

# EL REGIMEN CONSTITUCIONAL DEL BILINGÜISMO

## LA COOFICIALIDAD LINGÜÍSTICA COMO GARANTIA INSTITUCIONAL (\*)

JUAN JOSE SOLOZABAL ECHAVARRIA

*SUMARIO:* I. LA DETERMINACIÓN DEL MODELO LINGÜÍSTICO CONSTITUCIONAL: CONSIDERACIONES GENERALES.—II. DECISIONES DEL CONSTITUYENTE SOBRE EL MODELO LINGÜÍSTICO.—III. LAS DECISIONES NORMATIVAS DE LA COMUNIDAD AUTÓNOMA SOBRE EL RÉGIMEN LINGÜÍSTICO.

### I. LA DETERMINACION DEL MODELO LINGÜISTICO CONSTITUCIONAL: CONSIDERACIONES GENERALES

Me propongo reflexionar en torno al modelo constitucional lingüístico, que es me parece a lo que, bien mirado, reconduce el título de mi intervención: la cooficialidad lingüística en el ordenamiento español y su garantía institucional no son sino dos indicadores o elementos a entender en la realidad más compleja del modelo lingüístico constitucional. Reflexionaré, por tanto, una vez más sobre las bases del sistema constitucional, entendiendo por bases no tanto los principios del sistema realmente existente cuanto los supuestos verdaderos del modelo en el sentido de *paradigma propuesto o debido*.

Esta será mi primera tesis: existe un modelo lingüístico constitucional o una imagen constitucional del régimen lingüístico o, si se quiere, un derecho

---

(\*) Se recoge aquí el texto, objeto de algunas ampliaciones y con las pertinentes referencias bibliográficas, que sirvió de base a mi intervención en las Jornadas que sobre la problemática del bilingüismo se organizaron a comienzos del mes de noviembre de 1998 en la Universidad Carlos III. Mi agradecimiento más sincero al profesor Gregorio Peces-Barba por la invitación a participar en ellas.

constitucional de las lenguas de España. Digamos ya que ese sistema, de notable complejidad, debe ser deducido como consecuencia de un esfuerzo propio de la teoría constitucional, integrando legítimamente las aportaciones de la jurisprudencia de este tipo, pero en muy buena medida como resultado de la propia doctrina académica. El esfuerzo doctrinal debe partir del orden constitucional, ha de ser por tanto una reflexión sobre el derecho positivo existente, pero objeto de un propósito específico y separado: muchos de nuestros trabajos doctrinales acerca de esta materia —algunos de ellos excelentes— son explícita o mayoritariamente comentarios a la jurisprudencia constitucional, o consisten en anticipaciones en los que se trata de adelantar la inconstitucionalidad de proyectos o leyes que pudieran ser sometidas al Tribunal Constitucional, esto es se trata de elaboraciones hechas a partir de lo que no cabe en la Constitución, o críticas, por su desviación constitucional, de proyectos o decisiones normativas de los poderes públicos correspondientes, como es el caso de las Leyes sobre Normalización o uso de los idiomas.

Es cierto que la delimitación negativa tiene unos efectos definidores innegables, en la medida en que excluye desarrollos inconstitucionales, eliminando las posibilidades configuradoras del legislador o determinaciones inconvenientes del intérprete, y en cuanto esas exclusiones del sistema constitucional se hacen por referencia a un paradigma que aunque sea instrumentalmente se va perfilando; pero metodológicamente se trata de un modo de actuar limitado y que tiene inconvenientes que para el bien del Derecho constitucional deberíamos de tratar de superar. Por eso propongo deducir ese sistema utilizando la doctrina constitucional, pero no sólo la de origen jurisprudencial.

En relación con el *modelo lingüístico constitucional* la primera decisión importante de la Constitución es la de su incompletud al respecto: el modelo constitucional, por propia voluntad de la Constitución, no se encuentra exclusivamente en la Norma fundamental. La Constitución obviamente encabeza el sistema constitucional lingüístico en el sentido de que, como no podía ser menos, lo preside y comienza, pero no lo agota, pues la Constitución difiere a otra norma el completamiento de ese régimen, en lo ateniendo precisamente a un aspecto capital del mismo, a saber, la oficialidad de las lenguas españolas que no son el castellano. Así la Constitución establece la oficialidad de las demás lenguas españolas y quiere que esas lenguas tengan en sus respectivas Comunidades Autónomas tal *status*, pero en los términos de sus respectivos Estatutos, de modo que la oficialidad tiene raíz constitucional, pero su régimen no lo establece la Constitución, ni las leyes del Estado, sino el Estatuto de autonomía.

Hay en el artículo 3 de la Constitución una *reserva de Estatuto* en relación con el régimen de oficialidad de las lenguas que no sean el castellano: así la determinación de la oficialidad se entrega a la propia potestad normativa de la Comunidad autónoma, renunciándose al modelo de la Segunda República que atribuía, primero, dicho régimen al legislador estatal (art. 4 CR), y que adoptaba decisiones relevantes —por ejemplo en materia de enseñanza— en su propio articulado, así garantizando que el castellano se usara como instrumento de enseñanza en todos los centros de instrucción primaria y secundaria (art. 5 CR).

Ya veremos en concreto cuáles son las decisiones autonómicas en relación con la cooficialidad de su idioma respectivo, pero lo que sí parece necesario es subrayar la importancia de esta decisión del constituyente de diferir *en bloque y en blanco*, en el sentido sobre todo de no imponer contenidos y no exigir observancia de pautas (piénsese respectivamente en las reservas de ley no completas y no en blanco o reforzadas que, en relación con la adopción de determinadas pautas del sistema electoral, se hace en el artículo 68.2 CE, cuando se dice que la elección de los diputados se realizará en cada circunscripción atendiendo a criterios de representación proporcional; o repárese en la imposición de un elenco concreto de supuestos de inelegibilidad e incompatibilidad a que se procede en el art. 70), no en el sentido de liberar de límites y de prohibiciones de origen explícita o implícitamente constitucional al legislador estatutario.

El propósito de este trabajo es ayudar a la construcción del modelo lingüístico constitucional que integrará aportaciones de la doctrina constitucional pero que ha de resultar sobre todo de un esfuerzo específico e independiente al respecto. Se plantea así la conveniencia de acoger compensadamente contribuciones jurisprudenciales y académicas: el enfoque académico parte de una libertad temática y tiene unas posibilidades de sistematicidad y desenvolvimiento teórico que le están vedadas a la jurisprudencia constitucional, producida exclusivamente en relación con determinadas cuestiones que el principio de congruencia impide rebasar al Tribunal Constitucional, como verdadero órgano jurisdiccional que es, y cuyo parámetro de actuación sólo puede ser jurídico.

Como queda dicho el modelo lingüístico constitucional no se contiene en la Norma fundamental, aunque ésta lo comience y presida: técnicamente el instrumento en virtud del cual se difiere a otra norma el régimen de la materia lingüística es una *reserva de estatuto*.

Esta reserva en bloque y en blanco, sin imposición de pautas ni

contenidos por tanto, no habilita al Estatuto a proceder a una regulación ilimitada de la cooficialidad de la lengua propia en la respectiva Comunidad autónoma: obviamente la reserva atribuye una competencia normativa al beneficiario de la misma pero no le libera de la obligación de respeto a las otras decisiones del constituyente, tengan por objeto directo la materia o simplemente la afecten, bien se trate de límites, prohibiciones o mandatos positivos, sean de carácter explícito o implícito.

La reserva, como sabemos, tampoco impone a quien recibe la habilitación la exclusividad en la regulación de la materia, sino sólo la normación de los aspectos definitorios o constitutivos de la misma; ello es particularmente pertinente recordarlo en el caso de la reserva de Estatuto, que no puede excluir, antes al contrario, una actuación normadora del legislador autonómico al respecto. En este caso el ámbito normativo ulterior libre no sólo es más amplio, sino por decirlo así, más denso de lo que ocurre en los supuestos normales de la reserva de ley, donde lo dejado al reglamento tiene un significado adjetivo, lo que no conviene al supuesto presente en el que una norma, que es ley, desarrolla el Estatuto, que es una cuasi-Constitución (véanse sobre la idea de reserva de ley mis trabajos «El régimen parlamentario y sus enemigos (reflexiones sobre el caso español)», *Revista de Estudios Políticos*, núm. 93, Madrid, 1996, y «Las inelegibilidades e incompatibilidades de los diputados y senadores y el control judicial de las elecciones al Congreso y al Senado», págs. 289-290; O. ALZAGA (dir.): *Comentarios a la Constitución española de 1978*, tomo VI, Madrid, 1998).

La bibliografía a que se hace referencia, J. PRIETO DE PEDRO: «Artículo tercero: las lenguas de España», en O. ALZAGA: *Comentarios a la Constitución española de 1978*, tomo I, Madrid, 1996; I. AGUIRREAZKUENAGA: «Reflexiones jurídicas sobre la oficialidad y el conocimiento de las lenguas», en *Estudios sobre la Constitución española. Homenaje al Profesor Eduardo García de Enterría*, tomo II, Madrid, 1991; A. MILIAN MASSANA: «Regulación constitucional del multilingüismo», *Revista Española de Derecho Constitucional*, núm. 10, 1984; A. LÓPEZ BASAGUREN: «El pluralismo lingüístico en el Estado Autonómico», *Autonomías*, núm. 9, 1988. Y diversos dictámenes elaborados a solicitud del defensor del Pueblo —entre los que se encuentra el de J. Prieto a que luego hacemos referencia— en relación con la Ley 1/ 1998 de Política lingüística del Parlament de Catalunya en núm. 2 de *Teoría y Realidad Constitucional*.

