

DERECHO PARLAMENTARIO Y USO DE LAS LENGUAS COOFICIALES EN EL CONGRESO DE LOS DIPUTADOS: NECESIDAD, ALCANCE E IMPACTO PRESUPUESTARIO

PARLIAMENTARY LAW AND THE USE OF CO-OFFICIAL LANGUAGES IN THE CONGRESS: NECESSITY, SCOPE AND BUDGETARY IMPACT

Manuel ÁLVAREZ TORRES

Profesor Ayudante Doctor de Derecho Constitucional

Universidad Rey Juan Carlos

<https://orcid.org/0000-0002-3171-1695>

Fecha de recepción del artículo: noviembre 2025

Fecha de aceptación y versión final: diciembre 2025

RESUMEN

El 25 de septiembre de 2023 se produjo la publicación de la reforma del Reglamento del Congreso de los Diputados en el Boletín Oficial del Estado (BOE), aprobada por el Pleno del Congreso el 21 de septiembre. Este artículo analiza dicha reforma que permite y generaliza el uso de las lenguas cooficiales en el Pleno del Congreso, así como en las diversas comisiones y publicaciones de la Cámara. La realización e importancia de esta investigación trata de analizar el alcance real de este nuevo derecho de uso, sus garantías de publicidad en castellano como lengua común y el equilibrio entre la representación lingüística e igualdad de comprensión de cada una de las lenguas cooficiales. Además, se examinará el coste organizativo y económico que se deriva de la interpretación y las diversas traducciones obligatorias. En último lugar, este artículo contrastará el modelo español con otros parlamentos, como son el de Suiza y el de Bélgica para comprobar si la solución adoptada es necesaria, proporcional y sostenible.

Palabras clave: derecho parlamentario; lenguas cooficiales, Congreso de los Diputados; Senado; Constitución.

ABSTRACT

On 25 September 2023 the reform of the Rules of Procedure of the Spanish Congress, approved by the Plenary of the Congress on 21 September, was published in the Boletín Oficial del Estado (BOE). This article examines that reform, which permits and generalizes the use of co-official languages in the Plenary Sitzings of the Congress, as well as in the various committees and publications of the Chamber. The purpose and importance of this research is to analyse the real scope of this new right of use, its guarantees of publication in Spanish as the common language, and the balance between linguistic representation and equality of understanding for each of the co-official languages. In addition, it will examine the organisational and economic cost arising from interpreting and the various mandatory translations. Lastly, this article will compare the Spanish model with other parliaments, such as those of Switzerland and Belgium, in order to determine whether the solution adopted is necessary, proportionate and sustainable.

Keywords: parliamentary law; co-official languages; Congress; Senate; Constitution.

SUMARIO: I. INTRODUCCIÓN: OBJETO, PREGUNTA Y NECESIDAD DE LA INVESTIGACIÓN. II. MULTILINGÜISMO EN LAS CORTES GENERALES ESPAÑOLAS. 1. Marco constitucional: el artículo 3 de la Constitución española y la doctrina del Tribunal Constitucional sobre lengua común. 2. La práctica parlamentaria previa a 2023: usos tolerados, traducción ad hoc y ausencia de regla. 3. El precedente del Senado y las reformas de su Reglamento en 2005 y 2010. III. LA REFORMA DEL REGLAMENTO DEL CONGRESO DE LOS DIPUTADOS DEL AÑO 2023. NATURALEZA, RANGO DE LA REFORMA Y CONTENIDO MATERIAL. IV. NECESIDAD NORMATIVA: ADECUACIÓN DEL REGLAMENTO, PROPORCIONALIDAD EN SENTIDO ESTRICTO Y EFECTOS. V. DERECHO COMPARADO: LOS MODELOS PARLAMENTARIOS DE SUIZA Y BÉLGICA. 1. Bélgica y Suiza: modelos comparados de plurilingüismo parlamentario. 2. Convergencias y divergencias con el modelo español. Contraste España, Suiza y Bélgica. VI. REFLEXIONES FINALES. BIBLIOGRAFÍA.

I. INTRODUCCIÓN: OBJETO, PREGUNTA Y NECESIDAD DE LA INVESTIGACIÓN

La reforma del Reglamento del Congreso de los Diputados aprobada el 21 de septiembre de 2023 por el Pleno del Congreso¹ introduce, por primera vez, un régimen general para el uso de las lenguas cooficiales de las Comunidades Autónomas tanto en el Pleno, como en las diferentes comisiones y en la Diputación Permanente. No se trata pues de una mera adaptación de la cortesía parlamentaria, sino de una decisión normativa que crea un derecho de uso, imponiendo deberes de organización lingüística a la Cámara como intérpretes, traducción y adaptación de sistemas. Así mismo, blinda la publicidad en castellano al ordenar que las intervenciones se reproduzcan en la lengua en que fueron pronunciadas y también en castellano, y que las iniciativas se publiquen en el Boletín Oficial de las Cortes Generales además de en castellano en la lengua correspondiente.

La presente investigación y realización de este artículo se fundamenta en cuatro argumentos. El primero obedece a que el Reglamento anterior de 1982 resultaba incompleto en su redacción original, al no reconocer un derecho de uso de forma general y hacerlo depender de que lo permitiera la presidencia, el momento o el contexto, no una norma estable. Recordemos que el Reglamento del Congreso no contenía ninguna referencia expresa sobre el uso del castellano o del resto de lenguas cooficiales. Junto a esto, se puede añadir cierta imprecisión en su regulación, dado que no existía un sistema uniforme de medios, publicación y efectos, manteniendo un modelo de funcionamiento en el que predominaba el uso de la lengua común, no reflejando lo establecido en el artículo 3 de la Constitución española, que obliga a los poderes públicos no solo a respetar las distintas lenguas de España, sino también a protegerlas e impulsarlas. Por su parte, el Senado comenzó la implantación de uso de las lenguas cooficiales a principios de este siglo en dos pasos, empezando en el año 2005 con una primera reforma del Reglamento del Senado², donde se permitía

¹ Congreso de los Diputados, 25 de septiembre de 2023. Reforma del Reglamento del Congreso de los Diputados. Boletín Oficial del Estado (BOE) núm. 229, de 25 de septiembre de 2023, páginas 129372 a 129374 (3 págs.).

² Senado, 5 de julio de 2005. Reforma del Reglamento del Senado sobre la ampliación del uso de las lenguas cooficiales en el Senado Boletín Oficial del Estado (BOE) núm. 159, de 5 de julio de 2005, páginas 23774 a 23774 (1 pág.).

el uso de estas lenguas en la Comisión General de las Comunidades Autónomas y se abrió la puerta a la posibilidad de presentar por escrito al Registro del Senado documentos parlamentarios tales como iniciativas, enmiendas, preguntas y demás escritos en un futuro. En el año 2010 se materializó y consolidó esta implementación, llevándose a cabo la segunda reforma del Reglamento de la Cámara Alta³, que verdaderamente generalizaba su uso y permitía intervenir tanto en el Pleno, o al menos en los debates de mociones, como presentar escritos en cualquier lengua cooficial junto al castellano.

El segundo argumento al que nos referíamos en las líneas precedentes se fundamenta en que la reforma del Reglamento del Congreso de los Diputados de 21 de septiembre de 2023 debe ser interpretada de acuerdo con lo establecido por la doctrina del Tribunal Constitucional sobre la lengua común, ya que, desde la STC 82/1986, de 26 de junio⁴ y en diversas resoluciones posteriores sobre los Estatutos de autonomía, el Tribunal fijaba el marco del pluralismo lingüístico, disponiendo que el castellano es la única lengua con deber constitucional de conocimiento por todos los ciudadanos y la única que garantiza por sí misma la comprensibilidad universal de las actuaciones públicas, como establece el artículo 3.1 CE y la cooficialidad de las demás. De esta manera, cualquier ampliación del uso de otras lenguas en sede parlamentaria se debe ajustar en ese marco y mostrar que la función integradora del castellano no resulta menoscabada.

El tercero se fundamenta en que la reforma adopta una técnica normativa específica basada en la autorregulación parlamentaria, que tiene ventajas como la rapidez, la flexibilidad o la adaptación al funcionamiento interno, pero que también encuentra límites, ya que se aplica *ad intra* y no es una ley estatal. Así pues, es pertinente preguntarse si, para lograr los fines que se persiguen, como en este caso es la representación lingüística, la igualdad en el uso de las lenguas cooficiales de los diputados que provengan de territorios con lengua

³ Senado, 27 de julio de 2010. Reforma del Reglamento del Senado sobre el uso de las lenguas oficiales en las Comunidades Autónomas en la actividad de la Cámara. Boletín Oficial del Estado (BOE) núm. 181, de 27 de julio de 2010, páginas 65531 a 65533 (3 págs.).

⁴ Tribunal Constitucional (26 de junio de 1986). STC 82/1986 (recurso de inconstitucionalidad 169/1983, sobre la ley 10/1982, de normalización del uso del euskera). Boletín Oficial del Estado (BOE), núm. 159, de 4 de julio de 1986, pp. 20-28. ECI:ES:TC: 1986:82.

cooficial y la accesibilidad ciudadana a los debates parlamentarios, bastaba con una reforma reglamentaria, o, por el contrario, hubiera sido oportuno elaborar una norma con rango de ley, que integrase, de un modo más homogéneo, la pluralidad lingüística del Estado en la actividad parlamentaria. En otras palabras, el supuesto a discutir es si el Reglamento es el instrumento más adecuado, dado que con el reglamento parlamentario se estaría regulando un mero modo de funcionamiento interno de la Cámara y no un derecho lingüístico de la ciudadanía con carácter general.

Como cuarto y último argumento, debemos señalar que, la experiencia comparada indica que los parlamentos que han logrado compatibilizar la diversidad lingüística con la seguridad jurídica, han seguido caminos similares al español, como es el caso de varios países de nuestro entorno. Este es, *v. gr.*, el caso de Suiza que articula el uso libre de las lenguas oficiales sobre la base de una infraestructura de interpretación permanente que garantiza la comprensión en la menos las principales lenguas. También Bélgica que combina la libertad de uso con una organización interna por grupos lingüísticos y con una publicidad oficial. Al realizar un análisis comparado de estos dos modelos, nos va a permitir poner en contexto el resultado de la reforma reglamentaria española de 2023 y, de esta manera, comprobar qué hemos copiado, como por ejemplo los intérpretes o la cooficialidad efectiva en el hemiciclo, qué hemos adaptado y qué no tenemos todavía, como un encaje constitucional tan explícito como el belga o una ley de lenguas de alcance como la suiza.

Tomando en cuenta todo lo expuesto anteriormente, el punto de partida será el comentario de la necesidad o no de tal reforma del Reglamento del Congreso. Antes del año 2023, el Reglamento del Congreso no contenía ninguna referencia expresa sobre el uso del castellano o del resto de lenguas cooficiales, lo que obligaba a llenar las lagunas existentes por la Presidencia en virtud del artículo 32 Reglamento del Congreso de los Diputados y dentro de los límites marcados por la STC 119/1990⁵ (Ramírez Nárdiz, 2023, pp. 136-140).

