

EMPLEO DE LENGUAS ESPAÑOLAS NO OFICIALES EN PARLAMENTOS AUTONÓMICOS. COMENTARIO A LA SENTENCIA DEL TRIBUNAL CONSTITUCIONAL 75/2021, DE 18 DE MARZO. RECURSO DE INCONSTITUCIONALIDAD NÚM. 4911-2020. (BOE NÚM. 97, DE 23 DE ABRIL DE 2021)

USE OF NON-OFFICIAL SPANISH LANGUAGES IN REGIONAL PARLIAMENTS. COMMENTARY ON THE CONSTITUTIONAL COURT JUDGMENT 75/2021, OF MARCH 18, CONCERNING APPEAL OF UNCONSTITUTIONALITY NUM. 4911-2020. (BOE NUM. 97, OF APRIL 23, 2021)

Alejandro RASTROLLO RIPOLLÉS  
Profesor Asociado de la Universidad de Alcalá de Henares  
Letrado de las Cortes Generales  
<https://orcid.org/0000-0001-5791-7600>

*RESUMEN*

*El Tribunal Constitucional desestima el recurso de inconstitucionalidad interpuesto por más de cincuenta diputados del Grupo Parlamentario VOX en el Congreso contra el artículo 3 bis del Reglamento de la Junta General del Principado de Asturias, confirmando la adecuación de la disposición recurrida con lo dispuesto en los artículos 3.2 de la Constitución española y 4 del Estatuto de Autonomía del Principado.*

*Palabras clave: régimen lingüístico, cooficialidad, protección y promoción de lenguas regionales, derecho a participar en los asuntos públicos, ius in officium, mesa de la cámara.*

*Artículos clave: arts. 3, 81.1 y 147.2 CE.*

*Resoluciones relacionadas: SSTC 82/1986, 27/1996, 165/2013.*

*ABSTRACT*

*The Constitutional Court dismisses the appeal of unconstitutionality submitted by more than fifty members of the Congress of Deputies pertaining VOX Parliamentary Group against article 3 bis of the Standing Order of the Asturian Regional Parliament, thus confirming its full accordance with articles 3.2 of the Spanish Constitution and 4 of the Statute of Autonomy of Asturias.*

*Keywords: language regime, co-official languages, protection and promotion of Spanish regional languages, right to participate in public affairs, ius in officium, bureau of the House.*

*Key articles: arts. 3, 81.1 and 147.2 of the Spanish Constitution.*

*Related decisions: SSTC 82/1986, 27/1996, 165/2013.*

## I. ANTECEDENTES

En su sesión celebrada los días 30 de junio y 1 de julio de 2020, el Pleno de la Junta General del Principado de Asturias aprobaba una reforma del Reglamento de la Cámara por la que se introducía un nuevo artículo 3 bis, que se reproduce a continuación:

### Artículo 3 bis.

1. En el marco de lo dispuesto por el Estatuto de Autonomía y, en su caso, por la legislación que lo desarrolle, tanto los Diputados en el ejercicio de sus funciones parlamentarias como los miembros del Consejo de Gobierno, los cargos y empleados públicos y cualquier persona que comparezca ante la Cámara, podrán utilizar el bable/asturiano.

2. La Mesa de la Cámara, oída la Junta de Portavoces, adoptará, en su caso, los criterios oportunos a tal efecto.

La reforma se publicaba en el Diario Oficial del Principado de Asturias el 20 de julio de 2020 (Boletín n.º 139), disponiendo su entrada en vigor el día siguiente al de su publicación.

Mediante Providencia de 17 de noviembre de 2020, el Pleno del Tribunal Constitucional admitía a trámite el recurso de inconstitucionalidad núm. 4911-2020, promovido por más de cincuenta diputados del Grupo Parlamentario VOX.

La Sentencia, dictada el pasado 18 de marzo de 2021, desestima en su integridad el recurso de inconstitucionalidad. Se formulan dos votos particulares. El primero, de la magistrada Roca Trías, no comparte el sentido del fallo ni su argumentación jurídica. El del magistrado González-Trevijano Sánchez, por su parte, es de carácter concurrente, si bien discrepa de la fundamentación jurídica contenida en la resolución.