## II. DECISIONES DEL CONSTITUYENTE SOBRE EL MODELO LINGÜÍSTICO

### A) *El régimen lingüístico del castellano: el derecho de su uso y el deber de su conocimiento*

El modelo constitucional es, entonces, un modelo en el que es importante, constitutiva diríamos, la intervención de los Estatutos, pero, bien, admitido esto, ¿qué decisiones adopta el constituyente, él mismo, se refieran, como decíamos, explícitamente, a la cuestión lingüística o se trate de estipulaciones, de tipo material o formal, que afecten a tal tipo de regulación?

En este sentido me parece que lo que primero han de estudiarse son *las decisiones del constituyente sobre el castellano*, como elemento capital del sistema lingüístico constitucional. En el artículo 3 de la Constitución hay en efecto cuatro afirmaciones básicas sobre el castellano: *a)* es la lengua oficial de todo el Estado, 3.1; *b)* su oficialidad se comparte en las Comunidades Autónomas con la de las lenguas de éstas, 3.2; *c)* se establece el derecho de su uso y el deber de su conocimiento, 3.1; *d)* se adopta un compromiso de respeto y protección del pluralismo lingüístico, 3.3, que obviamente alcanza también al castellano.

La ordenación sistemática del precepto nos llevaría a pensar que el reconocimiento del pluralismo lingüístico da origen a la cooficialidad lingüística, asegurada expresamente con plena vigencia territorial en el caso del castellano, cuyo derecho al uso y deber de conocimiento se reconoce en la Constitución.

Esta regulación lingüística es curiosa porque en ella no sólo hay *derechos lingüísticos* —los referidos al castellano— o derechos a la lengua sino *derechos*, por decirlo así, *de la lengua*, o, expresado de un modo menos fuerte, protección de la lengua que se deriva del aseguramiento de la cooficialidad —al castellano y, en términos diferidos, a las demás lenguas— y del deber exclusivo del castellano de su conocimiento, cuya presunción se establece ciertamente en términos algo ambiguos.

La cuestión está en que los derechos lingüísticos sobre el castellano se recogen en términos bastante peculiares. El derecho de usar el castellano como lo formula nuestra Constitución es un derecho de libertad, esto es consiste en la facultad de utilizar en la comunicación el castellano sin traba alguna. Su condición de derecho constitucional le asegura un ámbito de aplicación estatal, de modo que tal derecho se disfruta en todo el territorio nacional siendo oponible a cualquier poder público, sea de naturaleza propiamente estatal o autonómica; además en cuanto derecho constitucional posee superioridad de rango frente a cualquier norma o decisión infraconstitucional. Es el primer derecho que integra el *régimen lingüístico del castellano* que naturalmente es más amplio y de-

be completarse con la consideración de las demás prescripciones del mismo artículo 3.º, así como otras cláusulas constitucionales en cuyo contexto se modula el propio alcance de ese primer derecho; teniendo en cuenta asimismo que el régimen lingüístico del castellano será afectado por la regulación que en relación con las lenguas cooficiales puedan adoptarse en los ordenamientos territoriales, comenzando por la establecida en los Estatutos de autonomía, a los que como sabemos, se remite la Constitución.

Pero se trata de un derecho no fundamental, pues no se encuentra en el Título I sino en el Preliminar. Esta ubicación del derecho a usar el castellano no afecta como acabamos de decir a su rango, de modo que se pudiese entender a disposición del legislador, como si, por decirlo así, quedase cuasi desconstitucionalizado —conclusión a la que se llegaría si se entendiese que sólo los derechos fundamentales se encuentran defendidos frente a su desfiguración— pero sí tiene importantes consecuencias en lo que se refiere a su estructura, definición de su contenido o determinación de las facultades en que consiste, así como en lo atinente a su protección.

La condición no fundamental del derecho a usar el castellano determina, como acabamos de decir, algunos rasgos de la cláusula de su reconocimiento, así, en primer lugar, cierta instrumentación de dicho derecho, precedido de una cláusula más bien definitoria, acompañado seguramente de la garantía constitucional implícita que es la cooficialidad lingüística como tratamiento jurídico del pluralismo en este campo, objeto entonces de un compromiso de protección al que serviría precisamente la garantía de la cooficialidad. En el artículo 3.º CE, en efecto, primero se afirma la oficialidad del castellano como idioma oficial del Estado y después se reconoce el derecho a su uso, relativizándose esa oficialidad, que en realidad es cooficialidad, además de acuerdo con lo establecido por otro poder normativo, cuya actuación, aunque sea sin olvidar la garantía jurisdiccional de la superioridad de la Constitución sobre el Estatuto, asume el constituyente.

Así no estamos ante el reconocimiento separado y autónomo de un derecho, como es sólito en el caso de los derechos fundamentales, sino ante la normación de un elemento del régimen constitucional lingüístico, por lo demás afectado por lo que sobre las lenguas cooficiales establezcan las normas autonómicas —se trate del Estatuto o las leyes— de acuerdo con la habilitación constitucional que conocemos.

La condición no fundamental del derecho de usar el castellano, derivada de su ubicación *extra* Título I, determina asimismo ciertas peculiaridades en la estructura normativa del precepto constitucional que lo reconoce. Advertimos entonces una exageración de la elementalidad, generalidad o carácter principal de la cláusula constitucional al respecto. Si estas notas, según sabemos,

acompañan a todos los derechos ello ocurre especialmente en el caso de los derechos simplemente constitucionales en los que necesariamente se parte de unas determinaciones mínimas del constituyente, que se limita a nombrar el derecho sin concretar en la cláusula de reconocimiento del mismo las facultades en que consiste o proceder a delimitar su contenido. Ello forzará su especificación por conexión con otros derechos que son, entonces, derechos fundamentales con trascendencia lingüística.

Tal conexión permitirá una protección superior del derecho a usar el castellano de la que no dispondría dada su mera condición de derecho no fundamental y una definición de las facultades en que consiste en relación con otros derechos, de modo que estas facultades, aun con raíz en el derecho a usar el castellano, se tendrán en los términos establecidos en el régimen de dichos derechos.

Habrà de considerarse, entonces, la relación *entre el derecho a usar el castellano*, como derecho separado y explícitamente reconocido, y *las facultades integrantes de otros derechos*, ahora *fundamentales*, referentes a un objeto con una dimensión lingüística, como es el recibir la educación en una lengua vehicular determinada o la libertad de expresión si en la misma se incluyera también la de utilizar para ello cualquier lengua, esto es *derechos*, diríamos, *con una trascendencia lingüística para el castellano*.

Así, en efecto, las facultades en que pueda consistir ese derecho de usar el castellano han de deducirse, positiva y negativamente, de otros preceptos constitucionales, que pueden reconocer derechos fundamentales, rango que no tiene el derecho de usar el castellano. El entronque de los derechos sobre el castellano en un precepto al que no le alcanza la cobertura asegurada a los derechos fundamentales no tiene por qué impedir, como se sabe, la defensa de las facultades en las que aquéllos consistan, sobre todo desde la perspectiva de su defensa jurisdiccional individual, por la vía abierta para la protección de éstos, pero no se ha de olvidar que se tratará de la protección del uso del castellano en alguna concreta manifestación y que en cualquier caso estamos ante un derecho, especialmente necesitado de un completamiento normativo, cuyo contenido desde luego ha de respetar otras prescripciones constitucionales, especialmente condicionable por exigencias de otros derechos, estos sí *in toto* fundamentales, y que no se encuentra en posición de supremacía, a la hora de la ponderación en la resolución de conflictos con los mismos.

Así el derecho a usar el castellano es un derecho general o principal a entender de acuerdo con las facultades o límites que se puedan deducir de otras prescripciones constitucionales, teniendo en cuenta que su obligada indeterminación lo hace depender de decisiones normativas de instancias no constituyentes como los Estatutos o el legislador autonómico. Esto tiene su trascendencia; piénsese así en el derecho a usar el castellano como lengua vehicular

de la enseñanza, que no puede ser presentado como una simple concreción del derecho a usar el castellano, de modo que su exigencia dependerá de la organización del servicio público de la educación, de acuerdo con la distribución competencial en esta materia entre el Estado y las Comunidades Autónomas, pues *el derecho fundamental* (de prestación) *de la educación* se tiene en un determinado sistema que es el que resulta del reparto competencial en esta materia: desde este punto de vista se impondrá la enseñanza en la lengua de los padres en la primera enseñanza, pero en la segunda enseñanza y en la educación universitaria lo que se ha de garantizar es la enseñanza curricular del castellano, de manera que finalmente se asegure el dominio perfecto de este idioma —además de la otra lengua— y así estar en condiciones de garantizar el uso del castellano y de cumplir con el deber de su conocimiento, prescritos en la Constitución.

No estamos diciendo que esta solución —que como se sabe es la adoptada por la Ley de Normalización lingüística del catalán 7/1983— y que como se recuerda salvó el Tribunal Constitucional en su Sentencia 337/1994, resulte directamente de la Constitución, o que sea la más congruente con el modelo constitucional lingüístico (o la que preferimos nosotros) sino que cabe, en virtud de la estructura normativa del derecho a usar el castellano, dentro del orden constitucional.

En el nivel estrictamente constitucional es interesante referirse, para completar la problemática del régimen jurídico del castellano, a *las posibilidades de concretización que abre el artículo 149.1.1* y que considero, con el Tribunal Constitucional, escasas: este precepto no permite un desarrollo básico del derecho a usar el castellano, en el sentido de establecimiento de su régimen elemental o normal, pues éste no es el alcance del precepto constitucional, se esté en el caso de un derecho fundamental o simplemente constitucional (y a propósito no porque los derechos constitucionales no pudiesen ser desarrollados, como si esta actuación normativa fuese sólo acometible con los derechos fundamentales, únicos que tendrían «contenido esencial», tesis que no comparto, pues la categoría del contenido esencial no es atribuible sin más a los derechos fundamentales, en el sentido de que no todos los derechos fundamentales permiten un desarrollo, y en el sentido de que hay derechos no fundamentales —y aun otras figuras que no son derechos— con contenido esencial).