⁵ Tribunal Constitucional (21 de junio de 1990). STC 119/1990. Recurso de amparo 507/1990. Contra decisión del presidente del Congreso de los Diputados de 4 de diciembre de 1989 por la que se deniega a los recurrentes la condición plena de Diputados. Vulneración de los derechos reconocidos en los artículos 14 y 23.2 CE, en relación con la fórmula

El texto basa su anclaje constitucional apoyándose en el artículo 3 CE, que establece el deber de conocimiento y derecho de uso del castellano en su párrafo primero, la cooficialidad territorial de otras lenguas en el segundo y la protección del pluralismo lingüístico en el tercero. El castellano preserva la función integradora como lengua común en todo el territorio, pero el modelo es parcialmente abierto debido a que los Estatutos de autonomía concretan la oficialidad (López Basaguren, 2007, pp. 83-112).

Asimismo, desde la técnica del derecho parlamentario, el artículo tratará como la autorregulación vía reglamento aparece como un instrumento adecuado para ordenar el funcionamiento interno, los procedimientos y las publicaciones. Por ello, resulta conveniente establecer reglas claras y evitar que los acuerdos circunstanciales se conviertan en fuente principal de la normativa parlamentaria (Aranda Álvarez, 2017, pp. 17-65).

Por otra parte, este análisis no puede prescindir de la dimensión económica y organizativa que supone la reforma llevada a cabo en el año 2023, ya que la extensión del uso de lenguas cooficiales exige servicios de interpretación y de traducción que impactan en los tiempos, en los flujos de trabajo o *workflows*, y no podemos olvidar las partidas presupuestarias del Congreso, dedicadas a interpretación, traducción y transcripción, dotación de equipos, mantenimiento, personal y contingencias, como las partidas de publicación bilingüe.

En consecuencia, la cuestión que pretendemos despejar en estas páginas es si la reforma reglamentaria del 21 de septiembre de 2023 es la forma más adecuada para hacer efectivo el pluralismo lingüístico en el Congreso sin debilitar la función del castellano como lengua común de publicidad parlamentaria, así como también si es económicamente viable y necesaria considerando su coste total y unitario frente a la alternativa menos costosa del uso de una lengua común. Para poder dar respuesta a estas cuestiones en el presente *paper* pretendemos reconstruir la genealogía de la diversidad lingüística parlamentaria en España, prestando atención al precedente del Senado. En segundo lugar, describir y ordenar el contenido material

de acatamiento de la Constitución utilizada por los Diputados de Herri Batasuna. Boletín Oficial del Estado (BOE), núm. 160, de 5 de julio de 1990, páginas 55 a 65 (11 págs.). ECI:ES:TC: 1990:119.

de la reforma, valorar su idoneidad y proporcionalidad a la luz del artículo 3 CE y de la jurisprudencia constitucional y, en cuarto lugar, contrastar el modelo actual con los parlamentos de países de nuestro entorno como los de Suiza y Bélgica.

II. MULTILINGÜISMO EN LAS CORTES GENERALES ESPAÑOLAS

La reforma del Reglamento del Congreso de los diputados en el año 2023 ha supuesto un cambio en el modo de actuar dentro de la Cámara Baja en varios ámbitos de la actividad parlamentaria, pues reconoce a los diputados la posibilidad de intervenir y presentar escritos en las distintas lenguas cooficiales, la obligación de promover la traducción simultánea en los debates y la reproducción de las intervenciones y de los documentos tanto en la lengua empleada como en castellano, en los diarios de sesiones y en los boletines de la Cámara. Estamos, pues, ante una reforma que, si bien altera el modo cotidiano de trabajar, no altera la esencia del modo de decidir, es decir, no modifica las funciones constitucionales del Congreso ni los elementos esenciales del procedimiento parlamentario que siguen rigiéndose por las mismas normas. Lo que sí cambia es el vehículo lingüístico, no la organización decisoria.

Para poder comprender el alcance que ha supuesto dicha reforma es necesario hacer alusión a la evolución de la práctica parlamentaria y las decisiones de organización interna del Congreso. Este epígrafe pretende describir cómo se pasa de un modelo monolingüe a un modelo que reconoce el uso de las lenguas cooficiales, sin que ello pueda restar el papel que tiene el castellano como lengua común de publicidad.

1. Marco constitucional: el artículo 3 de la Constitución española y la doctrina del Tribunal Constitucional sobre lengua común.

La redacción del artículo 3 de la Constitución española establece un triple eje, disponiendo el castellano como lengua oficial del Estado y único idioma respecto del cual existe deber constitucional de conocimiento. Además, dispone la cooficialidad territorial de las demás lenguas conforme a sus Estatutos y, por último, establece la protección del pluralismo lingüístico como patrimonio cultural.

Parte de la doctrina, al tratar el sentido del artículo 3 CE, establece que este artículo se entiende como un parámetro de organización, es decir, fija una jerarquía funcional como, por ejemplo, el castellano como lengua del Estado, las lenguas cooficiales de base estatutaria y otras lenguas, que orienta competencias y garantías (Tasa Fuster, 2017, pp. 51-79). Sobre este fundamento, cabe una tutela diferenciada de lenguas estatutarias no oficiales, a saber, un *tertium genus* que puedan recibir garantías específicas como acceso, atención e información sin alcanzar los efectos plenos de la oficialidad y sin confundir reconocimiento cultural con oficialidad, preservando la centralidad del castellano (Pérez Fernández, 2010, pp. 157-191). Y, como regla de servicio público, las instituciones deben garantizar que toda la ciudadanía pueda acceder y entender la información oficial en castellano, pero esa obligación de comprensión general no impide que existan políticas de promoción de las lenguas cooficiales mediante versiones paralela, atención multilingüe, el uso de debates con interpretación en lengua cooficial, sino que convive con esas estrategias de promoción. El resultado es una doble vía, un acceso asegurado en castellano y una visibilización efectiva de las lenguas cooficiales (Uribe Otalora, 2018, pp. 155-199).

Por su parte, la doctrina del Tribunal Constitucional ha señalado que se trata de un modelo solo parcialmente predeterminado por la Constitución, ya que el desarrollo corresponde a los Estatutos y a la legislación autonómica, todo ello, como se ha señalado anteriormente, sin menoscabar la función integradora del castellano como lengua común de entendimiento en el conjunto del Estado (López Basaguren, 2007, pp. 85-86). De esta manera, la STC 82/1986, en su fundamento jurídico 3 reconoce que, una vez que se ha declarado la cooficialidad, surgen derechos y deberes lingüísticos que obligan a todos los poderes públicos, incluyendo aquí tanto a los autonómicos como también a los estatales, pero rechaza que esa cooficialidad permita excluir el castellano en documentos o actuaciones oficiales, ya que ello supondría vulnerar el artículo 3.1 CE. A la vez, el Tribunal Constitucional en la misma sentencia también aclara el reparto competencial, sobre el cual manifiesta que el Estado solo puede fijar condiciones básicas de igualdad (artículo 149.1.1 CE), mientras que el alcance de la

cooficialidad será establecido a través de los respectivos Estatutos y en su desarrollo autonómico⁶.

Partiendo de lo anteriormente expuesto, la jurisprudencia posterior presenta dos ideas para la organización parlamentaria. En primer lugar, introduce la proporcionalidad en la exigencia de los conocimientos lingüísticos, como en el caso de la STC 46/1991⁷, donde en sus fundamentos jurídicos se legitima la exigencia de conocimiento de la lengua cooficial para el acceso a la función pública cuando sea adecuado para las funciones y de esta manera la conecta con el mérito y la capacidad, así como también con la prohibición de discriminación. Esta deducción de equilibrar la eficacia del servicio y los derechos de los aspirantes es la que debe utilizarse en las instituciones para justificar qué exigencias lingüísticas son las necesarias y suficientes, sin llegar a ser excesivas, como así también lo argumenta López Basaguren, recordando que la exigencia lingüística se debe valorar en relación con el puesto de trabajo y de esa manera no incurrir en discriminaciones (López Basaguren, 2007, pp. 99-100) que desembocaran en efectos discriminatorios como el trato desigual prohibido por el artículo 14 CE o vulnerar el artículo 23.2 CE, al restringir de manera indebida el acceso en condiciones de igualdad, mérito y capacidad, de tal forma que, para evitar esos efectos, el requisito debe estar justificado por las tareas concretas, ajustando los niveles, las tareas y la formación, no operando como una barrera excluyente cuando la lengua no es funcionalmente relevante.

En segundo lugar, cuando un órgano actúa para todo el Estado su alcance es supra-autonómico, y, por lo tanto, debe regir el criterio de unidad de comprensión, es decir, todos los actos y publicaciones que se lleven a cabo deben ser asequibles y fáciles de entender para todos, lo que se garantiza asegurando una versión en castellano como lengua

⁶ Tribunal Constitucional (26 de junio de 1986). STC 82/1986 (recurso de inconstitucionalidad 169/1983, sobre la ley 10/1982, de normalización del uso del euskera). Boletín Oficial del Estado (BOE), núm. 159, de 4 de julio de 1986, pp. 20-28. ECI:ES:TC: 1986:82. FJ 3.

⁷ Tribunal Constitucional (28 de febrero de 1991). Pleno. Sentencia 46/1991, de 28 de febrero. Recurso de inconstitucionalidad 955/1985, interpuesto por el Gobierno de la Nación contra el artículo 34 de la Ley del Parlamento de Cataluña 17/1985, de 23 de julio, de la Función Pública de la Administración de la Generalidad. Boletín Oficial del Estado (BOE), núm. 74, de 27 de marzo de 1991, páginas 19 a 21 (3 págs.) FJ 3 y 4.

común, lo que se establece en el artículo 3.1 CE y en la STC 82/1986 en su fundamento jurídico 3 y como muestran las resoluciones que exigen el uso del castellano en aquellas iniciativas dirigidas a las Cortes Generales u órganos estatales no pertenecientes a un territorio con lengua cooficial, todo ello sin perjuicio de versiones adicionales.

Por otro lado, la STC 337/1994 determina en sus fundamentos jurídicos⁸ una pauta de relación lingüística en el ámbito educativo, al establecer la legitimidad del uso vehicular de la lengua cooficial siempre que no excluya el uso del castellano ni comprometa su aprendizaje. Lo relevante de esto es que este razonamiento se puede trasladar a otros poderes públicos, ya que el diseño lingüístico puede perseguir finalidades legítimas en relación con la integración y la promoción de lenguas cooficiales, siempre que no se vea comprometida la función del castellano como lengua de comprensión general (López Basaguren, 2007, pp.103-105), reforzando al castellano como referencia para las garantías comunes y que es compatible con las políticas de fomento del pluralismo.

De la misma manera, es necesario mencionar la STC 11/2018⁹, ya que su fundamento jurídico 7 exige preservar un equilibrio real entre las diversas lenguas en las políticas públicas. La idea de no jerarquizar la cooficialidad es fundamental para el artículo 3.2 CE y previene modelos que, bajo el pretexto de presentar medidas que fomenten la lengua cooficial, en la práctica introducen una preferencia o un desplazamiento, como por ejemplo imponer cargas a quien use otra lengua relegando la posición del castellano. De la misma ma-

⁸ Tribunal Constitucional (23 de diciembre de 1994). Pleno. Sentencia 337/1994, de 23 de diciembre de 1994. Cuestión de inconstitucionalidad 710/1994. En relación con determinados preceptos de la Ley 7/1983, de 18 de abril, sobre Normalización Lingüística, del Parlamento de Cataluña. Votos particulares. Boletín Oficial del Estado (BOE), núm. 19, de 23 de enero de 1995, páginas 24 a 60 (37 págs.). FJ 10-12.