## II. COMENTARIO

1. Alegan los recurrentes en su escrito de interposición que la reforma del Reglamento parlamentario supone una infracción de lo dispuesto en los artículos 3.2 y 81.1 de la Constitución española, así como del artículo 4 del Estatuto de Autonomía del Principado de Asturias. Adicionalmente, entienden que la modificación reglamentaria también incide en el *ius in officium* de los diputados de la Junta

General al impedirles ejercer en su plenitud las funciones inherentes a su cargo representativo.

El primero de los preceptos constitucionales aludidos remite a los estatutos de autonomía la determinación del carácter cooficial de una lengua española en el territorio de la respectiva comunidad autónoma. Materia que forma parte del llamado «contenido posible» de los estatutos, más allá de las previsiones que, a tenor del artículo 147.2 CE, obligatoriamente deben incorporar las normas institucionales básicas de las comunidades autónomas.

La declaración de cooficialidad de una lengua constituye, pues, una materia típicamente estatutaria, sobre la que existe reserva de ley orgánica de conformidad con los artículos 81.1 y 147.3 CE. Aunque este último no ha sido expresamente invocado por los recurrentes, conviene señalar que ambos preceptos refieren a dos operaciones diferentes cuales son la «aprobación» y «reforma» de los estatutos de autonomía.

Sea como fuere, junto al artículo 3.2 CE, la referencia para el análisis de la viabilidad constitucional del artículo 3 bis del Reglamento de la Junta General ha de ser, desde luego, el Estatuto de Autonomía del Principado de Asturias, norma integrante del bloque de la constitucionalidad ex artículo 28.1 de la Ley 2/1979, de 3 octubre, del Tribunal Constitucional.

Para la correcta comprensión del pronunciamiento del Alto Tribunal examinado en el presente comentario, se transcribe el artículo 4 de la norma estatutaria:

#### Artículo 4.

1. El bable gozará de protección. Se promoverá su uso, su difusión en los medios de comunicación y su enseñanza, respetando en todo caso las variantes locales y la voluntariedad en su aprendizaje.
2. Una ley del Principado regulará la protección, uso y promoción del bable.

La literalidad del precepto no deja lugar a dudas: el estatuto de autonomía no configura un régimen de cooficialidad lingüística entre la lengua castellana y el bable. Dentro de las –dos– opciones constitucionalmente legítimas que habilita el artículo 3 CE (la declaración o no de cooficialidad de una lengua regional) el legislador,

autonómico y estatal si se atiende a la conjunción de voluntades propia de los procedimientos de reforma estatutaria, no ha querido reconocer la cooficialidad de otra lengua en el territorio de la comunidad autónoma. Al respecto ya se ha pronunciado el Tribunal Constitucional, entre otras, por STC 27/1996, de 15 de febrero.

Ahora bien, la carencia del carácter oficial del bable no impide que la lengua no sea objeto de especial atención por parte de los poderes públicos. El propio apartado tercero del artículo 3 CE impone a estos el «respeto y protección de las distintas modalidades lingüísticas de España», desde la perspectiva de su consideración como «patrimonio cultural».

Este es el sentido del artículo 4 del estatuto de autonomía arriba reproducido: garantizar la protección del bable y promover su uso y difusión en ámbitos especialmente cualificados –medios de comunicación y enseñanza–, remitiendo al legislador autonómico la concreción de tales extremos, lo que se ha llevado a la práctica mediante la aprobación de la Ley 1/1998, de 23 de marzo, de uso y promoción del bable/asturiano.

Similares previsiones encontramos en otros territorios del Estado en los que existen y se emplean, con mayor o menor regularidad, lenguas distintas del castellano, sin alcanzar el grado de cooficialidad. Baste señalar el ejemplo de la Comunidad Autónoma de Aragón. El artículo 7 de su estatuto de autonomía (Ley Orgánica 5/2007, de 20 de abril) aborda las «lenguas y modalidades lingüísticas propias de Aragón» –empleando así una terminología más en línea con el artículo 3.3 CE– cuyo régimen jurídico se contiene en la Ley 3/2013, de 9 de mayo, de uso, protección y promoción de las lenguas y modalidades lingüísticas propias de Aragón. También merece destacar, por la materia que aquí nos ocupa, el artículo 6 del Reglamento de las Cortes de Aragón de 2017, conforme al cual, las Cortes «adaptarán sus actuaciones interna y externa, así como sus relaciones con los ciudadanos, a las obligaciones derivadas de la legislación vigente en materia de lenguas y en virtud de lo dispuesto en el Estatuto de Autonomía».