El artículo 149.1 no permitiría una definición del derecho a usar el castellano sino sólo una regulación que impidiera a las Comunidades Autónomas afectar al ejercicio de tal derecho en condiciones de igualdad.

El estudio del régimen lingüístico del castellano que se establece en el artículo 3 debe tener en cuenta la imposición del *deber de su conocimiento* que se hace en dicho artículo. Desde luego se trata de una prescripción que subraya

la peculiaridad del *status* del castellano cuyo uso se garantiza como derecho, al que acompaña la obligación de su conocimiento en todo el Estado. Es dudoso que la imposición de este deber pudiese establecerse en las Comunidades Autónomas en relación con el idioma propio de las mismas, no sólo porque políticamente, dada la situación de evidente bilingüismo descompensado de la que se partía en el momento constituyente, hubiese sido imposible, sino porque tal imposición tiene efectos más allá del ámbito de la cooficialidad, o sea en en las relaciones de los ciudadanos con sus poderes públicos, de modo que el establecimiento de un deber de conocimiento en términos tan generales tiene una significación como materia constitucional, que impide su regulación por el estatuyente, y desde luego por el legislador autonómico.

Por lo demás lo que señalamos anteriormente para los derechos simplemente constitucionales se aplica también en el caso de los deberes: se trata de cláusulas particularmente incompletas, que no se entienden sin la mediación del legislador concretando el alcance de este deber genérico en obligaciones —así especificando las presunciones a que ese deber del conocimiento del castellano puede dar lugar—; pero la imposición del deber habilitará determinadas actuaciones concretas del Poder central y supondrá, en cualquier caso, imposiciones a la actuación de los poderes autonómicos, en entendimiento concreto de la cooficialidad de lenguas, que posibiliten la efectiva observancia de este deber de conocimiento del castellano.

Evidentemente el *status* normativo del deber constitucional impedirá su entendimiento en unos términos lesivos para el alcance de determinadas facultades comprendidas en derechos fundamentales: así la tutela efectiva de los derechos puede justificar el recurso al intérprete de un español que no domine el castellano, de modo que la garantía de los derechos procesales constitucionales se impone sobre la presunción del conocimiento del castellano que se derivaría del deber constitucional al respecto (STC 74/1987).

El análisis del régimen constitucional lingüístico debe comenzar por la caracterización correcta del derecho de usar el castellano y el deber de su conocimiento como elementos capitales del mismo.

El derecho de usar el castellano se encuentra reconocido en una cláusula con obvio rango constitucional pero que no contiene un derecho fundamental: se trata entonces de un simple derecho constitucional no fundamental, lo que tiene importantes consecuencias en cuanto a la estructura y régimen del mismo. De ello se deriva la elementalidad exagerada de su reconocimiento y la necesaria dependencia del derecho en relación, en primer lugar, con otros preceptos constitucionales.

Se impone por tanto una mínima reflexión sobre la condición de

estos *simples* derechos constitucionales y la posibilidad, si existe, de destacar entre ellos al que nos ocupa.

La condición constitucional de un derecho determina evidentemente la suprallegalidad del mismo de manera que dicho derecho no se encuentra exactamente a disposición del legislador, aunque a éste le corresponda su configuración. Lo que ocurre es que, por decirlo así, el pie constitucional es especialmente escaso, pues como hemos dicho los *simples* derechos constitucionales se establecen por el constituyente en términos muy elementales.

Esta elementariedad abre generosamente la puerta al legislador, lo que acontece además cuando, como ocurre con el derecho en cuestión, existe una reserva expresa, de modo que la conformación legal no sólo es posible sino querida por el constituyente, y además esta reserva es en favor, al menos primeramente, de un legislador cualificado al que corresponde una actuación materialmente cuasi constituyente como es el legislador estatutario.

Pero lo importante es resaltar que la especificación del derecho constitucional sólo está abierta al legislador (estatutario volvemos a decir) después de que éste haya intentado la concreción del derecho en la propia Constitución, con otros preceptos de este tipo con los que la relación del nuestro sea obvia. Esto acontece en el caso del derecho a usar el castellano con otros derechos, como hemos visto, de trascendencia lingüística. La consideración sistemática de la Constitución (lo que Hesse llama el tópico interpretativo o principio de la «unidad de la constitución») exige considerar en el caso de los derechos constitucionales que el desarrollo infraconstitucional de los mismos se realice después de reparar en su irradiación en la propia Constitución, de lo que se seguirán modulaciones de evidente significado constitutivo para los mismos. Obviamente, en relación con el supuesto que nos ocupa, donde se produce esa irradiación antes que nada es en otros derechos que especifican el contenido del derecho raíz, el de usar el castellano, y que además de concretar su contenido le comunican su nivel de protección.

Ello ocurre por ejemplo con otros derechos constitucionales no fundamentales como los relativos al funcionamiento de la Justicia —así el derecho a la justicia gratuita, la publicidad de la misma, o la participación en el Jurado— cuya conexión con el derecho fundamental a la tutela judicial efectiva del artículo 24 CE es evidente. O con el derecho de sufragio pasivo que no se reconoce en el artículo 23 CE —sino en el caso de las elecciones al Congreso y al Senado en los artículos, respectivamente, artículos 68 y 69 CE— como integrante no explícito del derecho de participación o acceso a la función representativa pero que obviamente lo integra. Evidentemente el

carácter no fundamental de estos derechos aunque abre la determinación de su régimen al legislador en términos especialmente generosos, no le libera del parámetro constitucional sino que le fuerza a completarlo realizando la integración constitucional que hemos señalado, continuando vigente para el legislador la prohibición de la desfiguración de dichos derechos. Así, respecto del derecho a la justicia gratuita el Tribunal Constitucional se ha referido —sin atreverse a mentar su núcleo esencial y después de señalar su dimensión individual y su aspecto objetivo— a su contenido indisponible, de modo que necesariamente se asegure el pago de los gastos procesales a quienes, si no se obrase así, se verían en la alternativa de dejar de litigar o poner en peligro el nivel mínimo de subsistencia personal o familiar (STC 16/1994).

Se trata de derechos por decirlo así débiles no sólo por el no reconocimiento de la protección —institucional o procesal— de los mismos y a la que sólo tienen acceso por su conexión con otros derechos fundamentales, sino sobre todo porque su relación con la dignidad de la persona ni es obvia ni inmediata. Lo que ocurre es que estos déficits en el caso del derecho a usar el castellano son menores: así la protección institucional le alcanza parcialmente —me refiero a la garantía que se deduce del procedimiento necesario para su remoción constitucional, vía artículo 168— por su inclusión en el Título Preliminar que le confiere un claro relieve político y ético (el Tribunal Constitucional ha utilizado la relación del derecho a usar el castellano con la dignidad de la persona convincentemente para justificar su garantía en la primera enseñanza en cuanto lengua vehicular en el caso de los castellano parlantes en Cataluña STC 337/1994. Esta sentencia, por cierto, ha sido objeto de dos excelentes comentarios, aunque desde ópticas y valoraciones diferentes, por parte de R. PUNSET y E. ALBERTI, respectivamente, en «Crónica de Jurisprudencia Constitucional», *Anuario de Derecho Constitucional y Parlamentario*, núm. 7, Murcia, 1995, y «El régimen lingüístico de la enseñanza», en *Revista Española de Derecho Constitucional*, núm. 44, Madrid, 1995).

Apreciamos, con todo, que este relieve lo recibe el derecho a usar el castellano no sólo en cuanto reconocimiento de una facultad individual, sino como reflejo de la protección acordada a dicha lengua, lo que se deduce de la ubicación de tal derecho por su condición de elemento del régimen del castellano en el artículo 3 de nuestra Constitución, de ahí que se pueda hablar, como hemos hecho nosotros, de la instrumentación de este derecho que un derecho verdaderamente fundamental no consiente.

Muchas de las observaciones estructurales realizadas respecto del

derecho a usar el castellano sirven en relación con el deber de su conocimiento. Como hemos señalado la incompletud de la cláusula constitucional al respecto afecta a la determinación de las consecuencias deducidas de este deber, así —como ocurre en el caso de la licitud del empleo del intérprete para la protección de los derechos constitucionales de defensa procesal— en los conflictos del mismo con las exigencias de otros derechos. (Sobre la categoría del deber constitucional, pueden consultarse los trabajos de S. VARELA: «La idea del deber constitucional», en *Revista Española de Derecho Constitucional*, núm. 4, 1982, y J. L. REQUEJO: voz Deber constitucional en *Enciclopedia Jurídica Civitas*, Madrid, 1995.)

La relación del derecho de usar el castellano y la garantía del deber de su conocimiento obligan, por último, a matizar la afirmación sobre la exclusiva configuración del derecho de usar el castellano como un simple derecho de libertad de modo que la protección del idioma castellano —y el aseguramiento efectivo de su conocimiento— producen obligaciones de los poderes públicos de actuaciones positivas al respecto, destacándose así una evidente dimensión prestacional de tal derecho, que de otra parte ha señalado repetidamente la Jurisprudencia constitucional (así STC 87/1983 y STC 337/1994).

B) *La cooficialidad como garantía institucional: rasgos específicos de esta figura jurídica y efectos impeditivos de la misma para la determinación de la política lingüística*

Pero el régimen constitucional del castellano depende, finalmente, de las decisiones del constituyente sobre la cooficialidad y más aún del entendimiento correcto de la misma.