⁹ Tribunal Constitucional (8 de febrero de 2018). Pleno. Sentencia 11/2018, de 8 de febrero de 2018. Recurso de inconstitucionalidad 4460-2011. Interpuesto por el presidente del Gobierno en relación con diversos preceptos de la Ley del Parlamento de Cataluña 35/2010, de 1 de octubre, del occitano, aranés en Arán. Régimen de cooficialidad lingüística: nulidad de la atribución de carácter preferente a una lengua cooficial (STC 31/2010); interpretación conforme con la Constitución del precepto legal autonómico que atribuye al aranés la condición de lengua de uso normal por las administraciones públicas catalanas en sus relaciones con Arán. Boletín Oficial del Estado (BOE), núm. 59, de 8 de marzo de 2018, páginas 28362 a 28379 (18 págs.). FJ 7.

nera, señalamos la STC 34/2023¹⁰, que resuelve un recurso contra la LOMLOE y, entre otras cuestiones, interpreta la disposición adicional trigésimo-octava de la LOE, recordando que las administraciones deben garantizar el derecho a recibir la enseñanza en castellano y en la lengua cooficial. Esta interpretación fue reiterada después por la STC 49/2023¹¹ que cita de forma expresa la STC 34/2023 y que aclara que llamar «lengua propia» a una lengua cooficial no desnaturaliza lo establecido por el artículo 3 CE ni rebaja el estatus del castellano, siendo una cuestión nominal sin efecto constitucional si la ley mantiene la cooficialidad y garantiza la enseñanza en castellano, no aceptando y rechazando aquellas interpretaciones de las normas autonómicas que presenten al castellano como una «lengua no propia», restando presencia al castellano y tratándolo como si fuera ajeno o secundario a la Comunidad Autónoma. Así, esta sentencia recuerda que el castellano es la lengua compartida por todas las Comunidades Autónomas, de tal modo que la terminología no puede utilizarse para desplazar su posición y esto se debe a que el castellano no compite como una

¹⁰ Tribunal Constitucional (18 de abril de 2023). Pleno. Sentencia 34/2023, de 18 de abril de 2023. Recurso de inconstitucionalidad 1760-2021. Interpuesto por más de cincuenta diputados del Grupo Parlamentario Vox del Congreso en relación con la Ley Orgánica 3/2020, de 29 de diciembre, por la que se modifica la Ley Orgánica 2/2006, de 3 de mayo, de educación. Derecho a la educación y reformas legales emprendidas durante la vigencia del estado de alarma: improcedencia de una interpretación extensiva de las limitaciones a las iniciativas legislativas en estado de emergencia; constitucionalidad de las disposiciones legales relativas a la regulación de la programación de centros, régimen de escolarización de alumnos con necesidades especiales, educación diferenciada por sexos, enseñanza de la religión y educación en valores, derecho a la enseñanza en castellano, evaluaciones generales y de diagnóstico, prueba de acceso a la universidad, supervisión del sistema educativo y ordenación y adaptación de los currículos académicos. Votos particulares. Boletín Oficial del Estado (BOE), núm. 121, de 22 de mayo de 2023, páginas 70644 a 70711 (68 págs.). FJ 8.

¹¹ Tribunal Constitucional (10 de mayo de 2023). Pleno. Sentencia 49/2023, de 10 de mayo de 2023. Recurso de inconstitucionalidad 1828-2021. Interpuesto por más de cincuenta diputados del Grupo Parlamentario Popular del Congreso en relación con diversos preceptos de la Ley Orgánica 3/2020, de 29 de diciembre, por la que se modifica la Ley Orgánica 2/2006, de 3 de mayo, de educación. Derecho a la educación: constitucionalidad de la regulación de la programación de centros, régimen de escolarización de alumnos con necesidades especiales, educación diferenciada por sexos, enseñanza de la religión, derecho a la enseñanza en castellano y actividades complementarias (STC 34/2023); tramitación parlamentaria de la ley y derecho de enmienda. Votos particulares. Boletín Oficial del Estado (BOE), núm. 139, de 12 de junio de 2023, páginas 83865 a 83889 (25 págs.). FJ 3, 4, 6 y 8.

lengua cooficial más, sino que cumple con un papel integrador que exige presencia efectiva en las actuaciones públicas.

En consecuencia, del artículo 3 de la Constitución y la jurisprudencia del Tribunal Constitucional se puede identificar un modelo de compatibilidad, de pluralismo lingüístico solo parcialmente determinado por la propia Constitución, siendo el territorio el criterio que delimita la cooficialidad, mientras que el castellano mantiene su derecho de uso general y deber de conocimiento que asegura la publicidad y la accesibilidad general del Derecho y de la actuación pública. Siendo ese marco el que permite explicar por qué no despliegan efectos los actos en lengua cooficial ante los poderes generales del Estado fuera del territorio de esa cooficialidad, reflejándose todo esto en las diversas resoluciones del Tribunal Constitucional sobre la validez extraterritorial y apostando por la efectividad de las lenguas cooficiales en su ámbito, a la vez que se mantiene el papel del castellano como lengua común comprensible en todo el territorio nacional (López Basaguren, 2007, pp. 85-107). Todo esto trasladado al ámbito parlamentario, este marco habilitó a las Cámaras para reconocer el uso de lenguas cooficiales en sus debates y escritos, pero exige que en la publicidad oficial, tanto en los diarios como en los boletines, se asegure la comprensión en castellano. Este es el punto de partida normativo del que debe salir cualquier regulación interna del uso de todas las lenguas cooficiales en el Congreso y el horizonte de control que revisa su idoneidad y proporcionalidad.

2. *La práctica parlamentaria previa a 2023: usos tolerados, traducción ad hoc y ausencia de regla*

Hasta la reforma del Reglamento del Congreso en el año 2023, el funcionamiento durante décadas de la Cámara Baja no preveía el reconocimiento del uso de las lenguas cooficiales, ni en su Título I relativo al Estatuto de las diputadas y los diputados, ni las disposiciones sobre el procedimiento legislativo o de control, ni en ningún otro precepto. Esta ausencia de procedimiento normativo provocó que la gestión se resolviese con decisiones puntuales de la Presidencia y de la Mesa del Congreso. En concreto, desde el año 2005 se toleró la incorporación de pequeñas frases o de breves expresiones en lenguas cooficiales, con la condición de traducción inmediata tanto oral como

escrita para su incorporación al Diario de Sesiones y que cuando los oradores se apartaban de ese margen o umbral, la Presidencia le retiraba la palabra, lo que generaba incidentes parlamentarios. (Ramírez Nárdiz, 2023, p. 138).

Este modo de actuar evidencia claramente el límite operativo del modelo, ya que el uso de las lenguas cooficiales dependía de una tolerancia condicionada y no de un derecho que se pudiera ejercer, por lo que quedaba subordinado a la publicidad en castellano a través de la traducción exigida para el Diario. Además, el funcionamiento parlamentario con respecto a la dirección de los debates se basaba en el artículo 32 del Reglamento del Congreso, donde la Presidencia, con el parecer de la Mesa, podría interpretar el Reglamento y suplir las omisiones o rellenar aquellas lagunas que pudieran producirse, pero sin desarrollarlo ni especificar su contenido. De ahí que antes de la reforma cupieran autorizaciones puntuales de uso lingüístico, pero no existiera un derecho general de intervención y expresión o de presentación de escritos en lenguas cooficiales.

En cuanto al ámbito estrictamente estatutario de los diputados, entre los derechos reconocidos no se incluía un derecho a emplear una lengua concreta, no se preveía o especificaba la lengua de juramento o promesa de la Constitución y tampoco se regulaban sanciones o suspensiones con criterios lingüísticos, lo que confirma que hasta la reforma del año 2023, la Cámara no positivizó la perspectiva lingüística del derecho a ejercer las funciones inherentes a un cargo público o *ius in officium* (Ramírez Nárdiz, 2023, p. 138). La gestión lingüística, con decisiones *ad hoc* basadas en precedentes o en tolerancias, pero sin una regla general, encaja con un diagnóstico más amplio sobre el derecho parlamentario en el Congreso, ya que la tendencia a resolver a través de resoluciones de la Presidencia, de acuerdos de la Mesa o de la Junta de Portavoces las materias que, por mandato del artículo 72 CE, deberían residir en el Reglamento, lo que produce es, como describe Aranda Álvarez (2017, p. 54), una huida del derecho parlamentario derivada de la dificultad de realizar reformas de fondo del Reglamento. Desde este punto de vista, esta práctica lingüística resulta muy representativa, debido a que una materia estructural para el funcionamiento de los debates, de la publicidad y de los escritos, es atendida mediante precedentes y acuerdos que van mutando de

legislatura en legislatura sin que exista un marco estable. Aranda Álvarez precisamente propone reflejar esos precedentes y usos en normas de funcionamiento aprobadas por la Mesa como solución intermedia, a falta de efectuar una reforma de fondo y de esta manera, evitar variaciones discrecionales (Aranda Álvarez, 2017, pp. 60-61).

Hasta 2023 se observa una dependencia constante de la traducción al no existir una regla general, una estructura estable, ni unos servicios permanentes. Así, las intervenciones que se realizaban en una lengua cooficial se permitían caso por caso y exigían traducción inmediata *ad hoc* para que fueran reflejadas en el Diario en versión castellana como estándar de publicidad. De esta manera, el castellano seguía operando como lengua de referencia para la publicidad de los actos, mientras que el uso de las lenguas cooficiales quedaba en el ámbito de lo permitido de forma puntual por la Presidencia (Ramírez Nárdiz, 2023, p. 138).

Otro límite que encontramos se producía en el registro y en la reproducción escrita, dado que en el Reglamento anterior al de 2023 no existía un cauce general para poder presentar documentos escritos en lenguas cooficiales, a lo sumo se podían presentar acompañados de una traducción, pero la ausencia de una regulación uniforme que garantizase un igual tratamiento, en la práctica, derivó en un dispar resultado en función del órgano en cuestión y las mayorías coyunturales. En paralelo, en el orden de los debates y el ámbito disciplinario, la práctica de retirar la palabra ante un uso extensivo no traducido demostraba que, a la postre, su uso recaía en la potestad de dirección del debate y del mantenimiento del orden de la Presidencia. No se entendía, pues, como un derecho que poseyera el orador a usar la lengua cooficial, al no constar, ni tan siquiera, una infraestructura necesaria para el ejercicio de tal derecho, se consolidaba un patrón de tolerancia condicionada.

Todo lo anterior podríamos sintetizarlo en tres elementos:

- Vacío normativo, porque el Reglamento anterior al de 2023 no reconocía ningún derecho lingüístico del diputado, ni hacía mención alguna.
- Gobernanza por precedentes, debido a que el uso de las lenguas cooficiales se gestionaba mediante resoluciones

y acuerdos, supliendo de esta manera las omisiones en detrimento de la reserva del artículo 72 CE.

