictadura supuso, así, el retorno de la autonomía a los territorios que habían manifestado su voluntad de autogobierno durante la Segunda República (1931-1939) y una oficialización relativa de la diversidad lingüística y cultural. Este elemento de “restablecimiento” histórico del proceso de democratización obtiene un plasmación con el Decreto-ley 41/1977, de 29 de septiembre, de restablecimiento provisional de la Generalitat de Cataluña, como institución histórica del autogobierno catalán, cuya denominación ya se utilizó durante el régimen de autonomía instaurado por el Estatuto de autonomía de 1932.

En este tránsito de una dictadura a un régimen democrático y de descentralización política, el plurilingüismo asumía un significado estructural y estructurador de la convivencia de los distintos grupos sociales que conviven en el Estado. La lengua, conforme a su tratamiento constitucional, se vincula con el modelo territorial que los constituyentes de 1978 prefiguraban. Así se destaca en la declaración contenida en el breve preámbulo del texto constitucional, que se refiere a la voluntad de proteger a todos los españoles y los distintos pueblos de España, en ejercicio de sus derechos humanos, sus culturas y tradiciones, lenguas e instituciones. También el tratamiento sistemático de la cuestión lingüística en el artículo 3 de la Constitución, inserta en el título preliminar y a continuación del precepto que reconoce el “derecho a la autonomía de las nacionalidades y regiones”, respetando de la unidad de la Nación española, asume la estrecha vinculación entre ambos aspectos. Y, posteriormente, el propio Tribunal Constitucional ha recogido esta dimensión estructural y estructurador de la materia lingüística “de consi-

derable importancia, simbólica y afectiva, en la estructuración autonómica del Estado.” (STC 205/1990, de 13 de diciembre).

Sin embargo, la propia apertura del modelo territorial y lingüístico constitucional, con sus limitaciones y sus potencialidades inherentes, ha condicionado la evolución posterior del tratamiento jurídico de las lenguas. De modo que las propias resistencias al proceso autonómico, la tendencia a la homogeneización y la división político-administrativa (en distintas Comunidades Autónomas) de los territorios donde una misma lengua es hablada (circunstancia que, conforme a los mandatos contenidos en la Carta europea de las lenguas regionales o minoritarias de 1992, no debería entorpecer la formulación y aplicación de políticas de fomento de la lengua ni el establecimiento de relaciones entre sus hablantes), influenciarán de modo considerable el tratamiento de la cuestión lingüística.

El presente artículo intenta trazar una aproximación a la trayectoria que ha llevado a cabo desde la transición democrática el reconocimiento de los derechos lingüísticos y las políticas lingüísticas desarrolladas por las Comunidades Autónomas y el Estado central respecto de las lenguas distintas del castellano, que se han traducido en acciones normativas y prácticas, unas veces coherentes con la asunción del plurilingüismo como principio definitorio del modelo de Estado y otras veces bastante contradictorias con dicho principio.

1 El marco constitucional

1.1 La influencia del precedente republicano

En 1978 el contenido formal del artículo 3 de la Constitución fue considerado como un avance histórico, a pesar de algunos elementos de polémica en el debate constituyente, a los que nos referiremos más adelante. La Constitución de 1978 aceptaba la existencia de una pluralidad de lenguas españolas, si bien sólo en una, el castellano, le reconocía el carácter de oficial en todo el Estado. El resto de lenguas, no identificadas por su nombre por la Constitución (lo que conllevará algún conflicto en el caso de la modalidad valenciana del catalán) son, pues, sólo cooficiales en las respectivas comunidades autónomas, de acuerdo con sus estatutos de autonomía.

El precedente, y modelo inspirador de la actual regulación constitucional fue el artículo 4 de la Constitución de la II República Española de 1931, ya que tanto en ambos se prioriza la lengua castellana en los mismos términos estructurales: estricta territorialidad en las áreas castellanas; personalidad en las áreas territoriales con lengua propia y monolingüismo estatal en lo referente a las instituciones generales o comunes. Por todo ello, resulta indicado un análisis más pormenorizado de las similitudes y diferencias en el tratamiento de la cuestión lingüística por ambos textos constitucionales.

La génesis del artículo 4 del texto republicano debe explicarse, en buena parte, como una reacción estatal a la demandas de oficialización de la lengua catalana procedentes de Cataluña (movimiento cultural de la *Renaixença* y su concreción ulterior, en múlti-

ples documentos como las Bases para la Constitución Regional Catalana de 1892, en términos de reivindicación política de un reconocimiento de la realidad nacional de Cataluña, que tiene la lengua como uno de los principales elementos identitarios). De este modo se introduce el concepto de oficialidad, que el constituyente de 1931 aplicará al castellano, sin perjuicio de admitir también en sede constitucional las “prerrogativas o derechos” en favor de otras lenguas, reconocimiento que permitiría su ulterior declaración de “oficialidad” en sede estatutaria, por parte de las mismas Cortes que aprobaron el texto constitucional (Estatuto de autonomía de Catalunya de 1932, donde se establecen el castellano y el catalán como lenguas oficiales, frente a la oficialidad única del catalán en las instituciones catalanas que aparecía en el proyecto de Estatuto de 1931, sin perjuicio del uso del castellano en las relaciones con los ciudadanos de esta lengua y con las instituciones del Estado).

Aunque a veces el modelo de plurilingüismo establecido en 1978 se ha conceptualizado como un calco del precedente republicano (Milian 2009), en realidad cabe observar en el texto de la actual Constitución un avance en sentido garantista para las lenguas distintas del castellano. Resulta posible identificar apriorísticamente dicha progresividad en los siguientes cuatro de elementos conformadores del artículo 3 CE, sin perjuicio de que –como se señalará más adelante– su virtualidad real y no hipotética vendría condicionada por los desarrollos normativos y jurisprudenciales ulteriores:

Primero: La CE de 1931 no reconocía el carácter de “lenguas españolas” a las lenguas distintas del castellano y se refería a ellas como “lenguas de las provincias o regiones”, mientras que la CE de 1978 refiere el calificativo a las demás lenguas oficiales (art. 3.2 CE). En sede parlamentaria esta cuestión fue objeto de un intenso debate de naturaleza terminológica. La redacción del artículo 3.1 CE que figuraba en el anteproyecto constitucional fue modificada por el Pleno del Senado, en virtud de la aprobación de una enmienda que comportó la modificación de la expresión inicial “castellano”, como lengua oficial, por “el castellano o español”. Cuando el texto se sometió a la Comisión Mixta Congreso-Senado se alteró de nuevo su redacción, con la fórmula final que considera al “castellano” como “la lengua española oficial del Estado”. El objetivo – que atendía a una petición de la Real Academia Española de la Lengua– era aceptar la existencia de diversas “lenguas españolas”, de las cuales solo una, el castellano, devenía lengua oficial de todo el Estado; idea ratificada por el párrafo segundo del artículo 3 (Vernet 203: 90). Sin embargo, todo ello no ha impedido que posteriormente la política exterior (denominación de la lengua oficial en el seno de la Unión Europea, configuración y acción del Instituto Cervantes, etc.) e inclusive interior del Estado haya supuesto una reapropiación del calificativo “español” para el castellano, desdibujando en este punto la opción del constituyente.