En efecto, y según hemos señalado, debemos entender la *cooficialidad lingüística* como el régimen jurídico de la pluralidad de idiomas en nuestro País. Nuestra Constitución parte del reconocimiento del pluralismo lingüístico como una muestra de la riqueza cultural de España, en cuanto patrimonio de todos que los poderes públicos deben respetar y proteger. Parece, en efecto, conveniente relacionar la variedad lingüística española con el valor del pluralismo, como uno de los consagrados en nuestro artículo 1.º, principio que tiene efectos legitimatorios y fundantes en el plano político dado el carácter compuesto del entramado institucional del Estado autonómico, pero también alcance jurídico en la medida que supone un criterio de interpretación adecuado para un ordenamiento complejo como el nuestro.

En este sentido lo que el constituyente impone en el artículo 3 es una acti-

tud positiva frente al pluralismo lingüístico (el régimen de cooficialidad presupone «no sólo la coexistencia sino la convivencia de las lenguas cooficiales» se dice en la STC 337/1994) —al que más allá de cualquier duda se refiere la expresión «de las distintas modalidades lingüísticas»— heredado, eso es lo que quiere decir patrimonio, bienes que se reciben en herencia de los ascendientes —por cierto una muestra más de la sensibilidad historicista de nuestra Constitución, como norma que mira al futuro, pero a partir de una consideración suficiente del pasado, que nuestro pueblo ahora, organizado democráticamente por la Constitución, va a continuar, no a liquidar.

Pero patrimonio cultural plural que requiere protección hacia el futuro, antes de nada jurídica. Se recibe pues un mandato de protección y fomento, de adaptación y recuperación del patrimonio que es lo que en términos jurídicos ha de asegurar la cooficialidad lingüística.

Se trata de un régimen de convivencia entre el castellano y las correspondientes lenguas de las Comunidades autónomas previsto en la Constitución y por tanto garantizado por ella, de acuerdo, seguramente, con la caracterización que cabe hacer de *la garantía institucional*. Precisamente a esta figura hace referencia, como decíamos, el título de mi intervención. Vamos a ver entonces si el sistema de cooficialidad constitucional cabe ser comprendido como garantía institucional, y si ello es así con qué características, y trataremos de ver también cuáles son las exigencias positivas y negativas que podrían derivarse sobre todo para el castellano de la consideración del sistema de cooficialidad como una garantía institucional.

La idea sería que la cooficialidad lingüística, en virtud de su previsión constitucional, adquiere una protección de este rango frente a quien atente contra su idea maestra o rasgos esenciales. Se trata, entonces, de la protección de una institución, en este caso del régimen de cooficialidad, que asegura sus rasgos esenciales, lo que llamamos *imagen maestra*, frente a su supresión, vaciamiento o desvirtuación (según la idea canónica de garantía institucional de la STC 32/1981).

Objeto de la garantía institucional es un régimen jurídico, esto es la cooficialidad, a través de la cual se pretende proteger el acervo espiritual del patrimonio cultural, manifestación del pluralismo español. Se trata entonces de un rasgo de nuestra vida institucional, un elemento de la organización político administrativa, típico ya, pero objetivamente no imprescindible: los poderes públicos utilizarán en sus organismos y en las relaciones con los ciudadanos el castellano y la otra lengua oficial (es oficial una lengua, según la STC 82/1986, «cuando es reconocida por los poderes públicos como medio normal de comunicación en y entre ellos y en su relación con los sujetos privados, con plena validez y efectos jurídicos»), pero aunque la cooficialidad, según estamos se-

ñalando, es una institución pública alcanza en su protección mediatamente al pluralismo lingüístico, éste una institución también o antes de la vida social de la comunidad, de modo que la cooficialidad que en la Constitución queda garantizada es una institución no sólo pública y, como decimos, implícita (re-párese en que ni se utiliza sintéticamente en la Constitución la figura de la cooficialidad ni la expresión normalmente empleada para la protección institucional: así se emplea la locución «se reconoce» en el artículo 38 para incorporar la garantía social del mercado; o la expresión «protege o ampara», en el caso de la disposición adicional 1.<sup>a</sup>).

Trátase además de una garantía institucional cuyo componente nuclear ha de caracterizarse mejor con la expresión *contenido esencial que imagen maestra*, si con esta especificación no inocente se nos permite indicar que su núcleo indisponible se determina con una intervención mayor de la propia Constitución, que en el caso ordinario de este tipo de garantías se limita a nombrar la institución objeto de la protección, de modo que ahora, como ya hemos visto, la Constitución adopta determinadas medidas, tendentes, sobre todo, a atribuir en ese régimen de cooficialidad una posición preferente al castellano.

Además, frente a lo que ocurre con otras figuras de instituciones protegidas constitucionalmente, las decisiones constitutivas sobre la misma corresponden no sólo al legislador, sino al legislador extraordinario que es el estatuyente, operando con una libertad que no tiene normalmente en otros supuestos de garantía institucional, de modo que la cooficialidad requiere de una ordenación futura, si bien con el límite de la imagen maestra cuya configuración no se recibe del pasado, sino que ha de establecerse, contando con las positivas decisiones del constituyente, que como hemos visto abundan, hacia el futuro.

Así se trata de una garantía (la de la cooficialidad) constitucionalmente *sobre-determinada* o reforzada cuya configuración consistirá en una labor de construcción a realizar por el legislador —extraordinario u ordinario— y cuya congruencia constitucional controlará el Tribunal Constitucional, con una libertad constitutiva con apoyo del mayor rango normativo.

De modo que la caracterización de la garantía institucional de la cooficialidad libera a esta de su conceptualización convencional, pues se refiere a una institución mixta (más cerca entonces de los esfuerzos doctrinales de Dürig o Scheuner que de Schmitt) y obligaría a establecer su imagen maestra no con métodos tradicionales, por lo que no tendría en este caso la técnica de la garantía institucional un sentido preferentemente conservador o consolidatorio de unos rasgos tradicionales, sino que llevaría a una configuración constructiva de la misma, según la cual tendría los rasgos que de acuerdo con las necesidades de la sociedad, dedujese el legislador futuro y, en las ocasiones en que su control llevase a un pronunciamiento jurisdiccional, el mismo Tribunal Constitucional.

Como se sabe la garantía supone una protección normativa de la institución en cuestión, de modo que la disposición de la misma queda prohibida a quien no sea el constituyente y su vaciamiento o desfiguración son atentados constitucionales cuyo remedio corresponde, como la defensa de toda la Norma Fundamental, al Tribunal Constitucional.

La cooficialidad lingüística conlleva algunas consecuencias en relación con la política lingüística más fácilmente determinables negativamente, impidiendo por tanto ciertas manifestaciones de ésta, pues la adecuación constitucional de una política normalmente se establece en virtud de un juicio de compatibilidad más que de congruencia con la Constitución, de modo que, como se sabe, la Constitución es límite o marco más que base, y en relación con determinado desarrollo normativo lo que queremos saber es si el mismo cabe, lo que es un juicio propiamente jurídico, en la Constitución, no si se trata de un verdadero despliegue o manifestación constitucional, apreciación de *conformidad o sintonía* con un componente político evidente. No se trata con todo de dos perspectivas tan diferenciadas: una afinidad constitucional, o actitud de compromiso con los valores y referencias espirituales de la Norma Fundamental salvará mejor la prueba del contraste jurídico-técnico que una actitud de mera adecuación constitucional; de otro lado, además, el orden constitucional acabará perciendo si la actitud predominante en la sociedad es de mero *acatamiento* y no verdadero *respeto* constitucional. Desde este punto de vista parece inevitable concluir que una política lingüística constitucional parte de una verdadera apuesta por un orden lingüístico de efectiva convivencia y no de mera coexistencia entre sus elementos.

Pero como decimos las consecuencias de la reflexión jurídica en relación con una política lingüística serán sobre todo negativas, evitando incurrir en una sobreactuación constructiva, lícita pero expuesta a su impregnación en una materia de la delicadeza de la presente, de juicios o actitudes, de prejuicios dicho con mayor propiedad, políticos. Tal planteamiento es además particularmente pertinente en cuanto respetuoso con el protagonismo normativo del legislador, extraordinario u ordinario, y de la eventual intervención del Tribunal Constitucional, obligado siempre a una actuación, de indudable trascendencia doctrinal, pero realizada con ocasión de un conflicto concreto, sin competencia por tanto para formular en abstracto un modelo de tratamiento constitucional lingüístico, que no le corresponde ni se le solicita llevar a cabo.

Afirmemos, antes de nada, la plena licitud constitucional de una positiva política lingüística de modo que los poderes públicos autonómicos, dentro de sus competencias constitucionales, adopten medidas tendentes a una normalización lingüística de apoyo y fomento de la lengua propia de la Comunidad, primero en relación con el uso oficial de la misma, pero que, como no puede

ser menos en un Estado interventor como el nuestro, pueden referirse asimismo a las oportunidades de este idioma en la propia vida de la comunidad. Así ha de rechazarse la idea de quienes consideran cualquier política lingüística como una actuación arbitraria de los poderes públicos que supone una injerencia innecesaria de los mismos en la vida social, de modo que a éstos no se les pudiese exigir sino una adecuación de sus servicios para responder a las demandas efectivas de atención lingüística de los ciudadanos. Por el contrario hay que afirmar la plena legitimidad de una política lingüística, acordada democráticamente, cuya finalidad sea corregir y superar los desequilibrios existentes entre las dos lenguas cooficiales en la Comunidad Autónoma (STC 337/1994).

Lo que no cabe es una política lingüística cuyo objetivo sea la superación del bilingüismo, considerando que la utilización del castellano en los territorios bilingües supone una restricción política intolerable, pues la identidad correspondiente sólo puede expresarse en la lengua nacional.

Así el objetivo de una política en este campo no puede ser la necesaria sustitución de un idioma por otro, causando la marginación de uno de ellos de los espacios públicos: sólo desde una visión esclerótica y esencialista que relaciona apriorísticamente la existencia del pueblo con una lengua exclusiva, puede considerarse el bilingüismo como una mutilación impuesta, y por tanto como situación a traspasar al recuperar la normalidad. Tal política, evidentemente, desconocería la protección constitucional del bilingüismo como régimen estable idiomático —a través de la garantía institucional— y habría de considerarse incompatible con la Constitución.