- Publicidad en castellano como estándar práctico, ya que la traducción inmediata y la reproducción en castellano en el Diario de Sesiones definían el marco habitual de funcionamiento, de tal manera que la lengua cooficial se visualizara, pero no desplazara al castellano como estándar de comprensión general.

Conviene poner de manifiesto que todo lo anterior no implicaba la prohibición de uso de las lenguas cooficiales, más bien su tratamiento entrañaba una excepción autorizable. De hecho, incluso antes de que fuera aprobada la reforma del Reglamento, la Presidencia de 2023 se invocó el artículo 32 del Reglamento del Congreso de los Diputados para permitir el uso de las lenguas cooficiales en el Pleno del día 19 de septiembre, previa conformidad con la Mesa, en línea con el funcionamiento anterior permitía usos puntuales. En consecuencia, desde la perspectiva de la técnica normativa y de organización parlamentaria, el sistema previo a la reforma generaba costes de seguridad jurídica y de igualdad de trato, por el hecho de que un mismo supuesto podía recibir respuestas distintas, siendo admitido u ordenado de modo diferente según la Presidencia de turno o del criterio de la Mesa. De ahí que autores como Aranda Álvarez propusieran positivizar por el Reglamento o que al menos se llevaran a cabo normas de funcionamiento en la Mesa para aquellos usos, para de esta manera homogeneizar y apartarlos de vaivenes coyunturales (Aranda Álvarez, 2017, pp. 60-61). Así pues, el modelo hasta la reforma de 2023 fue monolingüe en su normativa y plurilingüe limitada en su práctica, debido a que se admitían expresiones en lenguas cooficiales, pero se exigía la traducción inmediata y la publicidad en castellano sin la existencia de un derecho general de los diputados ni vías uniformes de presentación de escritos en otras lenguas. Por consiguiente, la existencia de los tres elementos antes mencionados justifica la necesidad de llevar a cabo la reforma del año 2023.

3. *El precedente del Senado y las reformas de su Reglamento en 2005 y 2010*

Como adelantamos en la introducción, el Senado comienza con la adopción de la reforma de su Reglamento en el año 2005, marcando el primer ensayo de multilingüismo parlamentario en España, por lo tanto, será referente imprescindible para poder calibrar la viabilidad organizativa del uso de las lenguas cooficiales en las Cortes Generales. Lo más importante es entender qué habilitó jurídicamente esas reformas producidas, qué prácticas existían antes y entre ambas reformas del Reglamento del Senado, cómo se resolvieron tanto la interpretación como la publicidad de los debates y qué podemos aprender de la Cámara de representación territorial. Hasta la reforma de 2005, el Texto refundido del Reglamento del Senado de 1994¹² permitía el uso de lenguas cooficiales solo en tres supuestos acotados y que se encuentran a lo largo de su articulado, como era en la primera intervención del Presidente del Senado al constituirse la Cámara (Artículo 11 bis), en el debate sobre el estado de las Autonomías en la Comisión General de las Comunidades Autónomas (Artículo 56 bis 7.2) y en los escritos de ciudadanos e instituciones dirigidos al Senado (Disposición adicional cuarta).

Así pues, el punto de partida para la reforma del Reglamento del Senado se fundamenta en dos elementos. De una parte, el artículo 72.1 CE, el cual otorga a las Cámaras la capacidad de aprobar su propio Reglamento y, por otro lado, el artículo 69.1 CE que atribuye al Senado la función de Cámara de representación territorial y de esta forma ampliar el uso de las lenguas cooficiales, no siendo casualidad que la propia Exposición de motivos de la reforma del 2010 destacara esa vinculación entre la territorialidad y la potestad reglamentaria para legitimar la extensión del uso de las lenguas cooficiales al conjunto de la actividad de la Cámara, particularmente al Pleno. Varios autores subrayan el carácter innovador que supuso la reforma, de esta manera Agulló Mateu destaca que el camino marcado entre los años 2005 y 2010, aunque con un componente simbólico apreciable, supuso una

¹² Cortes Generales (13 de mayo de 1994). Texto refundido del Reglamento del Senado aprobado por la Mesa del Senado, oída la Junta de Portavoces, en su reunión del día 3 de mayo de 1994. Boletín Oficial del Estado (BOE), núm. 114, de 13/05/1994.

innovación sin precedentes en la articulación parlamentaria en el pluralismo lingüístico a nivel estatal, ya que el reconocimiento expreso del derecho de uso de las lenguas cooficiales en una institución tan importante del Estado, daba visibilidad a la propia diversidad del Estado autonómico (Agulló Mateu, 2007, pp. 259-282). De la misma manera, el Texto refundido de 1994 ya permitía usos muy determinados como la intervención inaugural del presidente y las comunicaciones ciudadanas antes mencionadas, de tal modo que ambas reformas supusieron una expansión de forma gradual y controlada sobre las bases que ya existían previamente.

La reforma realizada en el año 2005 permitió que las lenguas cooficiales pudieran ser empleadas en todas las sesiones de la Comisión General de las Comunidades Autónomas (CGCA) y estableció que el Diario de Sesiones reprodujera íntegramente todas las intervenciones tanto en la lengua empleada como en castellano, de tal modo que el reconocimiento no quedaba únicamente en lo simbólico, habilitando la publicación en ambas lenguas de las iniciativas no legislativas presentadas también en la lengua cooficial. Todo ello supuso que esta doble previsión sea crucial, ya que, sin ella, o bien habría pluralismo sin seguridad o publicidad común, generando un déficit de legalidad y de igualdad de acceso, o bien habría publicidad común sin un verdadero ejercicio del derecho a usar las lenguas cooficiales, quedando como un mero simbolismo. El Senado no se limitó a tolerar simplemente las intervenciones, sino que desde el año 2005 publicó siempre las intervenciones también en castellano en el Diario de Sesiones. Es decir, junto con el texto en la lengua usada por el orador, aparecía siempre la versión en castellano, garantizando con ello que todo el mundo pudiera entender el contenido de dicha intervención sin prohibir que el orador se expresara en su lengua cooficial. El castellano seguía siendo la llave de acceso universal a contenido publicado, y al mismo tiempo no se impedía el uso real de las demás lenguas en un órgano con vocación territorial.

Por su parte, la reforma del año 2010 dio un salto cualitativo, ya que introduce nuevos párrafos, reescribe otros y añade disposiciones, de tal manera que se modifica el artículo 20, estableciendo en el párrafo tercero que permite a los senadores presentar escritos en el registro junto a su texto en castellano. En el artículo 84 se añade

un quinto párrafo que autoriza intervenir en el Pleno, con ocasión del debate de mociones, en cualquiera de las lenguas cooficiales. También el artículo 191 se reescribió para que, si la iniciativa se presenta también en esa lengua, se publique en ambas. Por último, se añade una Disposición adicional quinta que enumera los ámbitos de uso oral y escrito como la primera intervención del presidente, el Pleno de mociones, la publicación de iniciativas, los escritos en registro y aquellos escritos de los ciudadanos e instituciones, de forma sistemática. El propio Senado justificó la reforma basándose en la experiencia de la reforma del 2005, destacando que la traducción simultánea en la CGCA había demostrado que el pluralismo no es un obstáculo y que enriquece la vida parlamentaria.

Todo el sistema normativo se apoyó, a su vez, en criterios constitucionales claros. La STC 82/1986 establece el eje del sistema lingüístico. Por un lado, el castellano es la lengua oficial del Estado y la única cuyo conocimiento puede exigirse con carácter general, es decir, existe un deber de conocimiento. Por otro lado, la cooficialidad territorial, porque cada lengua cooficial despliega efectos dentro de su Comunidad Autónoma y obliga a todos los poderes públicos radicados allí, también los estatales que actúan en ese territorio (Tribunal Constitucional, 1986, FJ2). De esta premisa se desprenden dos consecuencias significativas para el Senado, ya que la Cámara puede reconocer el uso oral y escrito de las lenguas cooficiales en su sede, lo que es coherente y compatible con el artículo 3.2 CE; y como segunda consecuencia, debe asegurar una publicidad accesible general mediante la traducción y la publicación paralela en castellano, de tal manera que preserve la comprensibilidad general de los actos, como establece la reforma del 2005. Por su parte, la STC 46/1992 aporta una lógica de proporcionalidad respecto a la idoneidad, necesidad y equilibrio. La lógica de proporcionalidad que empleó el Tribunal Constitucional en ámbitos cercanos como la exigencia de conocimiento lingüístico en la función pública, sirve de método y refuerza la idoneidad de las soluciones como la traducción simultánea y la publicación bilingüe en el Diario, siendo medidas necesarias para permitir el uso de las lenguas cooficiales y, al mismo tiempo, son suficientes para no sacrificar la igualdad de acceso a la información parlamentaria (Tribunal Constitucional, 1991, FJ 3 y 4).

Respecto de la técnica parlamentaria Aranda Álvarez proponía positivizar los usos y precedentes para evitar la variación o la irregularidad en lugar de resolverlo con situaciones puntuales de la Presidencia (Aranda Álvarez, 2007, pp. 17-65). El Senado hizo exactamente eso, en 2005 y 2010 incorporó reglas claras relativas a dónde, cómo y con qué publicidad usar las lenguas cooficiales, de tal manera que dispuso un modelo estable de ordenación para el uso de las lenguas. La reforma de 2010 desarrolló medios de interpretación simultánea en las sesiones del Pleno con mociones y en la Comisión General, lo que demostró que el uso de las lenguas cooficiales no entorpece el funcionamiento, sino que lo enriquece siempre que se asegure la traducción, tal y como la propia Exposición de motivos calificó y hemos mencionado con anterioridad.

Cabe realizarnos la siguiente pregunta: ¿qué nos enseña una Cámara con vocación territorial sobre la viabilidad práctica del multilingüismo? La respuesta la encontraremos en cuatro razones. En primer lugar, que la autonomía reglamentaria establecida en el artículo 72.1 CE ofrece un margen suficiente para diseñar servicios permanentes de interpretación y traducción, siempre que estén integrados dentro de un sistema de publicidad que mantenga un estándar común y así se refleja en la Exposición de motivos de la reforma de 2010, la cual manifiesta que la experiencia acumulada por la Comisión General de las Comunidades Autónomas fue positiva y que la traducción simultánea, con recursos tecnológicos disponibles, permitió normalizar ese plurilingüismo sin causar ningún tipo de interferencia en la eficacia de las sesiones. En segundo lugar, que es preferible introducir el plurilingüismo por ámbitos funcionales como los debates de mociones, la CGCA, antes que, por imposición indiscriminada, de tal manera que los medios se consoliden y que la publicidad en diferentes lenguas se organice con unos plazos y unas revisiones razonables (Agulló Mateu, 2007, pp. 276-277). En tercer lugar, que la publicación en castellano y en la lengua original desactiva cualquier objeción relativa a la seguridad jurídica o a la igualdad de acceso a la información parlamentaria, compatibles con el reconocimiento del derecho de expresión en las lenguas cooficiales. En cuarto y último lugar, que la regulación como la Disposición adicional quinta de la reforma de 2010, reduce la gestión caso por

caso y evita que las decisiones de orden o de la Mesa determinen de forma discrecional la presencia o no de las lenguas cooficiales en aquellos momentos que sean relevantes en la vida parlamentaria. En relación con esto, el Senado puede ser considerado como el espacio más permeable para incorporar lenguas cooficiales sin quebrantar la unidad de comprensión, precisamente por la base territorial de la Cámara (Pérez Francesch, 2006, pp. 270-272).