Segundo: La CE de 1931 no atribuía un carácter oficial a las otras lenguas, distintas del castellano, sino que su estatus jurídico se configuraba en torno a la atribución a las mismas de “derechos”, mientras que en el texto de 1978 se les reconoce la oficialidad. La dicción del artículo 3.2 CE, al establecer que “las demás lenguas oficiales serán también oficiales en las respectivas Comunidades Autónomas, de acuerdo con sus Estatutos” fue interpretada doctrinalmente como un mandato constitucional directo de “oficialización” de dichas lenguas, que los Estatutos deberían concretar en lo relativo al alcance y

consecuencias de dicha oficialidad (Milian). Sin embargo, también aquí, los ulteriores desarrollos han comportado que en ciertos textos estatutarios se omita la declaración de oficialidad para lenguas reconocidas como propias e históricas de determinadas comunidades autónomas (el asturiano en el Principado de Asturias o el catalán y el aragonés en Aragón), sin que ello haya motivado ninguna objeción por parte del Tribunal Constitucional, lo cual ha dado lugar a la cuestión de la existencia de un *tertium genus* entre los estatus jurídicos de protección (Pérez 2010).

Tercero: En la CE de 1931 la determinación del contenido del estatus de estas lenguas (o del alcance de los “derechos” reconocidos) dependía de las “leyes del Estado”, mientras que en la CE 1978 la proclamación efectiva de oficialidad y la determinación de su contenido debe hacerse necesariamente por medio del estatuto de autonomía. La posición especial de esta norma, en tanto que “norma institucional básica de cada Comunidad Autónoma”, que el Estado ampara “como parte integrante de su ordenamiento jurídico”, implica una rigidez superior al resto de leyes orgánicas estatales y un procedimiento pactado de elaboración y reforma en el que intervienen – en distintos grados- los territorios afectados. En este aspecto, sin embargo, cabe apuntar que los desarrollos del texto republicano ya se llevaron a cabo por vía estatutaria (aunque sólo el Estatuto de autonomía de Cataluña de 1932 llegó a implementarse, si bien se votaron también antes de estallar la Guerra Civil de 1936 los textos estatutarios del País Vasco y Galicia) y, como se analiza más adelante, la reinterpretación reciente por el Tribunal Constitucional de la función constitucional del estatuto de autonomía en la STC 31/2010, de 28 de junio, junto con la compleja interacción competencial, hace que la distinción devenga en cierta parte formal y no sustancial. En el caso de las lenguas reconocidas por los estatutos de autonomía que no gozan de un estatus de oficialidad, han sido las leyes autonómicas las normas reguladoras de los derechos lingüísticos integrantes de dicho estatus.

Cuarto: El apartado tercero del artículo 3 de la Constitución de 1978 contiene un mandato a los poderes públicos – ausente del texto constitucional de 1931 – que les obliga a respetar y proteger el conjunto de lenguas españolas y modalidades lingüísticas (literalmente se determina que “la riqueza de las distintas modalidades lingüísticas de España es un patrimonio cultural que será objeto de especial respeto y protección”). Se trata de una novedad relevante que implicaría un cambio cualitativo, interpretado en el sentido de una cláusula de garantía de la realidad plurilingüe estatal. El objetivo de precepto se centraría en garantizar que todas las manifestaciones lingüísticas del Estado (en los debates constituyentes no se impone una lectura particularista del precepto, que pretendía referirlo a las variantes dialectales de las lenguas), como patrimonio cultural que son, gocen de un marco o estatuto jurídico mínimo de fomento y protección, en tanto que mandato dirigido al conjunto de los poderes públicos (Vernet 2003). El Tribunal Constitucional (TC) ha adoptado, en algún pronunciamiento, dicha perspectiva comprensiva, que permite superar las limitaciones territoriales y la visión estrictamente competencial de las políticas de protección y fomento del conjunto de lenguas habladas en España (STC 127/1994, de 5 de mayo). Sin embargo, siendo este apartado tercero la novedad principal respecto del modelo republicano, es preciso constatar que el Estado

ha hecho una aplicación escasa y controvertida del mandato que contiene, lo cual tiende a desconocerlo – o en ocasiones a desactivarlo de forma consciente- como palanca para un salto cualitativo en la conceptualización del modelo plurilingüe que reconoce la CE.

En definitiva, si bien es apreciable un cierto salto cualitativo en las previsiones lingüísticas de la Constitución de 1978, que admitían unos desarrollos más generosos para las lenguas distintas del castellano, es preciso concluir que ello no supone directamente la distinción como modelos de ordenación diferentes de los textos de 1931 y 1978. Resulta expresivo de ello los términos en los cuales se zanjó en 1978 uno de los debates lingüísticos más relevantes, relativo a la inclusión del “deber de conocimiento” del castellano (deber ya consignado por el artículo 4.1 de la Constitución de 1931, con una formulación inusual en el derecho comparado), deber que las mismas Cortes rechazarían predicar respecto de la lengua catalana durante la tramitación parlamentaria del Estatuto de autonomía de Catalunya de 1979. Dicho deber de conocimiento es susceptible de ser esgrimido como un argumento para reforzar la superioridad de la lengua castellana, en tanto que lengua común o “lengua franca”. El Tribunal Constitucional no se aleja significativamente de estas tesis cuando ha afirmado que la consignación del deber “resulta concordante con otras previsiones constitucionales que reconocen la existencia de un idioma común a todos los españoles, y cuyo conocimiento puede presumirse en cualquier caso” (STC 84/1986, de 26 de junio). Y, en la más reciente STC 31/2010, cuando se configura este deber como “el contrapunto de la facultad del poder público de utilizarla como medio de comunicación normal con los ciudadanos sin que éstos puedan exigirle otra – fuera de los casos, ahora irrelevantes, en los que pueda estar en juego el derecho de defensa en juicio (STC 74/1987, de 25 de mayo)”, enmarcándolo más en una perspectiva de adaptación de los ciudadanos a la lengua del Estado que no de la necesidad del Estado de reconocer los derechos lingüísticos y adaptarse a la lengua de los ciudadanos.