A nuestro juicio se integraría en una política anticonstitucional de este tipo un modelo de *territorialización lingüística* que considerase que el límite de licitud constitucional se respeta atribuyendo a la lengua propia la condición de lengua exclusiva en el funcionamiento de los órganos de la Comunidad autónoma, sea cual sea la condición y el nivel de los mismos, y conduciendo en este idioma las relaciones indeterminadas o generales de los poderes públicos de la Comunidad con los ciudadanos; entendiéndose por tanto que las obligaciones dimanantes de la cooficialidad se observan utilizando el castellano exclusivamente en las relaciones de la Comunidad Autónoma con los poderes públicos del Estado y reconociendo el derecho de los ciudadanos a usar este idioma y obtener respuesta en él en sus relaciones singularizadas con los órganos de la Comunidad Autónoma.

Nos parece en efecto que este modelo es incompatible con el de cooficialidad, llamémosle *perfecta*, que se desprende de la garantía institucional que se establece en el artículo 3 CE, y cuyo propósito, con toda relativización que se quiera, consolidatorio —que es consustancial a la garantía institucional— en relación con el castellano, pondría en cuestión una deriva lingüística como la

que estamos comentando. Este nuevo modelo no respetaría la protección jurídica que la garantía de la cooficialidad asegura al castellano, restringiría gravemente el derecho constitucional al uso (derecho que hay que entender en un Estado constitucional como facultad efectiva, no como mera posibilidad o expectativa, o como derecho debilitado en la práctica) e impediría el cumplimiento constitucional del deber de conocimiento del castellano.

De otra parte el funcionamiento efectivo de las instituciones —entre ellas la Administración prestacional— en sus relaciones con los ciudadanos generaría graves discriminaciones en el rendimiento efectivo de los servicios públicos, cuya eficacia para los que desconozcan el idioma o lo comprendan deficientemente, quedaría rebajada a niveles que no garantizarían la igualdad efectiva de los españoles en tales relaciones.

En el análisis aquí efectuado se parte de la pertinencia de la idea de la garantía institucional para entender la protección constitucional de la cooficialidad. Por encima de las interesantes novedades que la configuración de la garantía institucional tiene en este caso lo que resalta es el propósito consolidatorio de la misma. El constituyente considera favorablemente la situación de bilingüismo a la que precisamente sirve la cooficialidad, que es así un límite a la política lingüística que con toda legitimidad pueden desarrollar las Comunidades autónomas para equilibrar la situación descompensada que se ha encontrado la Constitución; pero el sentido de la garantía institucional es precisamente el asegurar la persistencia de la institución protegida que no puede desaparecer ni sufrir un vaciamiento sustancial (en la STC 337/1994 se reconoce como objetivo de la garantía de la cooficialidad la «preservación del bilingüismo existente» en las Comunidades autónomas con lengua propia). Por eso el propósito de una política lingüística no puede ser superar la situación de bilingüismo (sí el reequilibrarlo en favor de la lengua propia) ni apuntar a un modelo de territorialización lingüística que reduzca en los territorios correspondientes el papel del castellano al de una lengua de comunicación con las autoridades estatales o de utilización exclusiva en las relaciones singularizadas de los ciudadanos con la Administración autonómica. Tampoco parece respetuosa con la garantía constitucional de la cooficialidad el nulo empleo de alguna de las lenguas en el funcionamiento normal de las instituciones autonómicas o su marginación en las declaraciones públicas (no en el sentido necesariamente de oficiales) de sus autoridades u órganos.

Por lo demás se trata de una garantía singular: se refiere a un instituto (determinado régimen jurídico) pero a su través se protege instrumentalmente una institución social como es el bilingüismo. Frente

a lo que ocurre en otros supuestos en el caso de la cooficialidad lingüística las determinaciones constitucionales son relativamente extensas de modo que la Constitución al respecto no se limita a «nombrar» la institución, cosa que, de otra parte, explícitamente no se hace aquí.

Esta mayor base constitucional (la regulación autonómica sobre la lengua propia ha de respetar las decisiones constituyentes sobre el castellano o la determinación competencial general, etc.) no deriva en una menor libertad del legislador, como ha de resultar, entre otras consideraciones, de la condición del mismo que es, como sabemos, sobre todo el estatutario. Por ello señalamos que, sin disponer de libertad absoluta (así la técnica de la garantía impide a quien no sea el constituyente la disposición de la institución protegida) el legislador estatutario sí que puede determinar en muy amplios términos el régimen de cooficialidad de la lengua propia.

Hay, como sabemos, otro ejemplo de garantía institucional también especialmente orientada al futuro y cuya regulación se atribuye al Estatuto de autonomía: nos referimos a la establecida en favor de los derechos históricos en la disposición adicional 1.<sup>a</sup> El régimen foral correctamente entendido es identificable con el sistema de autogobierno tradicional de los distintos territorios históricos y así, integrando necesariamente la organización específica de las Juntas y el concierto económico, pasa a constituir el contenido mínimo de la autonomía vasca. Pero el que determina efectivamente el alcance y su disposición efectiva es el Estatuto de autonomía y, en la medida que éste lo autorice, el Parlamento autonómico (STC 76/1988).

Por lo demás esta garantía institucional —como todas— tiene dos significados adicionales a los que merece la pena referirse. En primer lugar, refuerza los elementos historicistas de la Constitución o su dimensión diacrónica, rebajando así la potencialidad creadora o innovativa de la misma, pues la Constitución fija o consolida un rasgo institucional que queda protegido en sus elementos esenciales derivados de una determinada evolución histórica: la garantía preserva la imagen maestra que la comunidad se hace de la institución, pero en cuanto condensación de unas formas históricas de manifestación de dicha figura. Naturalmente esta deferencia que la Constitución tiene con la historia y que, como digo, cuestiona la libertad creadora de aquélla —pues decide sobre la institución pero sin determinar su contenido disponiendo libérrimamente de él— tiene unos efectos legitimadores respecto de la Constitución muy considerable que llegan hasta el momento constituyente (así en el caso vasco la recepción del foralismo en la Constitución permite hablar de un foralismo constitucional, pero asimismo de un constitucionalismo foral: con la primera expresión

(*foralismo constitucional*) se significa la defensa y limitación del régimen foral cuyo rango queda elevado precisamente al nivel constitucional; con la segunda (*constitucionalismo foral*) se señala el proceso en virtud del cual se produce un incremento de la legitimidad de la Constitución en el País Vasco al mostrar no sólo su compatibilidad, sino su sintonía, con el modo de ser tradicional de los vascos o foralismo (puede verse sobre el particular mi trabajo «El Problema de la soberanía en el Estado autonómico», en *Fundamentos*, núm. 1, edición de R. PUNSET, Oviedo, 1998).

Adviértase, con todo, que en relación con la situación preconstitucional lo que la garantía institucional consolida es propiamente el bilingüismo, no el régimen de cooficialidad que la Constitución no hereda, sino establece, aunque, según venimos insistiendo, con el propósito de conservarlo para el futuro.

En segundo lugar, la garantía institucional supone acordar protección jurídica —de rango constitucional nada menos— a titulares no individuales: no se trata de derechos subjetivos ni de derechos colectivos, sino de determinados componentes del orden constitucional a preservar como características imprescindibles —no constitutivamente indefectibles, que ello sólo lo son los órganos constitucionales—. Nos encontramos entonces ante elementos objetivos diferentes de los derechos aunque obviamente relacionados con los mismos.

(La idea de garantía institucional que manejo puede verse en mis trabajos «La libertad de expresión desde la Teoría de los derechos fundamentales», *Revista Española de Derecho Constitucional*, núm. 32; «Problemas constitucionales de la autonomía vasca», ahora en *Las bases constitucionales del Estado autonómico*, Madrid, 1998. También A. GALLEGU: *Derechos fundamentales y garantías institucionales: análisis doctrinal y jurisprudencial*, Madrid, 1994.

Sobre los diferentes tipos de bilingüismo, véase el núm. 6 de la *Revista de Antropología social*, dirigido por A. BARRERA GONZÁLEZ.)

### III. LAS DECISIONES NORMATIVAS DE LA COMUNIDAD AUTÓNOMA SOBRE EL REGIMEN LINGÜÍSTICO

#### A) *Las decisiones del Estatuto de autonomía declarando la lengua propia y confirmando la cooficialidad del castellano*

El régimen lingüístico depende no sólo de las determinaciones constitucionales, sino de *las decisiones normativas de las Comunidades Autónomas*, respecto de las que los datos constitucionales son, al menos, un marco indisponible.

De estas decisiones las nucleares, en todo caso las nucleares sobre la regulación de la cooficialidad, corresponde adoptarlas al Estatuto, pues la misma es una materia reservada *ex constitutione* a tal norma. Como es obvio, y ocurre con la reserva ordinaria de ley, la atribución constitucional de la regulación de una materia no cierra el paso a otro tipo de normación, a condición de que la misma no tenga un significado fundamental o definitorio, sino especificador o complementario; en cualquier caso lo que hace la reserva es imponer al destinatario de la misma la regulación básica y constitutiva de la materia correspondiente. Esta concepción de la reserva estatutaria reforzará el alcance de las decisiones tomadas por el Estatuto y a la vez impedirá determinados desarrollos al legislador.

Desde el primer punto de vista hay dos decisiones de los Estatutos de la mayor importancia: me refiero en primer lugar a la declaración de la lengua respectiva como *lengua propia* (art. 8, Estatuto Vasco; art. 3, Estatuto catalán); y, en segundo lugar, al reconocimiento de la cooficialidad del castellano seguido de un compromiso por garantizar efectivamente, como en el caso de la lengua propia, su conocimiento y uso.