El estudio del funcionamiento del Parlamento Europeo ilustra que el problema del pluralismo lingüístico no se resuelve prohibiendo lenguas, sino organizando su uso. Salvando las diferencias, en el Parlamento europeo, la combinación de derecho de uso de cualquier lengua oficial y unos instrumentos de interpretación y de traducción masivos, demuestran que la clave se encuentra en organizar el coste de transacción lingüístico para hacer sostenible la comunicación institucional en diversas lenguas (García Toga, 2008, pp.189-191). El Senado español siguió un patrón parecido, claro está que, a menor escala, reconociendo el uso de lenguas cooficiales, estableciendo la traducción simultánea como regla de debate y la publicación en castellano y la lengua original empleada como regla de publicidad, garantizando con ello a la vez la expresión plural e inteligibilidad general. Como veremos más adelante en otro epígrafe posterior, desde el derecho comparado, el modelo suizo añade otra idea útil, integrando un sistema que permite el uso de órganos federales, pero sostiene los mecanismos de coordinación para no dificultar la accesibilidad al sistema o a las decisiones federales (Pla Boix, 2007, pp. 162-206). Todas estas referencias sustentan la idea de que un parlamento estatal puede admitir el uso de diferentes lenguas, siempre y cuando simultáneamente se aseguren mecanismos comunes de entendimiento tanto para la interpretación como para su posterior publicación, así como unas reglas claras de procedimiento y de edición.

De modo que, el precedente del Senado nos demuestra que la pregunta que debemos plantearnos no es si el plurilingüismo es posible, sino que la pregunta pertinente cómo se debe organizar (en los foros), cuándo (los tipos de debate), con qué (a través de intérpretes y reglas) y bajo qué garantía común (con la publicación en castellano). Todo ello siempre bajo el amparo del artículo 72.1 de la Constitución española y con un fundamento territorial que proporcione de sentido

democrático al reconocimiento de las lenguas cooficiales (Agullo Mateu, 2007, pp. 272-277). Además, la experiencia del Senado también nos muestra la vía para otras Cámaras. Ramírez Nárdiz señala que, antes de 2023, la práctica lingüística en el Congreso se había resuelto por las autorizaciones puntuales de la Presidencia con una traducción *ad hoc*, lo que dejaba sin positivizar un verdadero derecho de uso y que generaba inseguridad sobre el criterio de publicidad y transparencia (Ramírez Nárdiz, 2023, pp.138-140). Es por todo ello que la experiencia del Senado en 2005 y 2010 ofrece un ejemplo replicable que no sacrifica la lengua de comprensión general, tal y como exige el artículo 3.1 de la Constitución y como interpreta la STC 82/1866 cuando impone a los poderes públicos una organización que salvaguarde y garantice el acceso común (Tribunal Constitucional, 1986, FJ 2). Así pues, lo que constata la experiencia en el Senado es que el uso de las lenguas cooficiales en sede parlamentaria no es un problema de elección entre lo uno o lo otro, ni plantea la disyuntiva dicotómica entre la promoción y la accesibilidad al contenido y su comprensión, sino una cuestión de diseño y estructura institucional donde se tenga en cuenta la habilitación expresa, el soporte técnico y la publicidad en castellano y en la lengua cooficial como garantías de equilibrio entre pluralismo y unidad de entendimiento.

III. LA REFORMA DEL REGLAMENTO DEL CONGRESO DE LOS DIPUTADOS DEL AÑO 2023. NATURALEZA, RANGO DE LA REFORMA Y CONTENIDO MATERIAL

Conviene atender a la naturaleza de la reforma y su rango, su alcance material efectivo sobre los debates, los escritos y la infraestructura. En definitiva, la técnica normativa, esto es, las garantías de comprensión y el cómo de su aplicación. Debe tenerse en cuenta que estas cuestiones resulten de especial trascendencia por la herencia previa de un sistema casuístico, basado en autorizaciones puntuales. De la misma manera, el reconocimiento de uso de las lenguas cooficiales en la Cámara debe obedecer a lo establecido por el artículo 3 CE y ser compatible con la comprensión por parte de todos de la actuación pública, lo que exige motivar de forma razonable que los medios son adecuados al objetivo que se persigue, atendiendo a su idoneidad, necesidad y ponderación, todo ello imprescindible ante la

falta de alternativas menos restrictivas y equilibradas en su impacto, como así dispone el fundamento jurídico 2 de la STC 82/1986. Además, el precedente del Senado demostró que la combinación de la regla escrita, la interpretación simultánea y la publicación en ambas lenguas es eficaz y no sacrifica la publicidad común, contrastando con la situación previa del Congreso y permite evaluar si la reforma reproduce un modelo funcionalmente sólido.

El esquema que seguiremos en este epígrafe nos permitirá contrastar lo que la reforma proclama con lo que garantiza de forma efectiva, y juzgar al mismo tiempo si corrige esas prácticas puntuales de actuación previas, una cuestión señalada por la doctrina reciente, que documentó la ausencia de un derecho de uso y la subordinación de las lenguas cooficiales a decisiones de orden sin cobertura general (Ramírez Nárdiz, 2023, 138-140). Se medirá la coherencia de la reforma con el contenido dispuesto por la Constitución y con el modelo de funcionamiento del Senado, el cual ya está testado.

La reforma del Reglamento del Congreso es, ante todo, un ejercicio típico de la autonomía normativa parlamentaria que se desprende del artículo 72.1 CE, en el que la Cámara está dotada de reglas de organización y funcionamiento y, para reformarlas, requiere de una votación final en la que se exige mayoría absoluta. Desde la perspectiva del rango, el Reglamento es una norma de origen constitucional que organiza y ordena la vida interna de las Cámaras, no es una ley formal aprobada por el procedimiento legislativo y, por tanto, no puede derogar ni modificar leyes ni regular materias reservadas a la ley. Se encuentra subordinado a la Constitución y, cuando proceda, a los Estatutos de Autonomía, de este modo, su rango es inferior a la ley en la jerarquía normativa, de tal forma que el Tribunal Constitucional ha reiterado que el Reglamento no es ajeno al control de constitucionalidad y, por lo tanto, puede ser impugnado directamente mediante el recurso de inconstitucionalidad, como establece el artículo 27.2.d de la LOTC¹³. A su vez, aquellos actos de aplicación del Reglamento que afecten a las facultades del parlamentario para ejercer su cargo del artículo 23.2 CE (*ius in officium*), pueden ser revisables en amparo. Toda esta justificación no es una mera opinión, sino una constante de

¹³ Ley Orgánica 2/1979, de 3 de octubre, del Tribunal Constitucional. Boletín Oficial del estado (BOE), núm. 239, de 05/10/1979. Artículo 27.2.d.

la jurisprudencia del Tribunal Constitucional que manifiesta que el Reglamento «se encuentra incardinado a la Constitución» (Tribunal Constitucional, 1983, FJ3)¹⁴ y, al mismo tiempo, que es una norma «con valor de ley, aunque desprovista de la fuerza propia de la ley» en la STC 119/1990; el fundamento jurídico 2 añade que es una norma llamada a ordenar la vida interna de las Cámaras (Tribunal Constitucional, 1988, FJ 3)¹⁵, subordinada siempre a la Constitución y a los Estatutos de Autonomía cuando proceda (Tribunal Constitucional, 2008, FJ 2)¹⁶ y sometida a control pleno constitucional a través del recurso dispuesto en el artículo 27.2.d LOTC (Tribunal Constitucional, 1989, FFJJ 5 y 6)¹⁷.

Toda esta argumentación tiene consecuencias directas a la hora de interpretar la naturaleza y el alcance de la reforma de 2023. En primer lugar, porque al Reglamento le pertenece decidir cómo se desarrollan los debates, cuál va a ser la lengua que debe emplearse en la sede parlamentaria y cómo se asegura la publicidad de todas las actuaciones, todo ello, como hemos visto antes, se engloba dentro del contenido propio del Reglamento en cuanto a organización y funcionamiento interno (Gómez Corona, 2007, pp.195-196). De ahí

¹⁴ Tribunal Constitucional (18 de noviembre de 1983). Sala Primera. Recurso de amparo número 164/1983. Sentencia número 101/1983, de 18 de noviembre. Boletín Oficial del Estado (BOE), núm. 298, de 14 de diciembre de 1983, páginas 8 a 13 (6 págs.). ECLI:ES:TC: 1983:101. FJ 3.

¹⁵ Tribunal Constitucional (20 de junio de 1988). Sala Primera. Amparo número 351/1987. Sentencia número 118/1988, de 20 de junio. Boletín Oficial del estado (BOE), núm. 166 (Suplemento), de 12 de julio de 1988, páginas 5 a 14 (10 páginas). ECLI:ES:TC 1988:118. FJ3.

¹⁶ Tribunal Constitucional (24 de julio de 2008). Pleno. Sentencia 101/2008, de 24 de julio de 2008. Recurso de inconstitucionalidad 269-2008. Interpuesto por Senadores del Grupo Parlamentario Popular respecto al nuevo apartado 7 del artículo 184 del Reglamento del Senado, introducido por el artículo único de la Reforma de dicho Reglamento aprobada el 21 de noviembre de 2007. Supuesta vulneración de normas sobre la elección de Magistrados: participación de las Comunidades Autónomas en la elección de Magistrados del Tribunal Constitucional por el Senado (STC 49/2008). Interpretación de disposición estatal. Votos particulares. Boletín Oficial del estado (BOE), núm. 200, de 24 de julio de 2008, páginas 99 a 115 (17 págs.). ECLI:ES:TC: 2008:101. FJ2.

¹⁷ Tribunal Constitucional (2 de noviembre de 1989). Pleno. Sentencia 179/1989, de 2 de noviembre. Recurso de inconstitucionalidad 838/1985. Promovido por el presidente del Gobierno contra el número 2 del apartado 2 del artículo 165 del Reglamento del Parlamento de Navarra, aprobado el 12 de junio de 1985. Boletín Oficial del estado (BOE), núm. 290, de 4 de diciembre de 1989, páginas 19 a 23 (5 págs.). ECLI:ES:TC 1989:179. FJ5 y FJ6.

que la vía adecuada para habilitar usos lingüísticos, así como sus garantías procedimentales y de publicidad sea el Reglamento y no las soluciones precedentes sustentadas en medidas puntuales de la Presidencia o decisiones no reglamentarias de órgano interno.