En fin, sin ánimo de exceder el objeto de este comentario, puede señalarse que la «realidad plurilingüe» de España también alcanza al máximo órgano representativo de nuestro país, las Cortes Generales, concretamente a la Cámara que tiene atribuida la *repre-*

*sentación territorial*, el Senado, cuyo Reglamento reconoce, cierto que limitado a determinadas iniciativas o intervenciones, el empleo de lenguas que tengan carácter oficial en alguna comunidad autónoma (arts. 11 bis, 20.3, 56 bis 9, 84.5, 191.2 y DA 4<sup>a</sup> y 5<sup>a</sup>).

2. Examinado el marco normativo de referencia y comparado, procedemos a analizar a continuación los argumentos aducidos por los recurrentes. El primero y principal radica en la consideración de que la reforma del reglamento parlamentario, operada mediante la introducción de un nuevo artículo 3 bis, va más allá de la promoción del uso del bable, entrando de lleno en el ámbito de la definición del estatuto jurídico de la cooficialidad de una lengua autonómica. Atribuir al bable la condición de lengua de uso normal en un poder público como es el Parlamento, sostienen, lo hace poseedor de una de las características propias de las lenguas oficiales. La reforma reglamentaria estaría operando de este modo una cooficialidad «encubierta», en ausencia de declaración estatutaria expresa.

Adicionalmente, los recurrentes argumentan que el reconocimiento de la eficacia jurídica del bable en las sesiones parlamentarias podría debilitar el control que los diputados realizan del Gobierno y Administración autonómicas, afectando así al núcleo de su función representativa reconocida constitucionalmente (art. 23 CE). A esta conclusión llegan tras afirmar que los diputados pueden no entender el bable, por no ser una lengua de general conocimiento.

3. El Tribunal aborda el primer motivo de impugnación afirmando que el respeto de la diversidad lingüística de nuestro país «constituye un valor fundamental reconocido por la Constitución como patrimonio común y expresión de la diversidad cultural de España»; realidad plurilingüe de la que pueden extraerse una serie de consecuencias jurídicas: i) la posible *atribución de carácter oficial a las diversas lenguas españolas*; ii) la *protección efectiva de todas ellas*; y iii) la *configuración de derechos y deberes individuales en materia lingüística*.

Por lo que se refiere a la declaración de cooficialidad de una lengua, el Tribunal afirma que dicha determinación corresponde, en efecto, a los estatutos de autonomía, de conformidad con el artículo 3.2 CE. Ahora bien, con cita de su doctrina contenida en STC 82/1986, de 26 de junio, y otras posteriores (SSTC 134/1997 y 253/2005), recuerda

que la oficialidad de una lengua se desprende «de su reconocimiento 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, independientemente de su realidad y peso como fenómeno social». Prosigue señalando que la cooficialidad

lo es con respecto a todos los poderes públicos radicados en el territorio autonómico, sin exclusión ni de los entes locales ni de los órganos dependientes de la administración central, de modo que el ciudadano tiene derecho a usar indistintamente el castellano o la lengua oficial propia de la comunidad autónoma en sus relaciones con el conjunto de las instituciones públicas que se ubican en el territorio de esa comunidad.

De lo anterior se concluye que la cooficialidad de una lengua española en un determinado territorio autonómico deriva no solo de la expresa atribución de tal carácter en el respectivo estatuto, sino también de su empleo como medio de comunicación normal y con eficacia jurídica plena frente a los poderes públicos. En definitiva, el análisis de la cooficialidad habría de atender tanto al aspecto jurídico-formal (reconocimiento estatutario de la lengua oficial) como al plano fáctico-material (uso real y efectivo de la lengua).