1.2 Dos visiones teóricas contrapuestas sobre el modelo lingüístico

A pesar del encuadramiento teórico de España entre los países lingüísticamente heterogéneos y plurales, junto a Bélgica, Canadá y Suiza (Lijhpart), tanto las bases no igualitarias del reconocimiento constitucional del pluralismo lingüístico como la práctica política, administrativa y jurídica de este pluralismo – cuyas líneas son objeto de análisis en los epígrafes posteriores – sitúan a España en una dimensión bien diferenciada del reconocimiento formal y práctico existente en los otros tres países citados (véase una comparación más amplia, que incluye también Finlandia, de la regulaciones constitucionales respectivas en Pons 2010). En realidad, se trata de un modelo difícilmente encuadrable entre los denominados “Estados plurilingües”, caracterizados por la presencia de un espacio estatal compartido por diversas lenguas (Spolsky).

Resulta de interés examinar las bases politoideológicas el modelo perfilado en la etapa de la transición política a partir del contraste de las posiciones teóricas manifestadas por dos autores destacados que representarían dos perspectivas contrapuestas: la hispano-

céntrica de raigambre liberal del sociólogo y politólogo español Juan José Linz (1975) y la visión de la España periférica del sociolingüista valenciano Rafael Lluís Ninyoles (1977).

- a) J.J. Linz, en un ensayo escrito en inglés desde Norteamérica, realiza un análisis de las realidades político-lingüísticas de España en ese momento, del que extrae unas conclusiones, así como ciertas proyecciones de la cuestión hacia el futuro (que, considerando el momento en que fueron elaboradas, demuestran un notable discernimiento). En conjunto, la posición defendida por Linz se corresponde con bilingüismo 'asimétrico' que favorece la persistencia de la posición dominante del castellano. Sus tesis principales pueden resumirse como sigue:

1. El carácter multilingüe de España es un hecho irreversible. Cualquier intento de asimilar a todos los españoles a la lengua castellana [...] están condenados al fracaso en una era de movilización de masas y autoconciencia de las comunidades culturales.
2. (Por otra parte) la expansión y penetración de la lengua castellana en áreas en que históricamente predominaban las (lenguas) verácules [...] ha alcanzado un punto en que no hay (allí) posibilidad de vuelta al monolingüismo. Es dudoso incluso que estados secesionistas en esas áreas pudieran imponer el monolingüismo en sus ciudadanos. En cualquier caso, tal solución es absolutamente incompatible con la persistencia del estado español.
3. (Los desequilibrios regionales, la configuración sociológica del país y la particular constelación de sus lenguas hace prever que) los conflictos lingüísticos en España serán difíciles, si no enconados.
4. La imposibilidad del monolingüismo, incluso dentro de regiones delimitadas lingüísticamente, hará necesarias políticas dirigidas a alcanzar diversos niveles y tipos de bilingüismo.
5. (El panorama demolingüístico general de España) hace imposible transformar el conjunto del país en bilingüe, y obviamente menos aún en cuatrilingüe. La diversa importancia del castellano respecto a las lenguas regionales hace imposible obligar, e incluso promover eficazmente, que una proporción significativa de la población se convierta en bilingüe, y aún menos en cuatrilingüe. El uso de las cuatro lenguas en la vida pública tendrá que permanecer muy restringido y no es previsible que pueda alcanzar el nivel encontrado en Bélgica, Suiza o Canadá (lo cual se debe a que, aparte las complejidades sociolingüísticas señaladas), "los españoles hablantes del castellano (monolingües) no son completamente conscientes y rechazan por lo general hacerse conscientes del carácter multilingüe del país (en su periferia).
6. Las políticas lingüísticas tendentes a alcanzar diversos grados de bilingüismo tendrán que ser elaboradas e implementadas en el ámbito de cada una de las regiones.

En síntesis, las posiciones de Linz parecen estar influidas por un hispanocentrismo de raigambre liberal que entronca con las ideas intelectuales de J. Ortega y Gasset o M. de Unamuno, si bien enmarcado por la aplicación de criterios metodológicos rigurosos que mitigan el 'sesgo ideológico de tales posiciones' y abierto a la recepción de los hechos diferenciales, aceptando sus implicaciones desde una perspectiva política e institucional, pero dentro de ciertos límites y con un sesgo a favor del *statu quo* lingüístico (Barrera 2004: 13).

- b. R.L. Ninyoles ofrece un adecuado contrapunto en la reflexión sobre el plurilingüismo hispano y sus modelos posibles de ordenación y gestión en un libro publicado en 1977. El autor hace una fuerte crítica de las posiciones, que considera prejuiciadas cuando no disciplinadas frente a las otras lenguas de España, de los intelectuales españolistas-librales. Este autor alerta sobre ciertos “usos ideológicos del bilingüismo”, considerando que cuando el mismo es aplicado para describir realidades colectivas “*implica (la existencia) de un mismo estatus de poder o prestigio para las dos lenguas (Pero) esta no es, evidentemente, la característica de las lenguas que coexisten en el Estado español*”. En relación con el precedente modelo republicano, la descripción que ofrece el sociolingüista valenciano incluye la valoración siguiente:

Se diría que la fórmula consagrada durante la República es ‘territorial’ en el sentido de que restringe el uso de las lenguas nacionales en el territorio autónomo, y que es, al propio tiempo, ‘personal’ porque otorga un derecho individual de ejercicio o elección lingüística. Pero también puede asegurarse, desde otra perspectiva [desde la acepción sociolingüística de los términos ‘territorial’ i ‘personal’] que esta fórmula no es ‘territorial’ según los modelos que hemos considerado, ya que excluye la prioridad de la lengua territorial (a excepción, evidentemente, de los territorios de lengua castellana); ni es ‘personal’ porque no extiende el ejercicio de un derecho lingüístico, derivado de la condición de ciudadano de un estado bi o plurilingüe, a todos los ciudadanos que deseen ejercerlo independientemente del lugar. Al mismo tiempo mantiene las características de estado unitarista al excluir de la administración central y de las relaciones entre los ciudadanos de habla no castellana y los poderes del Estado la posibilidad de utilizar una lengua distinta a la castellana [...]

A partir de esta base, Ninyoles formula dos alternativas para una “política lingüística democrática”, establecida sobre bases igualitarias de las distintas comunidades lingüísticas que coexisten dentro del Estado, a partir de elementos extraídos de una evaluación comparativa con otros modelos:

- 1. La alternativa territorial, con el unilingüismo oficial en cada una de las circunscripciones lingüísticas, siguiendo el modelo más generalizado en los países multilingües.*
- 2. Una alternativa mixta que combine la territorialidad de los derechos lingüísticos y considere el ejercicio territorialmente restringido de esos derechos no como una atribución colectiva, sino como un derecho voluntariamente exigible de carácter individual.*

Y, al final, este autor concluye considerando esta segunda la alternativa como más viable al decir que:

La instrumentación de un modelo de unilingüismo territorial en las regiones autónomas, combinado con garantías eficaces respecto a los sectores de habla castellana sobre la base de unos derechos lingüísticos personales, e inserto en un programa socialista capaz de asumir una transformación cultural democrática y de instaurar una relación de auténtica coigualdad entre las distintas comunidades de un Estado español multilingüe.