En segundo lugar, porque el Tribunal Constitucional ha afirmado que los Reglamentos se pueden impugnar a través del recurso de inconstitucionalidad y así figura en el artículo 27.2.d LOTC y que, además, los actos de aplicación que afecten al *ius in officium* del artículo 23.2 CE pueden ser revisados en amparo, ya que los Reglamentos se configuran como derechos de los parlamentarios como se extrae de varias sentencias del Tribunal Constitucional como la STC 118/1988, de 20 de junio, en su fundamento jurídico 3, la STC 101/2008, de 24 de julio de 2008, en su fundamento jurídico 2 y la STC 111/2019, de 2 de octubre de 2019, en su fundamento jurídico 4¹⁸. Esta doble vía compuesta por un control abstracto del propio Reglamento (vía recurso de inconstitucionalidad) y el control concreto de los actos de aplicación si el problema no está en la norma, sino en el cómo se aplica (vía del recurso de amparo), explica que la reforma del 2023 se sitúe en un plano normativo-reglamentario a tenor de la reserva del artículo 72.1 CE, pero proyecte efectos susceptibles de verificación constitucional a la hora de su aplicación práctica, como puede ser el caso de si la organización afecta a la igualdad entre los diputados o a su derecho de participación (Gómez Corona, 2007, pp.193-199).

Esta reforma establece un modelo basado en dos pilares. Por una parte, reconoce el uso oral de cualquiera de las lenguas cooficiales en el Pleno y en las comisiones con interpretación simultánea y, por otra parte, establece un sistema de publicidad bilingüe en el Diario de Sesiones y en el Boletín de las Cortes Generales (BOCG), realizando una versión en castellano y la otra en la lengua empleada. De esta

¹⁸ Tribunal Constitucional (2 de octubre de 2019). Pleno. Sentencia 111/2019, de 2 de octubre de 2019. Impugnación de disposiciones autonómicas 1741-2019. Formulada por el Gobierno de la Nación, en relación con la resolución del Parlamento de Cataluña 298/XII, de 7 de marzo de 2019, de creación de la Comisión de Investigación sobre la Monarquía. Inviolabilidad y no sujeción a responsabilidad de la persona del rey: nulidad del acuerdo de creación de una comisión parlamentaria de investigación cuyo objeto es incompatible con el estatuto constitucional del jefe del Estado. Boletín Oficial del estado (BOE), núm. 262, de 31 de octubre de 2019, páginas 121145 a 121166 (22 págs.). ECLI:ES:TC 2019:262. FJ4.

manera, el acuerdo modifica los artículos 6, 70, 92, 96 y 97 del Reglamento del Congreso de los Diputados entre otros, y además añade una disposición que regula la prestación de medios de interpretación y traducción, prevé un periodo de adaptación para desplegar los medios técnicos y remite la ejecución organizativa (plantillas, contratación y protocolos) a decisiones de gestión; no se relega a acuerdos internos, la regla está en la norma, el Reglamento establece las reglas y los órganos de la Cámara ejecutan. Todo ello encaja con la exigencia constitucional de que los efectos externos del Reglamento, como la publicidad o el cómputo de plazos, consten en los instrumentos oficiales correspondientes, ya que la publicación proyecta la eficacia hacia afuera y queda bajo el control constitucional, como se extrae de la STC 179/1989, de 2 de noviembre, en los fundamentos jurídicos 5 y 6 (síntesis en Gómez Corona, 2007, pp.197-199).

La habilitación constitucional de este modelo no deriva de una preferencia lingüística, sino que deriva de la compatibilidad entre el párrafo primero y el párrafo segundo del artículo 3 de la Constitución, ya que puede emplearse una lengua cooficial en las Cortes Generales si se garantiza la comprensibilidad general mediante la publicidad en castellano y, en su caso, interpretación, como ha manifestado en Tribunal Constitucional en reiteradas ocasiones cuando están en juego el acceso y la comprensión general de los actos públicos. En el ámbito orgánico, el punto de enlace con el artículo 23.2 CE en que el Reglamento configura el elenco de facultades necesarias para el ejercicio del mandato representativo y su tutela exige ponderar la igualdad y la eficacia con los medios disponibles (Tribunal Constitucional, 1990, FFJJ 3 y 4). Por analogía, la jurisprudencia sobre los vicios del procedimiento legislativo, como por ejemplo la STC 99/1987, la cual muestra que la inobservancia de las reglas parlamentarias puede afectar a las garantías esenciales cuando altera de modo sustancial la formación de la voluntad parlamentaria (Gómez Corona, 2007, pp. 195-196).

Desde el punto de vista de la técnica parlamentaria, la reforma sustituye la gestión previa basada en los precedentes, por una regla escrita. Así la doctrina ya había advertido que resolver las cuestiones estructurales mediante resoluciones o acuerdos de la Mesa generaba carencias en la seguridad jurídicas y en la igualdad de trato, de ahí

que fuera necesario positivizar esos usos y fijar normas de funcionamiento de la publicidad y el control (Aranda Álvarez, 2017, pp. 60-61). El resultado es que en el año 2023 el Congreso optó por la solución de mayor estabilidad, implantando un sistema que ordena el procedimiento disponiendo quien puede usar qué lengua y con qué soporte de interpretación, así como también la publicidad de las decisiones en una doble versión (castellano y lengua empleada) garantizando la accesibilidad general y siguiendo el criterio asentado por el Tribunal Constitucional sobre la publicación y efectos externos de los reglamentos, es decir, la reforma queda sujeta a la doble vía de control mediante el recurso de inconstitucionalidad por la repercusión externa del Reglamento y el amparo frente a los actos de aplicación que afecten al *ius in officium*.

IV. NECESIDAD NORMATIVA: ADECUACIÓN DEL REGLAMENTO, PROPORCIONALIDAD EN SENTIDO ESTRICTO Y EFECTOS

Corresponde ahora valorar si el Reglamento del Congreso es el instrumento normativo adecuado para ordenar el uso de las lenguas cooficiales, si aplica el juicio de proporcionalidad en sentido estricto para equilibrar el reconocimiento lingüístico y la lengua común de comprensión general; y examinaremos los efectos esperables de la accesibilidad pública, la representación parlamentaria y los costes de coordinación, así como los costes generales que suponen la implementación del uso de las lenguas cooficiales. El objetivo es justificar la técnica y el diseño adoptado constitucionalmente, fijando criterios verificables para su evaluación práctica. Así pues, en relación con la adecuación y por qué el Reglamento y no una ley estatal es la mejor vía para organizar los debates, los escritos conforme establecen el artículo 72.1 CE y a la autonomía parlamentaria, con control constitucional, la opción del Reglamento se ajusta al reparto de fuentes que la Constitución asigna a las Cámaras, ya que el artículo 72.1 CE reserva al Reglamento la organización y el funcionamiento internos, es decir, las reglas en relación con los debates, el uso de la palabra, etc. Es por ello que la jurisprudencia constitucional ha reiterado en varias ocasiones que el Reglamento es ese cauce correcto para estructurar estas materias y que su control es pleno por el Tribunal Constitucional (Tribunal Constitucional, 1983, FJ 3 y 1989, FFJJ 5

y 6). De esta manera, desplazar el uso de las lenguas cooficiales a una ley estatal alteraría de forma innecesaria ese equilibrio, ya que convertiría una decisión que establece como funciona la Cámara, es decir, una decisión de organización interna, en una opción de legislación común que comprometería la autonomía reglamentaria de la Cámara y su capacidad de autoorganización conforme al artículo 72.1 CE (Gómez Corona, 2007, 195-199). Además, y como ya hemos observado anteriormente, diferentes autores insisten en que los aspectos estructurales del *ius in officium* deben positivizarse en el Reglamento para evitar los vaivenes coyunturales de la Mesa o de la Presidencia. De igual modo, a esta justificación podemos añadir un argumento empírico y es que la experiencia de situaciones excepcionales muestra que es el Reglamento el que permite reaccionar con instrumentos procedimentales propios, sin con ello desnaturalizar el reparto de poderes, como así se vio en la XI Legislatura con el control al Gobierno en funciones, donde la Cámara defendió su potestad de control amparada en sus reglas internas y en el artículo 23.2 CE (Delgado Ramos, 2018, pp. 199-216).

En cuanto a la proporcionalidad en sentido estricto y el reconocimiento de las lenguas cooficiales frente a la preservación del castellano, el parámetro de constitucionalidad no se decide entre dos opciones cerradas, es decir, no plantea una opción entre todo o nada sobre permitir o prohibir. Lo que exige es ponderar y compatibilizar los fines y los medios, verificando la idoneidad, la necesidad y el equilibrio para hacer convivir el uso de las lenguas cooficiales con la comprensión general del castellano. El párrafo segundo de la Constitución admite el uso de las lenguas cooficiales y el párrafo primero exige la garantía de una lengua de comprensión general, así, la STC 82/1986 en su fundamento jurídico 2, fijó esta doble necesidad de cooficialidad territorial y presencia imprescindible del castellano en la actuación pública y, desde entonces, el Tribunal Constitucional evalúa medidas lingüísticas por el juicio de proporcionalidad. En referencia a la idoneidad y la necesidad, las soluciones como la interpretación simultánea y la publicación en ambas lenguas, permiten el uso real de las lenguas cooficiales y, a su vez, aseguran la accesibilidad en castellano, siendo por ello, menos restrictivas que la prohibición o que la exclusividad monolingüe (Tribunal Constitucional, 1991, FFJJ

3 y 4). La jurisprudencia reciente confirma el modelo, así la STC 34/2023 en su fundamento jurídico 8 exige una presencia efectiva del castellano junto a las lenguas cooficiales y la STC 49/2023 recuerda en los fundamentos jurídicos 3, 4, 6 y 8 que la noción de lengua propia no puede emplearse para devaluar el estatus constitucional del castellano, remitiendo a la STC 34/2023, aunque si bien es verdad que se refieren a la educación, su lógica operativa se puede trasladar y aplicar a sedes institucionales donde rigen la publicidad y el acceso general. De la misma manera que la doctrina comparada refuerza todo esto, ya que el Parlamento europeo equilibra el derecho de uso con un aparato de interpretación y traducción, dimensionando la carga de trabajo, organizando con ello el coste de transacción lingüística en lugar de prohibir el pluralismo (García Toga, 2008, pp. 189-191) y la experiencia suiza combina la territorialidad y las garantías de comprensibilidad general, lo que evidencia que el pluralismo lingüístico y la accesibilidad pueden cohabitar en órganos federales (Pla Boix, 2010, pp. 187-196).

En cuanto a los efectos, la adopción del Reglamento anticipa tres grupos de efectos o de consecuencias. Primero, la accesibilidad ya que la publicidad tanto en castellano como en la lengua cooficial garantiza que los actos tengan comprensibilidad *erga omnes*, reflejando los efectos externos de modo compatible con el control constitucional de la publicación oficial (Tribunal Constitucional, 1989, FFJJ 5 y 6). Segundo, la representación, porque el reconocimiento del uso de las lenguas cooficiales amplía los canales de expresión del representante sin con ello deteriorar el derecho de participación en condiciones de igualdad que establece el artículo 23.2 CE, ya que la comprensión general queda garantizada por la edición en castellano, donde vuelve a ser útil la experiencia de la XI Legislatura analizada por Delgado Ramos y establecida por el Tribunal Constitucional en el fundamento jurídico 4 de su sentencia 111/2019. Tercero, lo concerniente a los costes de coordinación, debido a que el multilingüismo tiene costes, pero es previsible y gestionable mediante dotaciones estables de traducción y transcripción, interpretación y subtítulo en directo, entre otros. La comparación europea corrobora el modelo institucional y la no prohibición es la clave para sostener la comunicación multilingüe en los parlamentos complejos, mientras que los estándares europeos

sobre lenguas minoritarias recomiendan equilibrar la protección y el acceso a la información pública (Ruiz Vieytez, 2022, 55-60).