En segundo término, respecto de la protección de *todas* las lenguas españolas a que se refiere el artículo 3.3 CE, comprensiva de *aquellas realidades lingüísticas* no amparadas por el estatuto de la oficialidad en el territorio de una comunidad autónoma, recuerda el Tribunal que el precepto impone a los poderes públicos «disponer las garantías tanto de respeto como de protección oportunas, incluida la posible regulación de su uso público bajo determinadas circunstancias». Y esa protección es independiente de lo establecido en el apartado segundo del artículo 3 CE.

En base al razonamiento expuesto, rechaza el Tribunal el primer motivo de impugnación, al afirmar que el artículo 3 bis del Reglamento de la Junta General «no tiene como resultado la atribución de los efectos propios de la oficialidad de una lengua propia, pues no reconoce al bable/asturiano como “medio normal de comunicación” ante todos los poderes públicos radicados en el territorio autonómico, sino únicamente reconoce determinados efectos» en sede parlamentaria. El precepto impugnado no establece la cooficialidad del bable. Al contrario, tiene un alcance limitado, el de la institución parlamentaria,

sin extender su eficacia a las administraciones autonómica y local, ni a los órganos y organismos dependientes de la Administración General del Estado radicados en el territorio del Principado de Asturias.

Las notas identificativas de la oficialidad de una lengua son *sus efectos generales* ante todos los poderes públicos sitos en un territorio determinado; eficacia general que es la que justifica «precisamente, que el apartado 2 del artículo 3 CE remita para declarar expresa y formalmente la cooficialidad a los estatutos de autonomía».

Tales notas no concurren en el supuesto sometido a consideración del Tribunal: el artículo 3 bis del Reglamento parlamentario se limita a permitir la utilización del bable «tanto por los Diputados en el ejercicio de sus funciones parlamentarias, como por los miembros del Consejo de Gobierno, los cargos y empleados públicos y cualquier persona que comparezca ante la Cámara». La previsión se incardina, pues, en el ámbito de la «protección» (art. 3.3 CE), «uso» y «promoción» (art. 4 EE.AA. de Asturias) de una lengua propia.

Y tanto más importantes son esas medidas de promoción cuanto se proyectan ante el órgano de representación de la ciudadanía, la Junta General del Principado de Asturias, «foro de debate y participación en el que es especialmente adecuado que se garantice y visibilice» la realidad plurilingüe de un territorio.

Por otra parte, el mandato constitucional de respeto y protección de las «modalidades lingüísticas de España» del artículo 3.3 CE debe interpretarse —como en general todo nuestro régimen jurídico lingüístico (STC 165/2013)— a la luz de la Carta Europea de las Lenguas Regionales y Minoritarias, ratificada por el Estado español el 2 de febrero de 2001. Esta operación ha de atender, además, a la Declaración formulada por el Estado en el Instrumento de ratificación, según la cual «se entienden por lenguas regionales o minoritarias, además de las reconocidas como oficiales en los Estatutos de Autonomía, las que estos protegen y amparan en los territorios donde tradicionalmente se hablan».

Pues bien, el artículo 10.2 de la Carta, ubicado en la parte III, relativa a las medidas de fomento del uso de las lenguas regionales o minoritarias en la vida pública, contempla, entre otras medidas, «el empleo por las colectividades locales de lenguas regionales o minoritarias en los debates de sus asambleas, sin excluir, no obstante, el empleo de la(s) lengua(s) oficial(es) del Estado».



En definitiva, la disposición del Reglamento de la Junta General impugnada encontraría su fundamento en los artículos 3.3 de la Constitución (interpretado de conformidad con la Carta Europea de Lenguas Regionales y Minoritarias) y 4 del Estatuto de Autonomía de Asturias, debiendo rechazarse una pretendida cooficialidad encubierta como finalidad o efecto de la reforma y, por ende, cualquier tacha de inconstitucionalidad ex artículo 3.2 CE.