2 El desarrollo del modelo lingüístico por las Comunidades Autónomas

A partir de las previsiones constitucionales sancionadas en 1978, y de la preceptiva intervención de los respectivos Estatutos de autonomía (art. 3.2 CE), el desarrollo

del modelo lingüístico ha correspondido principalmente a las comunidades con lengua propia. Es también común, desde un punto de vista metodológico, enfocar el análisis en las acciones políticas y normativas llevadas a cabo por las Comunidades Autónomas, aunque no por ello debe obviarse que también el Estado contribuye a la definición del modelo, si bien puede hacerlo también por medio de políticas lingüísticas tácitas, fundamentadas en las prerrogativas constitucionalmente garantizadas al castellano y en las competencias estatales que permiten configurar marcos y límites de actuación en sectores sociales básicos (art. 149.1 CE).

En el plano estatutario, los denominados “Estatutos de autonomía de primera generación” (en 1979 se aprobaban los Estatutos de Cataluña y el País Vasco, en 1980 el de Galicia, en 1982 los de la Comunidad Valenciana y Navarra – como Ley orgánica de mejoramiento del fuero de Navarra – y en 1983 el de les Illes Balears) inician su aprobación en la fase de prolongación del consenso constituyente. Las fórmulas adoptadas en la ordenación de la cuestión lingüística, habitualmente en el título preliminar, resultan bastante similares:

- a) la denominación de la lengua (de modo que una misma lengua podrá recibir distintas denominaciones como euskera/vascuence o catalán/valenciano, en el último caso con efectos contrarios al reconocimiento de su unidad);
- b) la calificación de la lengua como propia de la comunidad (con la excepción del vascuence en Navarra);
- c) el carácter oficial de la lengua hablada en la Comunidad Autónoma, junto con el castellano (con en términos que resaltan el paralelismo entre ambas o bien señalando que la oficialidad del último se deriva de la Constitución);
- d) el derecho de todos los miembros de la comunidad a conocer y utilizar la lengua propia;
- e) el principio de no discriminación por razón de lengua, que en el caso del Estatuto catalán de 1979 se formula positivamente como obligación de los poderes públicos de “alcanzar su igualdad plena [de las lenguas oficiales] en lo que se refiere a los derechos y deberes de los ciudadanos de Cataluña” (debe notarse que no consta en estos estatutos el deber de conocimiento de la lengua propia);
- f) el mandato de normalización de la lengua propia, generalmente como garantía del uso normal de ambas lenguas y, en el texto valenciano, como previsión de especial protección y respeto a la recuperación de la lengua propia;
- g) la previsión del establecimiento de relaciones de colaboración con otros territorios donde la misma lengua es hablada (solo en los textos vasco y catalán).

Sin embargo, en la medida que la mera proclamación estatutaria de la oficialidad de las lenguas distintas del castellano resultaba insuficiente para transformar la situación heredada de las etapas históricas precedentes, durante las cuales estos idiomas habían sido excluidos de los usos oficiales, se requería iniciar un proceso de “normalización lingüís-

tica” orientado a extender su conocimiento y su uso. El TC reconocía en las cláusulas estatutarias relativas al mandato de normalización lingüística una habilitación competencial de las Comunidades Autónomas para determinar los efectos de la doble oficialidad e impulsar el proceso normalizador de la lengua propia (STC). El ejercicio de dicha habilitación permitía en la década de los ’80 la aprobación de las leyes autonómicas de normalización lingüística, que definían los ámbitos prioritarios de intervención de los poderes públicos (administraciones, enseñanza y medios de comunicación) y fijaban mandatos de fomento y promoción del uso y difusión. A raíz de la impugnación por el Estado de dichas leyes lingüísticas (con las únicas excepciones de la valenciana y la navarra, que no compartían el mismo énfasis normalizador), la jurisprudencia del TC fijó unos límites generales en el desarrollo del modelo (STC 82, 83 y 84/1986 i 123/1988). El Tribunal remarcó, así, la imposibilidad de excluir de parte del territorio la oficialidad del castellano, a la vez que afirmaba el carácter territorial de la oficialidad de las lenguas distintas del castellano, vinculante para todos los poderes públicos –de dependencia autonómica o estatal– asentados sobre su territorio. Además, se perfilaron jurisprudencialmente –aunque sin gran detalle– los derechos lingüísticos derivados de la oficialidad, admitiendo un margen temporal de adaptación de las administraciones públicas para satisfacerlos de manera adecuada. Un tercer punto sujeto a examen fue el significado del deber de conocimiento del castellano, que una jurisprudencia oscilante tendía a concebir como una presunción de conocimiento, a la vez que se negaba la posibilidad de predicarlo respecto de las otras lenguas oficiales a través de una norma con rango de ley autonómica (STC 84/1986).

Los éxitos cosechados por estas políticas lingüísticas, que no son desde luego uniformes en todos los territorios ni sectores, han permitido que lenguas como el catalán o el vasco hayan experimentado progresos considerables. Si una parte del mérito de este avance en el conocimiento y uso de las lenguas propias es atribuible a la legislación autonómica (que, en el caso de Cataluña, se reformuló en la década de los noventa con la aprobación de la Ley 1/1998 de política lingüística, que introducía nuevas técnicas de intervención), otros sectores han permanecido en buena parte ajenos a esta normalidad del uso (desde los ámbitos jurídicos a otros relacionados con el ocio, la economía o las nuevas tecnologías).

El Estatuto de Autonomía de Cataluña de 2006 (EAC) inauguraba una “segunda generación” de Estatutos, desde su consideración como “norma lingüística” (art. 3.2 CE). Si bien la última ola de reformas estatutarias alcanzaba también a otras Comunidades Autónomas con un estatuto de doble oficialidad (reformas de 2006 y 2007 de los Estatutos de la Comunidad Valenciana y las Illes Balears), la incidencia lingüística de estas últimas no es comparable en extensión y profundidad. Las dos claves jurídicas que inspiran la reforma catalana serían: por un lado, la consolidación de los elementos estructurantes del régimen lingüístico forjado en Cataluña desde 1979 (lo que se definió políticamente como “blindaje del modelo”, al elevar a la norma estatutaria una definición del contenido de los principios lingüísticos de oficialidad y lengua propia y los principios y derechos lingüísticos sectoriales en la enseñanza, las administraciones, la justicia o el consumo de bienes y servicios; y, por otro lado, la introducción de elementos nuevos

que requerían una regulación estatutaria por afectar el núcleo de la oficialidad (deber de conocimiento del catalán) o proyectar sus efectos sobre las instituciones estatales (capacitación lingüística del personal al servicio de la Administración de justicia y de la Administración periférica del Estado, derechos lingüísticos ante órganos constitucionales y jurisdiccionales de ámbito estatal, competencia exclusiva de la Generalitat en materia de lengua). No resulta del todo incierta la percepción en la reforma de un cierto envite tendente a constatar la flexibilidad admitida por el modelo constitucional a la hora de incluir las aspiraciones catalanas, no solo en el terreno lingüístico, sino también en otros aspectos identitarios y competenciales.