Por lo que corresponde a la financiación del régimen multilingüe del Congreso de los Diputados –cuestión largamente debatida en medios de comunicación y argumento recurrente en la opinión pública– se estructura en un contrato principal compuesto por cuatro lotes, traducción, interpretación, transcripción y subtítulo en directo, ya formalizado en el Boletín Oficial del Estado. La adjudicación fija importes sin IVA, de 590 788,11 euros (Lote 1 correspondiente a la traducción), de 1 768 500 euros (Lote 2 relacionado con la interpretación), 382 509 euros (Lote 3 relativo a la transcripción) y 555 984 euros (Lote 4 respecto al subtítulo), con un importe total adjudicado de 3 297 781,11 euros para el periodo contractual que da soporte a la interpretación en el Pleno y las comisiones y la edición del Diario de Sesiones y del Boletín Oficial de las Cortes Generales. En la licitación constaba además de un presupuesto base sin IVA de 4 946 671,67 euros como tope de concurrencia, lo que permite apreciar una baja económica relevante respecto del máximo previsto. En el Senado, la contratación específica para interpretación remota y transcripción se tramitó por procedimiento abierto acelerado, con un valor estimado de 1 995 000 euros y quedó adjudicado por un importe de 332 500 euros (sin IVA) con precios unitarios, según la resolución publicada¹⁹.

Más allá de los contratos marco, los costes de funcionamiento unitarios del Congreso de los Diputados se reflejan en la contratación menor, es decir, los pagos por servicios de interpretación en importes de 726 euros, 1452 euros, 2178 euros o 3630 euros por encargo, según la duración o la necesidad, lo que manifiesta el coste por sesión cuando procede reforzar los equipos o cubrir aquellos picos de actividad. La publicación en dos lenguas no aparece como partida separada, sus costes están integrados en los propios lotes de traducción y transcripción del contrato mayor, que son la base para editar en

¹⁹ Mesa del Senado (17 de septiembre de 2024). Anuncio de formalización de contratos de: Mesa del Senado. Objeto: Servicios de interpretación simultánea remota y posterior transcripción de las intervenciones realizadas en euskera, catalán, gallego y valenciano durante las sesiones parlamentarias del Senado. Expediente: 07/2024. Boletín Oficial del Estado (BOE), núm. 225, de 17 de septiembre de 2024, páginas 50632 a 50634 (3 págs.)

versión original y en castellano los diarios y boletines oficiales. Así pues, el coste del uso de lenguas cooficiales es previsible y controlable mediante la planificación de cabinas, turnos de intérpretes y flujos de edición, sin necesidad de recurrir a estimaciones. De tal manera que la suma sin IVA de ambas formalizaciones es 3 630 281,11 (Congreso 3 297 781,11 euros + Senado 332 500 euros), tal y como consta en el anuncio de formalización del BOE. Para el Congreso, además, la licitación fijó un valor estimado muy superior, de un importe de 12 531 568,22 euros y un presupuesto base de 4 946 671,67 euros, pero la adjudicación efectiva quedó finalmente en 3 300 000 euros, con una duración de 18 meses y cuatro lotes. Esa diferencia entre estimación y adjudicación explica la parte de percepción de un importe superior del Congreso sobre el Senado y también que el contrato cubre más servicios y por más tiempo.

En el Senado, el contrato es otro expediente y otro objeto, ya que se refiere a la interpretación simultánea remota y la transcripción, no incluyendo la traducción escrita general ni el subtítulo, con una adjudicación de 332 500 euros sin IVA, para un año y a precios unitarios, es decir, importes máximos. Su valor estimado en la licitación fue de 1 995 000 euros, pero la formalización refleja ese techo anual más bajo porque el pago se hace por uso. Así, no es que sea poco o menos que en el caso del Congreso, sino que su diseño es más acotado. Por su parte, en el Congreso se verifican también costes unitarios mediante contratación menor cuando se refuerzan equipos o hay picos de actividad, importes de 726 euros, 1452 euros, 2178 euros o 3630 euros por servicio de interpretación, publicados en el Portal de Transparencia (1º y 4º trimestre 2024, 1º trimestre 2025). Estos datos oficiales, extraídos, confirman el orden de magnitud por sesión y ayudan a entender cómo el gasto total depende del calendario y de la carga de trabajos.

V. DERECHO COMPARADO: LOS MODELOS PARLAMENTARIOS DE SUIZA Y BÉLGICA

Este análisis se estructura en torno a Bélgica y Suiza por su relevancia comparada, puesto que representan dos ejemplos sólidos y contrastados de institucionalización del multilingüismo parlamentario que permiten comprobar el modelo español de 2023 desde perspec-

tivas complementarias. Suiza ofrece un diseño técnico-operativo y sirve como modelo de gestión eficiente del pluralismo lingüístico y nos muestra cómo hacer sostenible el uso de las lenguas cooficiales, mientras que Bélgica aporta la dimensión estructural y expone cómo el equilibrio entre comunidades condiciona mayorías y publicaciones, evidenciando cómo integrar el bilingüismo en el procedimiento decisorio y en la publicidad jurídica.

Por su parte, en lo que entendemos estrictamente como análisis del derecho comparado, los sistemas belgas y suizos han convertido el multilingüismo en una regla de organización ordinaria y no en una excepción, por ello, ofrecen indicadores muy útiles para poder evaluar la reforma española de 2023 en términos de viabilidad técnica, garantías de comprensión general y coherencia constitucional. Por esa razón, en este quinto epígrafe vamos a observar los casos de estos países de nuestro entorno, en el que examinaremos el caso belga y la articulación de grupos lingüísticos en las Cámaras federales, la lectura estructural de su Reglamento para asegurar el equilibrio entre ellos y la publicidad de las lenguas como estándar de accesibilidad del derecho parlamentario. Del mismo modo, veremos el caso suizo y la base constitucional del pluralismo lingüístico, la ley federal de lenguas como pieza de ejecución y la práctica del Consejo Nacional o Cámara Baja representante del pueblo.

Asimismo, expondremos las divergencias y convergencias de ambos modelos con el nuestro y presentaremos una tabla de contraste entre España, Bélgica y Suiza que sintetice la investigación realizada. El objetivo es doble, ya que por una parte lo que se pretende es mostrar criterios de actuación para valorar la adecuación del modelo español y por otra, exponer mejoras realistas en organización, publicación y costes de coordinación.

1. Bélgica y Suiza: modelos comparados de plurilingüismo parlamentario

La Constitución belga define cuatro regiones lingüísticas y organiza las Cámaras federales en grupos lingüísticos, de tal manera que el neerlandés y el francés se destina para los casos previstos por la propia Constitución, como establecen los artículos 4 y 43 de esta, con reglas de mayorías especiales que reflejan la paridad estructural entre

comunidades. Esta interpretación estructural del Reglamento y de los procedimientos como la distribución de tiempos, la composición de los órganos o las mayorías reforzadas se orienta a salvaguardar el equilibrio entre grupos, mientras que la publicidad oficial de las leyes en el Diario Oficial de Bélgica o *Belgisch Staatsblad*, conocido como *Moniteur belge* es bilingüe, ya que establecen el francés y el neerlandés con igual autenticidad. La versión alemana, siempre que exista, solo tiene carácter informativo²⁰. En la Cámara de representantes de Bélgica, el acta taquigráfica literal o *Compte rendu itégral* en francés / *Integraal verslag* en neerlandés, publica las intervenciones en la lengua del orador, mientras que otros sistemas como el Boletín de preguntas y respuestas o *Bulletin des questions et réponses / Vragen en Antwoorden*, el resumen analítico de las sesiones o *Compte rendu analytique / Beknopt verslag*, realizan publicaciones bilingües que garantizan la accesibilidad para toda la ciudadanía.

Como veremos a continuación, Bélgica ofrece un modelo diferente del suizo que busca el equilibrio entre los diferentes grupos lingüísticos y asegura una publicación bilingüe oficial que posee igual validez jurídica. En la práctica, la publicidad parlamentaria combina el acta taquigráfica literal que respeta la lengua usada por quien interviene, con resúmenes y boletines bilingües. Así pues, para valorar nuestro modelo del año 2023, esta referencia nos aporta dos lecciones. De una parte, la garantía constitucional de los grupos lingüísticos como un instrumento de equilibrio a la hora de la toma de decisiones. Por otra parte, una publicidad bilingüe del derecho con versiones igualmente auténticas y que es compatible con soluciones flexibles en el registro de los debates.

En el caso del modelo suizo, el artículo 70 de la Constitución Federal de Suiza de 1999 reconoce en su párrafo primero como lenguas oficiales el alemán, el francés y el italiano, siendo el romanche oficial en aquellas relaciones con personas de habla romanche, articulando el principio de territorialidad lingüística y la cooperación interterritorial. La ley suiza de lenguas, Ley federal sobre las lenguas

²⁰ Véase Université de Genève, Parallèles (2018, pp. 8-9) sobre autenticidad bilingüe y estatuto de la versión alemana en el *Moniteur belge*. Disponible en: https://www.paralleles.unige.ch/download_file/view/124/445

y la comprensión entre las comunidades lingüísticas²¹ asegura que cualquier persona pueda dirigirse a las autoridades federales en una lengua oficial y recibir respuesta en esa misma lengua, tal y como establece el artículo 6, además, ordena la publicación simultánea de las leyes en alemán, francés e italiano con igual autenticidad jurídica de las versiones conforme a lo que establece la ley de publicaciones²² en los artículos 6 y 10. En cuanto al ámbito parlamentario, la Cámara Baja suiza o Consejo Nacional (*Nationalrat / Conseil national*), funciona con interpretación simultánea en alemán, francés e italiano, y sus documentos legislativos circulan en paralelo al menos en alemán y en francés, con adaptación italiana, mediante una logística editorial que sincroniza las versiones. De esta manera, este modelo destaca como una organización racional de coste lingüístico, con libertad de uso por los miembros, con soporte técnico estable y edición multilingüe como modelo de publicidad oficial, lo que compatibiliza la comprensión y el uso de diversas lenguas (Ruiz Vieyetz, 2022, pp. 54-59). Igualmente, el sistema suizo se entiende como un modelo que integra el ordenamiento jurídico, de manera que el uso de diversas lenguas no es una excepción puntual, sino una condición ordinaria de trabajo sin jerarquías entre textos originales (López Basaguren, 2007, pp.102-106).