Para el magistrado González-Trevijano, el razonamiento del Tribunal no aparece suficientemente justificado. En su voto particular concurrente afirma que la posible regulación del uso público de lenguas no oficiales bajo determinadas circunstancias a que se refiere la sentencia, constituye «una expresión apodíctica, que no precisa ni el alcance ni las circunstancias de esa regulación», a resultas de lo cual, el Tribunal no acierta a distinguir con claridad entre el uso público de lenguas oficiales y las que carecen de dicho carácter, esto es, «entre un régimen de cooficialidad y otro de promoción y protección del uso de las lenguas».

4. El segundo motivo de impugnación aludía a la posibilidad de que los diputados de la Junta General pudieran no comprender las intervenciones de los comparecientes realizadas en bable, de lo que resultaría la vulneración de su derecho fundamental a la representación política (art. 23.1 CE) y, correlativamente, el de los ciudadanos a participar en las funciones públicas a través de sus representantes (art. 23.2 CE).

Esta alegación resulta igualmente desestimada. Afirma el Tribunal que la eventual vulneración del derecho fundamental que pudiera derivarse del nuevo precepto reglamentario, habida cuenta de que su regulación afecta al núcleo del *ius in officium* de los diputados (facultades de control del Ejecutivo y Administración), puede quedar salvada por la previsión recogida en el apartado 2 del propio artículo 3 bis del Reglamento. Este precepto remite a la Mesa de la Cámara, oída la Junta de Portavoces, la adopción de los criterios oportunos *a tal efecto*, esto es, dirigidos a garantizar la *utilización* del bable, término que debe entenderse como equivalente a una adecuada comunicación bidireccional: posibilidad de expresarse en bable y posibilidad de comprender al interlocutor.

Para que la «afectación» no se convierta en «vulneración» del derecho, corresponde a la Mesa de la Junta General adoptar las medidas oportunas «para impedir que el desconocimiento del bable por los representantes suponga un obstáculo para el ejercicio de

[sus] funciones de debate y control». Del apartado 2 del artículo 3 bis parece extraer el Tribunal la conclusión de que la decisión de la Mesa, acordando o no las *medidas oportunas*, ha de considerarse preceptiva, ya que la previsión reglamentaria «impone» al órgano rector (*adoptará*) acordar una decisión al respecto, que por lo demás, en línea con su reiterada jurisprudencia, debe motivarse adecuadamente. No comparte esta afirmación el magistrado González-Trevijano, para quien la expresión literal del artículo 3.2 bis, «en su caso», supone someter a la decisión discrecional de la Mesa la posibilidad o no de la adopción de los criterios oportunos, la fijación de su alcance y contenido y el objetivo perseguido con los mismos.

5. En fin, debe hacerse una referencia al voto particular de la magistrada Roca Trías, discrepante con el fallo de la sentencia. En síntesis, sostiene que la argumentación ha prescindido del análisis del «sentido y finalidad» del precepto impugnado, que constituye el canon o forma de enjuiciar ordinario del Tribunal según su propia jurisprudencia. Desde esta óptica y frente a la mayoría del órgano, la magistrada considera que la reforma operada por el artículo 3 bis del Reglamento de la Junta General «ha convertido el bable/asturiano en lengua cooficial “en” el Parlamento asturiano, al otorgarle una cualidad o efecto no reconocido previamente en su Estatuto y, por tanto, sin competencia para ello».

### III. CONCLUSIONES

La Sentencia 75/2021 respalda la plena conformidad del nuevo artículo 3 bis del Reglamento de la Junta General del Principado de Asturias con las normas integrantes del bloque de constitucionalidad examinadas.

Llega a dicha conclusión el Tribunal al afirmar que la disposición impugnada constituye una medida de «promoción y fomento» del bable/asturiano, amparada en los artículos 3.3 de la Constitución y 4 del Estatuto de Autonomía del Principado de Asturias, y no una actuación que encierre una declaración de cooficialidad encubierta en contravención de lo dispuesto en el arts. 3.2 y 81.1 CE.

Medida, pues, jurídicamente admisible, también desde la perspectiva del *ius in officium* de los diputados del Parlamento asturiano, siempre que la Mesa adopte las medidas oportunas para garantizar el pleno ejercicio de sus derechos de representación política (art. 23 CE).