Así, uno de los objetivos que inspiran la regulación estatutaria del régimen lingüístico aplicable en Cataluña (cuyo alcance fue limitado por las enmiendas introducidas durante la tramitación del texto por las Cortes Generales) era el de reforzar las bases jurídicas para la aplicación de una política lingüística de signo territorial, que priorice el uso del catalán en Cataluña, haciendo que sea 'lengua necesaria', a través de un régimen jurídico sólido y consistente que coadyuve a salvaguardarla. En este punto, ya la legislación catalana previa (Ley 1/1998 de política lingüística y normas sectoriales) contenía diversos ámbitos en los cuales, en base a la condición de lengua propia del catalán, se prescribe un uso 'preferente' de esta lengua, instaurando un modelo lingüístico tendencialmente territorial: así, por ejemplo, en la toponimia (lengua única), la administraciones propias (lengua de uso normal, como concepto avalado por la STC 46/1991), la enseñanza no universitaria (respecto de la cual la STC 337/1994 admitía una territorialidad no completa, pero tendencial), o los medios de radiodifusión y televisión públicos autonómicos.

Si el Estatuto catalán de 2006 trata de asumir dicha territorialización, la STC 31/2010, de 28 de junio, que resuelve el recurso de inconstitucionalidad interpuesto por 99 diputados del Partido Popular en el Congreso, desvirtuará el mencionado objetivo. A partir de la desfiguración parcial introducida del concepto estatutario de lengua propia (la única declaración anulatoria afectará al término "y preferente", referido al uso del catalán en las administraciones públicas y los medios de comunicación públicos de Cataluña, del artículo 6.1 EAC) y por medio de las declaraciones interpretativas que contiene la Sentencia, los elementos de signo territorializador proyectados sobre las administraciones autonómicas (art. 6.1 y 50.5 EAC) son enjuiciados desde la óptica de que el mandato de uso normal que no implique exclusión del castellano de los usos administrativos ni se quebrante para los particulares titulares del derecho de opción lingüística una "perfecta igualdad de condiciones por cuanto hace a las formalidades y requisitos de su ejercicio, lo que excluye que "[...] quienes prefieran que su lengua de comunicación con las Administraciones sea el castellano hayan de pedirlo expresamente." (STC 31/2010, fundamento jurídico 23, lo cual se ha traducido en el dictado por los tribunales ordinarios de resoluciones anulatorias de ciertas previsiones de reglamentos lingüísticos de entes locales). La proyección de la doctrina de la STC 31/2010, que se opone a un desequilibrio entre las lenguas oficiales, sin que se excluyan las medidas legislativas "tendientes a corregir, de existir, situaciones históricas de desequilibrio de una de las lenguas de una de las lenguas oficiales respecto de la otra, subsanando así la posición secundaria

o de postergación que alguna de ellas pudiera tener.” (FJ 14), permite en el marco de la STC 165/2013, de 26 de septiembre, avalar la supresión del requisito de conocimiento del catalán, que pasa a considerarse un mérito, para el acceso a la función pública de las Illes Balears, argumentando que la medida no resulta constitucionalmente cuestionable en la medida que no rompe el equilibrio preceptivo entre las dos lenguas oficiales (si bien los votos particulares cuestionan la decisión por la concepción restrictiva subyacente de los derechos lingüísticos de los ciudadanos que quieran utilizar el catalán como lengua de relación con las administración autonómica balear y por la regresión interpretativa que supone respecto de la STC 46/1991, que avaló el requisito lingüístico en las administraciones de Cataluña).

En el ámbito educativo, los pronunciamientos de la STC 31/2010 que destacan el límite de la no exclusión del castellano como lengua vehicular de la enseñanza (sin requerir, sin embargo, proporciones o porcentajes de uso más allá de objetivos de proporcionalidad en sentido finalista de garantía del conocimiento de las lenguas oficiales), han obtenido también ciertas prolongaciones – de dudosa legitimidad y eficacia- en varias resoluciones de los tribunales ordinarios (de los años 2009 a 2012) que cuestionan el modelo lingüístico educativo que pivota sobre el catalán como lengua vehicular predominante (o “centro de gravedad” del modelo, según los términos de la anterior STC 337/1994), antes de ser trasladados, en términos similares, a la reforma reciente de la legislación orgánica (Ley orgánica 8/2013, de 9 de diciembre, de mejora de la calidad educativa, que fija a las Comunidades Autónomas un marco de opción necesaria entre dos modelos lingüísticos en el uso de las lenguas vehiculares de dudosa compatibilización con los mandatos del artículo 35 del EAC y las competencias autonómicas en este ámbito).

Es lícito, pues, preguntarse si la STC 31/2010 inaugura un nuevo paradigma en la definición de los límites constitucionales que se imponen a la política lingüística de las Comunidades Autónomas. También cabe señalar críticamente la falta de atención, en la configuración de tales límites – en los que participan las instancias estatales de orden político o judicial – a lo dispuesto por la Carta Europea de las lenguas regionales o minoritarias (que, por ejemplo, en el ámbito de la educación se traduce en la evaluación positiva del Consejo de Europa sobre la enseñanza y la presencia del catalán y el euskera en las respectivas comunidades, mientras que se llama la atención sobre algunos problemas en la implantación de la enseñanza en la lengua propia cooficial en Baleares, Valencia y Galicia, a los cuales se añade más recientemente la posible incidencia negativa de la implantación del trilingüismo en la enseñanza). La sentencia del EAC implica un freno a la posibilidad de diferenciación de modelos lingüísticos, en los cuales el grado de territorialización sea acorde con realidad sociolingüística. Y, a pesar de que directamente no se impugna la “competencia exclusiva” de la Generalitat sobre la lengua propia (art. 143 EAC), se fijan por el TC ciertos límites con carácter preventivo (debe tenerse presente que todas las disposiciones legales lingüísticas elaboradas en Cataluña a partir del EAC de 2006 – en los ámbitos del cine, los derechos de los consumidores, la educación, la acogida de los inmigrantes y la lengua occitana del Valle de Arán- han sido recurridas ante el TC, con un doble fundamento competencial y sustantivo de las impugnaciones), que

en los precedentes arriba mencionados se están concretando en un sentido poco favorable en relación con los objetivos apuntados.