Considerar la lengua autóctona como propia tiene evidentemente un significado afectivo-simbólico al que un texto normativo del alcance político del Estatuto no puede renunciar; pero dicho significado debe de entenderse, como corresponde a la condición del precepto jurídico de su significante, desde claves interpretativas de suficiente pluralismo y neutralidad. Con esta perspectiva lo que queremos excluir es *una comprensión nacionalista* de la expresión *lengua propia*, como si fuese inevitable la relación entre el pueblo y el idioma y no cupiese la manifestación nacional por otro medio que no sea el idioma propio, o sea en castellano. Por el contrario ni la lengua autóctona es exclusivamente la lengua nacional ni por tanto el castellano es una lengua ajena o incapaz de manifestar y comunicar las potencialidades de la nacionalidad correspondiente.

La relación compleja entre el pueblo y su lengua impide considerar el bilingüismo, según veíamos anteriormente, como una situación transitoria de anormalidad a superar precisamente mediante la marginación del castellano sin la que no podría llevarse a cabo la protección de la lengua propia. Antes bien el bilingüismo equilibrado sería una situación de normalidad recuperada, basada sobre la libertad lingüística de los hablantes y el aseguramiento de la protección a los idiomas del sistema.

La confirmación de la cooficialidad del castellano en los Estatutos no rebaja su base directamente constitucional: lo que sí tiene importancia es el compromiso estatutario por asegurar su efectividad, mediante la adopción de medidas (y medios se añade en el caso vasco) (art. 3.1 Estatuto catalán y art. 8.2 del

Estatuto vasco) necesarias. Compromiso formulado todavía de modo más amplio en el Estatuto catalán, pues se establece el empeño de la Generalidad no sólo en relación con el uso oficial, sino con el uso normal, como si se previesen medidas de actuación lingüísticas no sólo reflejas respecto de la organización y funcionamiento de los poderes públicos, sino en relación con la suerte de los dos idiomas en la vida de la comunidad.

La reserva estatutaria, decíamos, no tiene únicamente una dimensión positiva, atribuir las decisiones medulares sobre el régimen lingüístico precisamente al Estatuto, sino una dimensión negativa, prohibir su adopción a quien no es el Estatuto, o sea al legislador autonómico, que es el que aprobará los planes de normalización o defensa del idioma. En este sentido hay decisiones que ciertamente no puede tomar el legislador autonómico, por afectar a la médula del régimen lingüístico, que corresponden al estatuyente. Nos referimos a la decisión del legislador sobre la obligatoriedad del conocimiento de la lengua propia (omisión constitucional que resalta con toda razón la STC 82/1986): se trata de un deber que el Estatuto no estableció, quizá porque se consideraba impolítico, según decíamos anteriormente —en una situación de bilingüismo descompensado la exigencia del conocimiento del idioma propio de la Comunidad, ni aun difiriéndolo en el tiempo, hubiese dejado de parecer como una carga verdaderamente gravosa— y posiblemente porque se trataba de materia constitucional, como tal no disponible para el Estatuto, si no se considerase el silencio del constituyente al respecto suficientemente elocuente, toda vez que tal deber se imponía en relación con el castellano.

Sea la decisión particular materia constitucional o integrante medular del régimen lingüístico, lo que es evidente es que la imposición del deber del conocimiento de la lengua no puede establecerse en términos generales en la Comunidad Autónoma, ni suponerse el conocimiento sin excepciones del idioma propio que sólo quedaría asegurado si existiese al respecto el deber de que hablamos. De modo que la utilización del bilingüismo en los servicios públicos no sólo es exigencia deducida de la obligación de protección a las lenguas, que conlleva su cooficialidad, sino consecuencia de la existencia de quienes no conocen, o pueden no conocer, la lengua de la Comunidad (pues otra cosa al no establecerse el deber correspondiente no se presupone), y que entonces se encontrarían en situación de desventaja e incluso de discriminación, si algunos servicios, en razón de las condiciones idiomáticas en que se prestan, no les fuesen accesibles, o su acceso se produjera en términos deficientes.

Cuestión diferente es que se establezca el objetivo del conocimiento normal de los dos idiomas como meta de la política lingüística o que los poderes públicos autonómicos, en el marco de sus atribuciones, puedan supeditar la ob-

tención de determinados títulos escolares o académicos, a la demostración del conocimiento del idioma propio respectivo.

Así pues, la actuación lingüística del legislador de la Comunidad Autónoma debe respetar ese núcleo correspondiente al Estatuto, que se encuentra a su vez limitado por las decisiones del constituyente sobre el modelo lingüístico en el que desempeñan un papel tan importante, como se ha visto, sus decisiones sobre el castellano y la garantía institucional de la cooficialidad.

Así avistamos el marco en el que se mueve el legislador autonómico cuando emprende su propia política lingüística, ejerciendo sus competencias en este ámbito, a entender de acuerdo con su correspondiente habilitación constitucional o estatutaria, pero sobre las que tendrán incidencia notable condicionantes como las propias referencias ideológicas generales de su actividad política o la observancia de las exigencias del principio de igualdad. Se trata entonces de limitaciones de la política lingüística que ya no se derivan propiamente de las decisiones de este orden constitucionales y a las que a veces hemos hecho referencia: así cuando comentábamos la opción del constituyente, subyacente a la garantía institucional de la cooficialidad, por un sistema de bilingüismo perfecto, de plena convivencia de lenguas, de donde deducíamos la ilegitimidad constitucional de una política de recuperación lingüística exclusivamente nacionalista que buscase a la larga la marginación de la lengua no propia; o que optase por una política de normalización basada en el bilingüismo territorial, que reduce la cooficialidad a las relaciones en castellano con el Estado y a la garantía de la atención de los servicios públicos en la lengua no propia exclusivamente cuando lo decida el ciudadano usuario.

Las decisiones estatutarias sobre la lengua propia resaltan el significado integrativo simbólico del Estatuto, marcando las distancias de esta norma respecto el resto del ordenamiento autonómico e indicando el relieve cuasiconstitucional que razonablemente hay que atribuirle.

Lo que ocurre es que tanto el relieve político del Estatuto como las exigencias que en torno a su condición normativa plantea su interpretación exigen rebajar su condición partidista. En efecto la dimensión cuasiconstitucional de esta norma explica su amplia base consensual: el Estatuto ha de establecer con indudable vocación de permanencia el marco político de toda la comunidad, reflejando así las aspiraciones mínimas compartidas por tantos sectores de la misma como sea posible, sabiendo además que a las modernas sociedades les caracteriza antes que nada el pluralismo y la diversidad. Funcionalmente la pretensión general del Estatuto, esto es su condición de norma válida para toda la colectividad, fuerza también una interpretación

flexible del mismo que impida su apropiación por algún sector de la comunidad, aun en el caso de que se trate de aquél que cuenta con el apoyo y la legitimidad del nacionalismo.

Es, por tanto, su ubicación estatutaria lo que impide la comprensión nacionalista de la cláusula que declara la lengua propia que, entonces, no puede ser en exclusiva lengua nacional, determinando el carácter «extraño», cuando no impuesto, del castellano, como si este idioma no pudiese, con igualdad de legitimación, expresar las potencialidades de la nacionalidad correspondiente.

De otro lado del hecho de que constitucionalmente no quepa por parte de la Comunidad autónoma la imposición del conocimiento de la lengua propia, ni suponerlo («sólo del castellano se establece constitucionalmente un deber individualizado de conocimiento, y con él, la presunción de que todos los españoles lo conocen» STC 82/1996), al menos de momento, se seguirá el bilingüismo en las relaciones no singularizadas de la Administración autonómica con los ciudadanos, esto es el ofrecimiento no particularizado de sus servicios. (Aspecto éste en el que se insiste con toda razón por A. LÓPEZ BASAGUREN en el trabajo citado *supra*).

### B) *La determinación del marco general de referencia de la política lingüística para el legislador autonómico*

#### 1. *Atribuciones competenciales*

La determinación de la política lingüística le corresponde al legislador autonómico con un alcance y en unos términos que trataremos de concretar aquí con toda brevedad. La legitimidad constitucional de la misma es bien fácil de establecer: al legislador autonómico le compete aprobar normas atinentes a aspectos sustantivos de la vida de la colectividad, de evidente significado político, y con el alcance innovativo que corresponde a las leyes; por ello no ha de ser sino el legislador el que prolongue y lleve a efecto las decisiones que sobre la lengua propia y la cooficialidad, en términos necesariamente sumarios, ha adoptado el Estatuto de autonomía. En este sentido, el Tribunal Constitucional ha sancionado la plena legitimidad de aquellas leyes de normalización que reconocen como objetivo de la política lingüística respectiva el corregir y superar «los desequilibrios existentes entre las dos lenguas cooficiales en la Comunidad Autónoma» (STC 337/1994).

Establecida la legitimidad de la política lingüística la cuestión consiste, en proceder a la calificación de la competencia en tal ámbito, definiendo sus con-

tornos especialmente en relación con las demás y determinando el título constitucional o estatutario a que sea posible referirla.

A nuestro juicio la competencia lingüística —salvo en el caso de la enseñanza del idioma como objeto curricular o en su condición vehicular— no se refiere a una actividad o materia concreta. Se trata de una competencia de significado transversal, pues el objetivo al que sirve es el establecimiento del régimen lingüístico en que se ejercen las actividades en que consisten las competencias concretas, pertenezcan al Estado o a la Comunidad autónoma.