Simultáneamente, la legislación estatal aplicable en los territorios dotados de doble oficialidad ofrece muestras de territorialidad lingüística favorable a la lengua castellana. Así, en el marco de la Administración periférica del Estado, la Ley 30/1992 fija el castellano como lengua de tramitación de los procedimientos administrativos. Esta norma legal establece – en términos simétricos y opuestos al régimen aplicable a las administraciones catalanas – que los interesados podrán utilizar la lengua que sea cooficial en la Comunidad Autónoma y, en este caso, podrá tramitarse el procedimiento en la lengua elegida por el administrado, siempre que no concurren varios interesados de lengua distinta, en cuyo caso se tramitará en castellano, si bien se notificará individualmente en catalán a quien lo solicite. Otro sector donde el desequilibrio favorable al castellano resulta llamativo es la Administración de justicia, donde el artículo 231 de la Ley orgánica 6/1985 del poder judicial dispone que las actuaciones judiciales se harán en castellano, exceptuando las situaciones en que los jueces decidan voluntariamente utilizar la otra lengua oficial, y siempre que ninguna de las partes en el proceso se oponga a ello. La reiterada STC 31/210, al afirmar la “competencia exclusiva y excluyente” del legislador estatal (que contrasta con la afirmación de una concurrencia competencial de la Comunidad Autónoma y el Estado en la regulación de los aspectos lingüísticos de la justicia dentro la STC 56/1990, sobre la LOPJ) es susceptible de ser utilizada como una especie de escudo competencial por el Estado con el fin de diferir la adaptación de su legislación los mandatos estatutarios y de la Carta europea.

3 La política lingüística del Estado español

La cuestión relativa a la existencia y los objetivos de la política lingüística llevada a cabo por las instituciones del Estado español no es tan frecuentemente planteada por la doctrina. Incluso se puede constatar la tendencia del propio Estado a descargar esta responsabilidad en las Comunidades Autónomas (véase el Primer informe de España sobre la aplicación de la Carta Europea de las lenguas regionales o europeas, presentado en el año 2002). En contraste con la recepción del plurilingüismo en países como Bélgica, Canadá y Suiza, que conlleva la traducción práctica de este reconocimiento en sus instituciones políticas y administrativas, la existencia de una pluralidad de lenguas oficiales tiene escasa incidencia en la estructuración y funcionamiento de las instancias estatales. La doctrina española más reacia a la profundización del carácter plurilingüe del Estado llega incluso a proponer como modelos a países como Francia e Italia u otros del ámbito latinoamericano con la presencia de lenguas amerindias para justificar las diferencias anteriores en la existencia de una lengua común, reconocida formalmente y conocida prácticamente por el conjunto de ciudadanos (Pérez Calvo).

La literalidad del art. 3.1 CE significa que solo esta lengua es lengua oficial en todo el territorio del Estado, de modo que el castellano es la única lengua plenamente oficial de las instituciones centrales y organismos estatales no administrativos de los

órganos centrales de la Administración general del Estado y de los órganos jurisdiccionales con jurisdicción en todo el territorio del Estado. En tales instituciones rige, en principio, una territorialización lingüística completa, sin que los ciudadanos puedan, en función de la lengua oficial propia de su territorio (si existe) utilizarla en sus relaciones con aquellas instituciones.

Así, en las instituciones centrales de España se mantiene un régimen monolingüe que, con la excepción parcial del Senado, se opone a la presencia de las lenguas oficiales distintas del castellano, si no es en unos usos muy restringidos y de significado meramente emblemático o simbólico. Ello es así porque estas lenguas, al gozar solamente de la condición de oficiales en el territorio de la CA quedan, por voluntad del constituyente, en principio excluidas de las instituciones centrales. En este sentido, es conocida la imposibilidad práctica de utilización de una lengua distinta del castellano en el Congreso. El Reglamento vigente del Congreso, que data de 1981, no hace ninguna referencia a esta cuestión (los intentos de incluir la cuestión del plurilingüismo ha paralizado algunos intentos de revisión a fondo de la norma parlamentaria), pero en la práctica se imposibilita el uso de otras lenguas distintas del castellano excepto si se realiza una cita breve, que suele reiterar a continuación en castellano. En el marco del Senado, cámara de representación territorial (art. 69.1 CE), el reconocimiento de la utilización de las otras lenguas oficiales ha sido gradual, pero continúa siendo bastante parcial o limitado. De hecho, se permite la utilización de todas las lenguas oficiales en la Comisión General de las Comunidades Autónomas (primero se reconoció sólo para determinadas sesiones especiales de esta comisión, y a partir de la reforma reglamentaria de 2005 se posibilita su utilización en todas las sesiones de la comisión que, en cualquier caso, no tiene el carácter de comisión legislativa permanente); se posibilita también intervenir a los senadores en cualquier lengua cooficial en el debate de las mociones y la utilización de las lenguas cooficiales en los escritos presentados tanto por los senadores como los ciudadanos que se dirijan a la cámara alta (a partir de las modificaciones del reglamento aprobadas en 2009). Por contra, la utilización de tales lenguas no es posible ni en las iniciativas legislativas, ni tampoco en el ejercicio de la función de control político del Gobierno, siendo estas las funciones principales del órgano parlamentario, en claro contraste con la práctica de las cámaras de países plurilingües.

En cuanto al avance y reconocimiento de las lenguas cooficiales en los diversos ámbitos, sectores y servicios sujetos a la competencia de Administración general del Estado, el balance que se puede hacer de la normativa y la práctica estatal contiene elementos muy contradictorios (Marcet).

Un parámetro objetivo puede hallarse, a partir de la ratificación formal realizada el 2001 de la Carta europea de las lenguas regionales y minoritarias, en las evaluaciones que de manera periódica realiza el Comité de Expertos del Consejo de Europa sobre la aplicación de los contenidos y compromisos asumidos por España en el marco de este instrumento internacional. El contenido de dicha ratificación distingue, por un lado, las lenguas oficiales propias de las Comunidades Autónomas, que gozan tendencialmente del nivel de protección máximo previsto por la Carta; y, por otro lado, las lenguas pro-

tegidadas por los Estatutos de autonomía que carecen de un estatuto de oficialidad, a las que se aplican compromisos más genéricos de protección. En las conclusiones de los tres ciclos de evaluación realizados hasta hoy (que abarcan los períodos 2001-2002, 2002-2005 y 2006-2009) se llama la atención de las autoridades españolas sobre diversas carencias en la aplicación de la Carta. En la parte conclusiva de los tres informes del Consejo de Europa se reiteran las importantes carencias en el ámbito de la Administración de justicia, especialmente por la falta de adecuación de la estructura de acceso y formación del personal a su servicio respecto de los compromisos asumidos en el seno de la Carta, que suponen la tramitación del procedimiento en la lengua minoritaria (art. 9). Se llama también la atención sobre la poca presencia de las lenguas cooficiales en los servicios de la Administración del Estado con sede en las comunidades con lengua propia; se denuncia la falta de publicación oficial sistemática y oportuna de los textos legislativos estatales; se llama la atención sobre la poca presencia de las lenguas cooficiales en el ámbito de la vida económica y social; y se hace patente la poca atención que prestan a la diversidad lingüística del país los medios de comunicación de ámbito estatal, así como la falta de acciones estatales orientadas a fomentar la comprensión y tolerancia de los hablantes de la lengua castellana mayoritaria hacia los grupos de hablantes de las lenguas protegidas por la Carta. La última de las tres evaluaciones, publicada por el Consejo de Europa en octubre de 2012, destaca como un elemento positivo la creación en mediados del 2007 del Consejo de las Lenguas Oficiales en la Administración General del Estado (organismo que, en la práctica, solo se ha reunido en dos ocasiones desde su creación), pero reitera como en las anteriores evaluaciones las grandes carencias en los ámbitos de la justicia y de la Administración periférica del Estado en las comunidades con lengua propia, que continúan siendo dos ámbitos problemáticos en el proceso de normalización de la realidad plurilingüe existente en España, que avanza de manera desigual y con buenas dosis de incompreensión.

Asimismo, el Estado ha hecho un desarrollo escaso, poco comprometido e incluso controvertido de la previsión de especial respeto y protección de la diversidad lingüística española que contiene el tercer párrafo del artículo 3 de la Constitución. Conforme se ha mencionado anteriormente, una interpretación abierta de este tercer párrafo, superadora de una visión meramente competencial de la materia lingüística, permite incluir la intervención de las instituciones estatales con acciones concretas sobre las diversas modalidades lingüísticas existentes en España. Parece claro, tanto por la doctrina como por la práctica llevada a cabo, que el Estado no sólo debe limitarse dictar normas y promover la lengua castellana, sino que puede operar e incluso, debe realizar actuaciones relativas a las otras lenguas distintas del castellano que, complementando la acción normalizadora realizada por cada comunidad autónoma con lengua propia, defina marcos globales en los ámbitos del fomento, promoción y protección o la enseñanza fuera del territorio de la misma comunidad (tanto en el interior del Estado como en el exterior de este). Esta indiferencia o falta de compromiso se puede constatar en la inaplicación de los acuerdos alcanzados en 2004-2005 con las instituciones de la Unión Europea para posibilitar la utilización de las lenguas oficiales de las Comunidades Autónomas en la relaciones de los ciudadanos con las primeras y en la publicación de los textos

normativos europeos relevantes; en el rechazo de iniciativas populares que reclamaban la puesta a disposición por el Estado de los medios técnicos necesarios para favorecer la comunicación televisiva entre Comunidades Autónomas que comparten una misma lengua; en una política exterior de defensa y promoción centrada en el castellano realizada principalmente a través del Instituto Cervantes (algunas Comunidades Autónomas se han debido dotar de instituciones análogas para la proyección exterior de su lengua y cultura); y, más en general, en la falta sistemática de cualquier alusión al artículo 3.3 CE en la legislación estatal dictada en sectores de relevancia lingüística como las industrias culturales, la enseñanza, etcétera, y en rechazo reiterado por las Cortes Generales de diversas iniciativas legislativas tendentes a configurar un marco jurídico general de reconocimiento y promoción del plurilingüismo en el plano estatal.

Asimismo, y sin perjuicio de lo anterior, el artículo 3.3 CE se señala también por la doctrina como principal base constitucional de un cierto estatuto de extraterritorialidad para las lenguas propias de las comunidades autónomas. Y ello al marge de otros posibles fundamentos de las excepciones necesarias a una territorialidad lingüística absoluta, como son: el contenido lingüístico de algunos derechos fundamentales (proyectado, por ejemplo, en caso de incomprensión de la lengua de las autoridades policiales o judiciales); los tratados internacionales sobre derechos humanos, dotados también de una dimensión lingüística; el derecho de la Unión Europea o inclusive el reconocimiento legal vinculado a necesidades prácticas (así, el Reglamento español del notariado prevé la redacción de instrumentos públicos en lenguas extranjeras).

En relación con este aspecto, la reforma del Estatuto catalán introdujo una previsión que, bajo una formulación como derecho de los ciudadanos de Cataluña, permitía “relacionarse por escrito en catalán con los órganos constitucionales y los órganos jurisdiccionales de ámbito estatal” (art. 33.5 EAC). Los pronunciamientos interpretativos de la STC 31/2010 sobre este particular, no solamente tienden a desfigurar el contenido sustantivo del derecho proclamado, cuya concreción se remitía ya por el legislador estatutario a lo dispuesto por la legislación correspondiente (debe entenderse aquella de carácter estatal reguladora de los distintos órganos constitucionales y jurisdiccionales), sino que pretende asentar una concepción restrictiva del criterio de territorialidad de la oficialidad de estas lenguas, que según el TC es “el de la sede de la autoridad, no el del alcance territorial de su respectiva competencia, pues esto último implicaría la sujeción de todos los órganos de ámbito estatal a los efectos de la cooficialidad de todas las lenguas autonómicas.” Refiriéndose el precepto estatutario de órganos constitucionales o jurisdiccionales “de naturaleza y significación exclusivamente estatales”, también debe tenerse en cuenta que “con independencia del lugar donde radique su sede y de donde reciban el impulso para actuar, su actividad se ejerce con referencia no a una determinada Comunidad Autónoma, sino a todo el territorio nacional, por lo que no puede tener cabida en ellos la cooficialidad idiomática” (STC 31/2010, fundamento jurídico 21).

De modo que, también desde la perspectiva del reconocimiento de derechos personales extraterritoriales, de la doctrina reciente del TC parecen desprenderse unos límites estrictos a una evolución del tratamiento normativo y práctico del plurilingüis-

mo más acorde con otros modelos de carácter más igualitario en el reconocimiento y uso de las distintas lenguas estatales en presencia.

Conclusiones

En el momento de la transición política, y a pesar de la coexistencia de visiones diferenciadas sobre el modelo democrático de gestión de la diversidad lingüística, la elaboración de la Constitución de 1978 ofrecía unas expectativas positivas en cuanto al reconocimiento y tutela de las lenguas distintas del castellano, aunque quizás amplificadas por el contraste con las etapas pasadas de persecución, prohibición o simple tolerancia vividas por estas lenguas durante siglos previos. Según ha apuntado Milian (2009: 216) estos precedentes tan negativos habrían contribuido, probablemente, a magnificar los logros de la Constitución de 1978, a la vez que sirvieron para impedir, durante la etapa constituyente, un reconocimiento mayor de la pluralidad lingüística, ya que aquello otorgado por este texto parecía, en tal contexto, adecuado e incluso exagerado.