La competencia para establecer la lengua en que se desempeña una actividad no depende del titular de la misma, pues la determinación del idioma en que tiene lugar esa actividad no es una cuestión adjetiva, como si se tratase de una competencia auxiliar, instrumental o complementaria de la principal. La competencia lingüística se configura así como un título general, de alcance horizontal y de base exclusivamente territorial, que no integra el que posee la facultad de adoptar decisiones sobre el objeto o la actividad concretos, de modo que la regulación lingüística se apropia de aspectos competenciales adjetivos del título de intervención material para construir un nuevo título: se trata, en definitiva, de determinar una condición al ejercicio de diversos títulos competenciales, el que dicho ejercicio se realice, precisamente, en una lengua determinada.

Así la determinación del régimen lingüístico de la organización y el funcionamiento de los servicios públicos es entonces una competencia transversal y separada del título de intervención sobre tal organización y servicios: ese régimen lingüístico lo establece entonces la Comunidad Autónoma, con las bases y límites constitucionales que hemos visto.

Tal régimen en efecto es autonómico, de modo que como advertíamos no cabe apoyarse en el artículo 149.1.1 para proceder a un desarrollo elemental del derecho de usar el castellano en todo el Estado: la utilización de tal instrumento serviría sólo para garantizar el ejercicio de ese derecho en condiciones de igualdad, y de hecho en la práctica esa base normativa se aduce para impedir ataques, por cierto no sólo normativos, a las exigencias de la igualdad en el ejercicio de los derechos que se puedan deducir de las intervenciones en tal ámbito de las Comunidades Autónomas. Y ese régimen se impone a las Comunidades Autónomas y al Estado, de manera que los poderes públicos de ambas instancias han de acomodar sus actividades a la regulación lingüística establecida por las normas autonómicas. Esta regulación no supone un desapoderamiento competencial estatal, pues insistimos, como decíamos antes, estamos ante una facultad transversal y separada de los títulos competenciales concretos, cuyo ejercicio modaliza, pero que no invade propiamente. El título material no queda entonces intervenido o mermado, sino, cuando el mismo corres-

ponde al Estado central, exclusivamente afectado y, desde este punto de vista, limitado.

Así cuando una Comunidad lleva a cabo la regulación de la lengua del procedimiento judicial, o de la tramitación administrativa, lo que hace no es ejercer una competencia procesal o sobre el procedimiento administrativo, que en modo alguno tiene; lo que está haciendo es utilizando —en una especificación concreta— el título de intervención general que le corresponde en virtud de sus atribuciones sobre la determinación de cooficialidad lingüística. Quiere ello decir entonces que la competencia sobre los aspectos lingüísticos de la legislación procesal no corresponde a quien puede acometer la regulación principal o material sobre la misma, sino, por imperativo constitucional, al legislador autonómico, volvemos a repetirlo, especificando sus atribuciones en el régimen lingüístico de la cooficialidad.

Se trata entonces, en primer lugar, de una facultad atribuida por la Constitución con criterios de territorialidad con independencia de la titularidad estatal o autonómica de la competencia material sobre la actividad en cuestión. Excepcionalmente, en segundo lugar, estamos ante una potestad autonómica en relación también con el ejercicio de sus competencias por los órganos o poderes estatales.

La derivación que aquí hacemos de la política lingüística de una auténtica atribución competencial, así como las notas que conferimos a ésta requieren de una explicación doctrinal que fundamente nuestra posición. En efecto el Tribunal Constitucional ha vacilado a la hora de reconocer a las Comunidades autónomas una auténtica competencia lingüística: si las competencias autonómicas consisten en la atribución constitucional de una intervención respecto de determinada materia, el silencio de la Constitución sobre el particular en relación con la materia lingüística (arts. 148 y 149 de la CE) determinaría la inexistencia de una tal competencia específica; así las Comunidades autónomas recibirían de los preceptos sobre la cooficialidad o la lengua propia de los Estatutos exclusivamente un mandato de protección de su lengua respectiva a alcanzar en el ejercicio de las competencias que, respecto de otras materias, les correspondiese. De este modo la competencia lingüística no dejaría de ser una atribución adicional o adjetiva respecto del título sustantivo sobre una materia que acompañaría al poder que hubiese recibido de la Constitución la facultad de actuación principal o sustantiva (tesis sustentadas en diversas sentencias del Tribunal Constitucional; «el art. 3.3 del Estatuto catalán, más que enunciado de una norma competencial expresa un mandato o un deber que impone a las instituciones y órganos autonómicos para que, en ocasión de sus competencias propias, procuren alcanzar los objeti-

vos marcados en aquel precepto estatutario, estando, por tanto, en presencia, no de de una competencia en sentido propio, sino de un compromiso de promoción lingüística...», STC 69/1998). Y todavía más enérgicamente en la STC 123/1988 donde después de rechazar que la atribución de la regulación de la cooficialidad y sus efectos suponga una atribución nueva más allá del reparto que llevan a cabo la Constitución y los Estatutos se establece que el carácter de exclusiva de la competencia del Estado en materias de Defensa y Fuerzas armadas supone la reserva a tal titular de « la regulación material del uso de las lenguas oficiales en las Fuerzas armadas»).

Con el tiempo el Tribunal, recogiendo una posibilidad que abría la STC 82/1986 (reconociendo «competencias lingüísticas» derivadas del artículo 3.2 de la CE y del artículo 6 del Estatuto vasco que habilitaban a la Ley de Normalización vasca para regular el uso del eusquera por parte de todas las administraciones públicas en sus relaciones con los ciudadanos en el territorio vasco) admite claramente la existencia de atribuciones de esta índole que determinan el alcance de la cooficialidad, reconociendo incluso que «el ejercicio de la competencia autonómica de normalización lingüística tiene por fuerza que incidir en materias también acotadas por otros títulos competenciales reservados al Estado». En el bien entendido que esta incidencia, resultado de la determinación del alcance de la cooficialidad no pueda llevar a la Comunidad Autónoma a regular materias reservadas al Estado, como tampoco «las competencias sectoriales del Estado pueden convertirse en un obstáculo que bloquee o vacíe la competencia que sobre normalización lingüística tiene la Comunidad Autónoma» (Posiciones de la STC 74/1989 que por lo demás se recuerdan expresamente en la Sentencia sobre la Ley de Normalización lingüística en Cataluña 337/1994).

De modo que para nosotros cabe la competencia lingüística sin reconocimiento expreso en las normas delimitadoras del reparto constitucional y derivada no implícitamente de las demás —como puede ocurrir, por ejemplo como la de la unidad de mercado nacional (STC 88/1986) o explícitamente de diversas reservas de ley estatal u orgánica contenidas en otras normas— y no establecidas por ello con un propósito primordial de delimitación competencial territorial. Estamos hablando de un título competencial en esta ocasión en favor de los poderes autonómicos y sin asidero expreso constitucional sino estatutario aunque con evidente base constitucional.

Se trata de una competencia general, en el sentido de horizontalidad o transversalidad, determinada con un criterio exclusivo de territorialidad que, en el caso de afectar a competencias estatales, no supone disposición de títulos materiales sobre los sectores reserva-

dos al Estado, implicando únicamente en este caso una modalización en el ejercicio de tales competencias.

De hecho se trata de una competencia, entonces concurrente, que no excluye una regulación de tales aspectos —insistimos la determinación del régimen lingüístico en que tiene lugar el ejercicio de las competencias materiales al respecto— realizada por el legislador estatal a quien corresponden las mismas. Tal regulación —a que se procede por ejemplo por la Ley Orgánica del Poder Judicial en relación con la lengua a utilizar en las actuaciones judiciales, artículo 237, según la actual redacción de tal precepto conforme a la LO 16/1994; o por el artículo 36 de la Ley 30/1992 de Régimen Jurídico de las Administraciones públicas y del Procedimiento Administrativo Común sobre la lengua de los procedimientos tramitados por la Administración General del Estado o las Administraciones de las Comunidades autónomas y de las Entidades locales— la lleva a cabo la legislación del Estado concretando el alcance de los efectos de la cooficialidad determinados por los Estatutos de autonomía y las leyes autonómicas dictadas sobre normalización uso, etc. esto es en realización de su política lingüística (el alcance estatal de las decisiones lingüísticas, sobre una base estatutaria sustancialmente igual, es más claro en la ley catalana —antes Ley de Normalización 7/1983 y ahora 1/1998 de Política lingüística, así arts. 12 y 13 de esta última— que en la Ley Vasca 10/1982 de normalización del euskera, arts. 8 y 9).

(Véanse las muy pertinentes consideraciones sobre el dogma del legislador completo y, asimismo, sobre la problemática lingüística, aunque teniendo en cuenta el momento de publicación del libro, que se hacen en el trabajo de C. VIVER Y I PI SUNYER: *Materias competenciales y Tribunal Constitucional*, Madrid, 1988.)

## 2. *La promoción de la lengua propia en la vida social*

Con referencia a la actuación del legislador para la promoción de la lengua propia en la vida social ya hemos defendido la licitud de tales políticas lingüísticas, pues estamos, no se olvide, en un Estado social en el que la realización de esta condición de nuestra forma política corresponde de ordinario a las Comunidades Autónomas. Naturalmente estas políticas pueden ser consideradas desde estándares de liberalismo o intervencionismo, a los que en este caso concreto hay que pedir coherencia en relación con los parámetros de tal carácter a utilizar cuando se trata de intervenciones públicas en otros campos, de modo que ha de arrostrarse la crítica de la incongruencia si se resalta la acumulación acomodaticia de actitudes liberales en relación, por ejemplo, con el terreno la-

boral, privatizaciones, política de empleo, etc. con actitudes muy intervencionistas en el campo lingüístico.