Este sobredimensionamiento, que cabe conectar con las circunstancias que rodearon la elaboración de la Constitución –transición de una larga dictadura a un régimen democrático– no afectó sólo al tema lingüístico, sino que se extendía al tema territorial, que en tanto que aspectos directamente relacionados se incluían en su título preliminar (junto con los demás principios definitorios de la forma de estado y de gobierno), sujetándose a un procedimiento de reforma agravado (art. 168.1 CE) que blindaba estos contenidos dificultando enormemente su modificación.

Sin embargo, las características del modelo constitucional, y la acentuación en su desarrollo de aquellos aspectos potencialmente limitativos del reconocimiento igualitario de las lenguas oficiales distintas del castellano, aportan razones en pro de su inadecuación en el contexto actual. Así, al ceñir la oficialidad de las lenguas propias a un territorio limitado donde el castellano goza de un régimen equivalente (e incluso, a través del deber de conocimiento reafirmado con un énfasis renovado por la STC 31/2010, de un régimen superior) y, al propio tiempo, no admitir su uso (excepto en supuestos excepcionales o de carácter simbólico) en las instituciones centrales del Estado, tiende a convertir a estas últimas en lengua inútiles en el ámbito estatal e innecesarias en el ámbito autonómico. Ello podía tener mayor sentido en el contexto de la II República española de donde procede el modelo de regulación, con una sociedad más rural e industrial, pero no en el marco de sociedades postindustriales interconectadas y de tipo multinivel por la influencia del elemento supranacional (fenómenos migratorios, incidencia en la política lingüística interna de los principios y normativas emanadas de la Unión Europea, etc.).

En el sentido apuntado, la apertura del modelo constitucional ha permitido explorar su capacidad para permitir un avance en la protección y normalización de las lenguas españolas distintas del castellano. Sin embargo, la evolución posterior permite constatar que algunos de sus elementos potencialmente más garantistas han sido en parte desactivados. Por un lado, la función constitucional de los estatutos de autonomía, en su consideración de norma lingüística, se ha visto seriamente cuestionada por la STC

31/2010, sobre la reforma catalana, que devalúa la eficacia vinculante de los requerimientos lingüísticos estatutarios, al concebirlos como principios genéricos (a los cuales se atribuye en ocasiones una naturaleza *declarativa*) que el legislador estatal puede concretar con un amplio margen de discrecionalidad. Por otro lado, en la misma Sentencia se dibujan por el TC unos límites más estrictos a la aplicación por parte de las Comunidades Autónomas de políticas lingüísticas de signo territorializador a favor de la lengua propia y, simultáneamente, se fijan unas bases contrarias al desarrollo desde las instancias estatales de una política lingüística personal, que extienda el derecho a utilizar estas lenguas ante las instituciones centrales del Estado y los órganos jurisdiccionales de ámbito estatal, así como a ser correspondido en dichas lenguas.

De este modo, cabe concluir que las expectativas forjadas durante la transición política sobre la capacidad del modelo lingüístico constitucional para normalizar plenamente la situación de las lenguas distintas del castellano, salvaguardarlas y garantizar su supervivencia en un mundo interconectado, se han visto en parte incumplidas. Según las distintas visiones del problema, la superación de estas limitaciones exigiría la formulación y aplicación por las instituciones estatales de políticas más comprometidas con el plurilingüismo, una reforma de la Constitución española de 1978 o inclusive la perspectiva de la autodeterminación de las nacionalidades subordinadas ante las dificultades que la nación hegemónica acepte la igualdad entre las lenguas, culturas y naciones constitutivas del Estado compuesto, que aparece cuando los derechos de las minorías se imponen a los derechos lingüísticos de primera generación (Poggeschi). Ya en el siglo XXI, y superados ciertos debates sobre una segunda transición hacia una España plural y respetuosa con la diversidad, la evolución del modelo lingüístico se revela incierta, y no es descartable que debamos hablar en un futuro del Estado plurilingüe que no fué.

Referencias

APARICIO, M. Á. Lengua y modelo de Estado. *Revista de Derecho Político*, n. 43, p. 29-48, 1997.

BARRERA, A. La diversidad de lenguas en España durante los últimos 25 años. Perspectivas desde territorio monolingüe. *Llengua, societat i comunicació*, n. 2, p. 10-21, 2004.

LIJPHART, A. *Modelos de democracia*. Barcelona: Ariel, 2000.

LINZ, J. J. Politics in multilingual society with a dominant world language: the case of Spain. En: SAVARD, J. G.; SAVARD, R.; VEGNEAULT (Ed.). *Multilingual Political Systems, problems and solutions*. Quebec: Presses de l'Université de Laval, 1975.

MILIANI, A. (Coord.) *El plurilingüisme a la Constitució espanyola*. Barcelona: Institut d'Estudis Autònoms, 2009.

_____. La regulación constitucional del multilingüismo. *Revista Española de Derecho Constitucional*, n. 10, p. 123-154, 1984.

NOGUEIRA, A.; URRUTIA, I.; JAVIER VIEYTEZ, R. (Ed.). *Shaping language rights. Commentary on the European Charter for Regional or Minority Languages in light of the Committee of Experts evaluation*. Strasbourg: Council of Europe Publishing, 2011.

MARCET, J. La política lingüística de l'Estat espanyol: una aproximació a la incomprensió del pluralisme cultural. *Revista de Llengua i Dret*, n. 59, p. 61-74, 2013.

NINYOLES, R. L. La política lingüística: modelos y ámbitos. En: VVAA. *Las lenguas nacionales en el ámbito de la Administración*, València, Diputación Provincial de Valencia, 1981.

PÉREZ CALVO, A. Pluralismos lingüísticos y sus regulaciones. *Revista Jurídica de Navarra*, n. 51, p. 89-121.

POGGESCHI, G. *Diritti linguistici : un'analisi comparata*. Roma: Carocci, 2010.

PLA, A. M. L'ordenació de la qüestió lingüística a Catalunya de 1892 a 1936: el procés de reconeixement de l'oficialitat del català. *Revista de Llengua i Dret*, n. 45, p. 179-211, 2005.

PONS, E. Lengua y Constitución. En: VERNET, J. (Coord.). *Estudios sobre la reforma de la Constitución española*. Palma: Institut d'Estudis Autònòmics, 2010.

_____. Los efectos de la STC 31/2010 sobre el régimen lingüístico del Estatuto de autonomía de Cataluña. *Revista d'Estudis Autònòmics i Federals*, Monográfico, 2011.

VERNET, J. (Coord.). *Dret lingüístic*. Valls: Cossetània, 2003.

VERNET, J.; PUNSET, R. *Lenguas y Constitución*. Madrid: Iustel, 2007.

Data da submissão: 10 de dezembro de 2013
Aceito em: 10 de dezembro de 2013