En cualquier caso estas políticas no pueden ignorar la condición de derecho de libertad de los derechos lingüísticos, ni su protección en la medida en que estemos ante el ejercicio de facultades comprendidas en derechos ya no sólo constitucionales —como es el derecho a usar el castellano—, sino fundamentales como es la libertad de expresión, que alcanza a la utilización en la misma de cualquier medio —o modo— de manifestación. Quiere ello decir necesariamente que las políticas de normalización lingüística en el campo no público deben ser respetuosas con la autonomía privada y habrán de utilizar instrumentos persuasivos, orientativos o promocionales, antes que prescriptivos y coactivos (al respecto considero con J. Prieto que algunos preceptos de la ley catalana de política lingüística 1/1998, que claramente rebasan la ley anterior de normalización lingüística, se encuentran en el límite de lo constitucionalmente posible)

Admitir la licitud en el régimen de subvenciones y ayudas de la condición promocional de las mismas, no acabará con los problemas y así habrá de asegurarse en este ámbito una actuación, no sólo no generadora de discriminaciones para las actividades no realizadas en el idioma propio, de modo que excluyera absolutamente cualquier oportunidad de promoción al mismo tipo de actividades en castellano, sino en el sentido de que el sistema de protección establecido mediante tales medidas de fomento sea adecuado o tenga una relación proporcionada o congruente con la finalidad perseguida de promoción de la lengua propia.

Ayudas que, además, han de prestarse en condiciones de escrupulosa neutralidad por la Administración autonómica, de modo que no supongan la ocasión de una actuación no imparcial y neutra de la misma, debiendo considerarse la relación de la ayuda con el tipo de actividad subvencionada (precisamente en el idioma propio de la Comunidad) y no con la orientación política de quienes la llevan a cabo.

### 3. *Las exigencias de la igualdad como principio y como derecho*

Pero sin duda las limitaciones más importantes para la actuación normativa lingüística autonómica se derivan de *las exigencias del principio de igualdad*, evitando en particular que se produzcan discriminaciones o situaciones de desventaja ilícitas por motivos lingüísticos.

Esta cuestión, preliminarmente, suscita dos tipos de reflexiones. Se trata primeramente de subrayar la dimensión individual de los derechos lingüísticos: estamos ante derechos o facultades de las personas en relación con las len-

guas; no por tanto ante *derechos de las lenguas*. A través de los derechos lingüísticos, de su aseguramiento, se protege a las lenguas, pero antes de nada se trata de respetar la libertad de los ciudadanos en un ámbito determinado, el referente a la decisión sobre el vehículo que quieren utilizar para manifestar sus potencialidades espirituales y comunicarse, expresando su propia identidad cultural: cierto que el reconocimiento de esta libertad lingüística tiene una proyección de efectos jurídicos indudables en el *status* de las lenguas, como bienes culturales respecto de cuyo amparo y respeto se contiene un compromiso positivo constitucional. El proceso es éste: de los derechos lingüísticos a las lenguas; los derechos lingüísticos, entonces, no son una proyección, debilitada e inevitable, la dimensión subjetiva de las lenguas.

Este aspecto individual de los derechos lingüísticos impide que la lengua pueda desempeñar una función discriminatoria que afectase al estatuto de igualdad de los españoles, de modo que a efectos de potenciar su uso se estableciesen políticas que ignorasen la condición igual de los ciudadanos, atribuyendo oportunidades o estableciendo cargas que supusiesen un trato irrazonablemente diferente por esta causa.

Cierto que nos encontramos ante una causa de desigualdad ilícita no prevista específicamente en el artículo 14 CE, pero perfectamente cubierta con la prohibición de que la discriminación, además de los supuestos aludidos en dicho artículo, que tienen un sentido exclusivamente ejemplificativo, derive, como se dice en la cláusula constitucional aludida, de «cualquier condición o circunstancia personal o social», en la que, por tanto, puede incluirse la que tenga su origen en un motivo lingüístico.

Advirtamos que la conexión de los derechos lingüísticos y la igualdad, permite, en términos abstractos, de una parte el control constitucional de la razonabilidad del régimen lingüístico; y, de un modo concreto, y a través de la vía de la *protección jurisdiccional del amparo*, la *defensa por el ciudadano de su derecho a no ser discriminado por motivos lingüísticos*. Se trata, por tanto, de una relación muy importante para, asegurar, de un lado, la constitucionalidad del régimen lingüístico, cuyo parámetro entonces no es exclusivamente el artículo 3 CE, sino un precepto que, como decimos, trata de asegurar la razonabilidad de la regulación en esta materia lingüística; pero la igualdad no sólo es un principio que obliga al legislador, es también un derecho que protege al ciudadano enérgica y efectivamente a través del amparo en relación con actuaciones arbitrarias en la aplicación de la ley, generadoras de discriminaciones o violaciones de la igualdad.

En el primer supuesto se trata de asegurar objetivamente la adecuación constitucional de la ley en materia lingüística, completando el parámetro de constitucionalidad. En segundo término la cuestión es ofrecer una vía inexis-

tente *per se* para la defensa de los derechos lingüísticos, de la que sólo se dispone si se demuestra la actuación discriminatoria de un poder público por motivos de esta índole.

En ambos casos lo que se pretende es impedir la conversión de los derechos lingüísticos en ventajas, privilegios o trato preferencial no justificado; o suprimir obligaciones lingüísticas que supongan discriminaciones o situaciones de desventaja incompatibles con la igualdad jurídica.

El legislador puede deducir diferencias de trato a los ciudadanos derivadas de sus aptitudes lingüísticas, siempre, primero, que se trate de oportunidades justificadas en razón de las exigencias derivadas de la protección de bienes constitucionales, y, segundo, que concurra una relación proporcionada entre los objetivos de la norma y las diferencias de régimen establecida por ésta.

Así todos los españoles tienen el mismo derecho a acceder a las funciones públicas en todo el territorio nacional, pero la necesidad de atender el derecho de los ciudadanos de un determinado territorio a usar su lengua propia, llevará a establecer como mérito de acceso a la función pública el dominio de la lengua de la Comunidad que puedan hacer valer algunos aspirantes. El problema será no atribuir al conocimiento lingüístico en la apreciación de los aspirantes una relevancia desconsiderada, irrazonable, respecto de otros méritos y no convertir, en todo caso, el requisito del mérito en condición de acceso a la función pública, pues el derecho de los ciudadanos en relación con la Administración a utilizar la lengua propia se refiere a la Administración en su conjunto y no puede exigirse en todos y cada uno de los puestos funcionariales en particular (STC 82/1986). Y así no es correcto que, como decimos, respecto del acceso a la función pública el conocimiento de la lengua propia, en general, pueda operar como condición (de modo que debería considerarse exclusivamente legítima la exigencia de la capacidad bilingüe para acceder a determinadas plazas de funcionario) y no como mérito (a tener en cuenta para acceder a los puestos en los que no sea necesario el bilingüismo, al estar ya garantizada la atención al usuario en la lengua propia de la Comunidad o al no producirse una relación del funcionario o empleado con el público, o en otros supuestos en los que la capacidad requerida para desempeñar la función no tenga relación con el nivel de conocimiento de la lengua propia —STC 46/1991—).

En el aspecto individual la vía del amparo estará disponible para defenderse frente a discriminaciones que tienen su origen en un motivo lingüístico, que no puede excepcionar la igualdad ante la ley de los españoles.

El problema para los ciudadanos puede provenir de una discriminación, no prevista normativamente ni denunciabile por la vía individual. Me refiero a aquellos casos en los que un funcionamiento incorrecto de la organización prestacional autonómica, actuando con base en lo que hemos llamado un bilin-

güismo descompensado, acaba afectando a las oportunidades vitales de los ciudadanos, si no tienen acceso a servicios ofrecidos exclusivamente en la lengua propia o que sólo pueden utilizar deficientemente en virtud de sus dificultades lingüísticas. Se trata de situaciones graves cuyo control jurisdiccional es arduo —en la medida en que responden a actuaciones seguramente no reguladas normativamente y que provocan una lesión de derechos, sobre todo prestaciones, difusa y no directa, y desde esta perspectiva no fácilmente impugnables por la vía del amparo individual—.

Esta problemática nos remite a la idea de la observancia material de la Constitución y el orden lingüístico querido por ella como una cuestión de sintonía o lealtad constitucional y no como un simple parámetro normativo, cuyos resquicios son en ocasiones tan inadvertibles como importantes para la convivencia en libertad y armonía.

Los límites de la política lingüística en lo que se refiere a la promoción de la lengua propia a la vida social son, me parece, susceptibles de un doble control: primeramente el realizado con parámetros preferentemente políticos que resaltarán las relaciones de congruencia de la política lingüística con la seguida en otros campos de la actividad pública, si bien la dimensión lingüística de determinados derechos de libertad puede suponer también un impedimento jurídico constitucional a un desmedido intervencionismo al respecto.

Los motivos de control jurídico, en segundo lugar, se producirán cuando las medidas de promoción y fomento sean *discriminatorias* respecto del castellano, *desproporcionadas* en relación con el objetivo propuesto o *partidistas*.

Las exigencias de la igualdad se producen en el plano de la propia norma de modo que la lengua no dé origen a situaciones de desigualdad intolerables, proporcionando ventajas o imponiendo cargas de significado discriminatorio; o en el plano de la aplicación de la ley, estableciendo excepciones con base lingüística injustificables. (Sobre la igualdad como principio y como derecho, véase F. RUBIO: *Voz* «Igualdad», en *Enciclopedia Jurídica Civitas*, Madrid, 1995; J. JIMÉNEZ CAMPO: «La igualdad jurídica como límite frente al legislador», en *Revista Española de Derecho Constitucional*, y J. M. BILBAO y F. REY: «Veinte años de Jurisprudencia sobre la igualdad constitucional», en *La Constitución y la Práctica del Derecho*, tomo I, edición de M. ARAGÓN y J. MARTÍNEZ-SIMANCAS).

Por lo demás, es de resaltar la utilidad de la doctrina jurisprudencial en relación con el artículo 3 de la CE que ha sistematizado A. GÓMEZ MONTORO, en F. RUBIO (ed.): *Derechos Fundamentales y principios constitucionales*, Madrid, 1995.