2. *Convergencias y divergencias con el modelo español. Contraste España, Suiza y Bélgica*

A continuación, expondremos las coincidencias y diferencias que existen entre los modelos suizo y belga con el nuestro del año 2023. Así, en cuanto a las convergencias, los tres modelos comparten un sistema normativo claro y la idea de que el uso de diferentes lenguas en el Parlamento exige la existencia de reglas escritas y soporte técnico. De tal manera que España reconoce el uso de len-

²¹ Suiza (2007). *Ley federal sobre las lenguas y la comprensión entre las comunidades lingüísticas* (LangA) [Federal Act on the National Languages and Understanding between the Linguistic Communities (LangA)] (SR 441.1). Disponible en: <https://www.fedlex.admin.ch/eli/cc/2009/821/en>

²² Suiza (2004). *Ley federal sobre los repertorios del Derecho federal y la Gaceta Federal* (Ley de Publicaciones) (Federal Act on the Compilations of Federal Legislation and the Federal Gazette (PubLA)) (SR 170.512). Disponible en: <https://www.fedlex.admin.ch/eli/cc/2004/745/en>

guas cooficiales con interpretación simultánea y publicidad bilingüe, acatando lo dispuesto por el artículo 3 CE y por la jurisprudencia. Por su parte, Suiza fija en la Constitución en su artículo 70 y en la ley federal de lenguas en sus artículos 6 y 10, la equivalencia entre versiones y el derecho a usar cualquier lengua oficial, asegurando una cabina e interpretación en el Consejo Nacional al alemán, francés e italiano, así como una edición en varias lenguas de manera coordinada. Bélgica combina el bilingüismo jurídico original en la publicación federal y la organización de grupos lingüísticos en sus Cámaras, con mecanismos que garanticen el equilibrio y la publicidad bilingüe, como así establece su Constitución en los artículos 4 y 43. De este modo, en los tres los intérpretes, la sincronización textual y la edición sustituyen las soluciones puntuales y operan como un coste de coordinación aceptado para asegurar la accesibilidad, siempre que se acompañe de modelos de publicación y de control (Pla i Coelho, 2010, pp. 187-196).

En cuanto a las divergencias, estas responden a las propias del diseño constitucional de cada Estado y a la estructura y funcionamiento de sus instituciones. Así pues, España opta por un sistema procedimental en el Reglamento sin jerarquía preferente entre las lenguas cooficiales, pero preservando el castellano como lengua común de publicidad, sin crear grupos lingüísticos ni alterando las reglas de mayorías, de tal modo que el uso de las lenguas se realiza por servicios y edición bilingüe. En cambio, Suiza se apoya en el principio de territorialidad lingüística y en la autenticidad simultánea de las versiones, lo que convierte el multilingüismo en una condición de trabajo del Parlamento federal y de la producción legislativa, no solo en un derecho de uso en sesión, tal y como dispone el artículo 70 de la Constitución suiza y los artículos 6 y 10 de la ley federal de lenguas. Por su parte, Bélgica introduce una garantía estructural, como son los grupos lingüísticos, que afecta al proceso de decisión por mayorías especiales y combina la reproducción literal del texto en la lengua del orador con publicaciones bilingües, de tal modo que la igual autenticidad de francés y neerlandés en normas federales convive con soluciones editoriales diferenciadas en series parlamentarias como recogen los artículos 4 y 43 de la Constitución belga.

Así pues, y tras haber presentado las semejanzas y diferencias de los tres modelos, ahora expondremos una tabla de contraste entre España, Bélgica y Suiza que ejemplifique y resuma lo anteriormente expuesto.

Tabla de contraste

Criterio	España	Suiza	Bélgica
Habilitación	Reglamento + art. 3 CE	Const. art. 70 + Ley de lenguas	Const. arts. 4 y 43
Derecho de uso oral	Sí, con intérpretes	Sí, con intérpretes trilingües	Sí, por grupos lingüísticos
Publicidad/edición	Bilingüe (cooficial + castellano)	Multilingüe con versiones auténticas	Bilingüe auténtica (FR/NL)
Ingeniería institucional	Sin grupos lingüísticos	Territorialidad + equivalencia	Grupos lingüísticos y mayorías
Clave de control	Jurisprudencia TC (comprensión general)	Autenticidad legal trilingüe	Equilibrio intergrupos + publicidad

Fuente: Elaboración propia.

VI. REFLEXIONES FINALES

Las reflexiones finales de este trabajo se pueden formular desde una idea principal, la cual es que el multilingüismo parlamentario es constitucionalmente posible e importante, pero su diseño óptimo depende del órgano, de los fines institucionales y de los costes de coordinación que estemos dispuestos a asumir. La esencia del artículo 3 de la Constitución, así como la jurisprudencia del Tribunal Constitucional, conducen hacia una compatibilidad entre el reconocimiento de las lenguas cooficiales y la preservación de una lengua de comprensión general, es decir, un plurilingüismo sin sacrificar la accesibilidad general a la actuación pública, como manifiesta la STC 82/1986. La reforma del Reglamento del Congreso de 2023 ha dado un paso muy claro en esa dirección mediante el uso de intérpretes y la publicidad bilingüe, pero la pregunta no es solo si puede hacerse, que ya se ha hecho, sino si es conveniente hacerlo en ese órgano y a ese coste.

Desde un punto de vista institucional, tiene más sentido funcional vincular el uso ordinario de lenguas cooficiales a la Cámara con vocación territorial, al Senado, que al Congreso. El Senado ya llevó a cabo su reforma en los años 2005 y 2010, estableciendo un modelo con interpretación y publicación dual, que se extrae de su identidad como Cámara de integración territorial, con resultados a nivel organizativo bastante razonables. Así pues, en un sistema bicameral, el valor añadido del Senado reside en visibilizar la pluralidad territorial y conectar la deliberación con los espacios autonómicos. Por ello, el uso de las lenguas cooficiales encaja orgánicamente ahí, sin que ello impida que el Congreso de los Diputados pueda reconocerlo en términos acotados o finalistas, es decir, por materias, por comparencias o por sesiones de especial relevancia territorial. Con ello, lo que quiero poner de manifiesto es que esta distinción que planteo no es una jerarquía cultura, sino una decisión de técnica parlamentaria, en la que a cada Cámara se le proporciona la herramienta que mejor optimice su función.

De esta manera, la proporcionalidad en sentido estricto refuerza mi conclusión. La unidad de comprensión, asegurada por la publicación en castellano y, en su caso, por la interpretación, es un límite legítimo, puesto que el castellano funciona como lengua común y no como una lengua cooficial más y así se evidencia en la jurisprudencia del Tribunal Constitucional mediante las sentencias 82/1986, 34/2023 y 49/2023, como en el caso de otros países de nuestro entorno. Por lo tanto, reconocer el derecho de uso de una lengua cooficial no obliga a convertirlo en regla general en cualquier sede, es decir, obliga a diseñar medios idóneos y suficientes para que su ejercicio no vacíe la comprensibilidad del proceso decisorio. De ahí que una norma por defecto en castellano, con facultades de uso cooficial bien encuadradas, pueda satisfacer mejor el equilibrio entre la expresión plural y la eficacia institucional. Esto es el mismo razonamiento que subyace de las experiencias europeas, que como ya hemos observado, Suiza organiza el coste con cabinas e igual autenticidad de las versiones o Bélgica asegura el bilingüismo jurídico y equilibrio entre los grupos lingüísticos sin exigir la traducción literal y exacta de toda intervención en tiempo real, sino mediante medios editoriales.

Además, el elemento económico añade un criterio de prudencia. Actualmente el Congreso sostiene un contrato principal de cuatro lotes que suman 3 297 000 euros sin IVA en su formalización y que, junto con la contratación menor para aquellos momentos en los que exista un pico de demanda, fija un suelo de gasto recurrente para mantener varios servicios. No quiero demonizar el coste, ya que toda garantía exige recursos, pero sí deberíamos preguntarnos si la misma finalidad de reconocimiento y promoción de las lenguas cooficiales puede lograrse con menor coste. Desde mi punto de vista, existen varias alternativas que son coherentes con la Constitución, como intensificar el sistema en el Senado como foro natural de pluralismo territorial, donde el valor simbólico y funcional del uso de las lenguas cooficiales es más alto por diseño institucional. Otra alternativa sería en el Congreso, donde se podría regular su uso mediante criterios de necesidad, cuando existan asuntos territoriales, iniciativas que tengan un impacto autonómico o, en el caso de comparecencias específicas, manteniendo la publicidad en las diversas lenguas cooficiales. Una tercera alternativa podría ser reorientar parte del gasto hacia políticas de promoción efectiva de las lenguas cooficiales en ámbitos donde su retorno social sea mayor, como por ejemplo en justicia o en sanidad, sin perder de vista que el Congreso de los Diputados ya garantiza la comprensión general a través del castellano.

De esta manera, y como conclusión final, estimo necesario recordar que el reconocimiento del multilingüismo parlamentario debe permanecer, ya que forma parte del patrimonio cultural y constitucional, contribuyendo a una representación más inclusiva. Y, por otra parte, quiero poner de manifiesto que se debe priorizar la lengua común en el Congreso, por economía, practicidad y por la finalidad de esa Cámara, reforzando simultáneamente el uso de las lenguas cooficiales en el Senado y habilitando en el Congreso vías razonables de ejercicio con publicidad en las lenguas cooficiales. De esta manera, maximizamos la accesibilidad y la representación, se minimizan los costes de coordinación y se evita que la garantía simbólica devore recursos que podrían fomentar mejor las lenguas cooficiales allí donde más falta hacen, es decir, no se trata de elegir entre promoción o comprensibilidad, sino de construir una estructura normativa y orga-

nizativa que compatibilice ambas metas con inteligencia institucional y responsabilidad presupuestaria.

El multilingüismo parlamentario es una herramienta valiosa para ampliar la representación democrática, porque permite, sin filtros, que la deliberación reúna la pluralidad lingüística real del país. Sin embargo, su éxito dependerá de que se cumplan tres elementos que, desde mi punto de vista, son fundamentales. En primer lugar, la adecuación institucional, porque no es lo mismo una Cámara de vocación territorial que una de representación política general. Se debe valorar la cultura política, la estructura territorial y la finalidad de cada órgano, unas normas claras sobre quién, cuándo y cómo puede usar las lenguas cooficiales. Todo ello con una ayuda técnica estable compuesta de interpretación, traducción y edición, así como con una publicidad accesible.

En segundo lugar, es necesario tener en cuenta la seguridad jurídica y la proporcionalidad, ya que el reconocimiento del uso de lenguas cooficiales exige, a su vez, preservar una lengua común de comprensión general que garantice la igualdad de acceso a los actos y a la información parlamentaria.

En tercer lugar, debe existir una disposición de asumir costes, porque el multilingüismo parlamentario tiene un precio de coordinación que debe ser previsible, transparente y evaluable. Un modelo eficiente planifica cargas, prioriza sesiones o materias donde el valor representativo sea mayor y explora criterios de necesidad o espacios temporales. En la Cámara de representación territorial el rendimiento simbólico y funcional suele ser superior, mientras que, en la Cámara de representación de políticas generales, la lengua común maximiza inteligibilidad y economía. De este modo, el equilibrio óptimo y competente combina pluralismo efectivo con accesibilidad garantizada y una asignación responsable de recursos, todo ello sin la renuncia a la promoción de las lenguas cooficiales allí donde su impacto social sea mayor.

BIBLIOGRAFÍA

Artículos de revista y colaboraciones en obras colectivas

- AGULLÓ MATEU, R. D. (2007). El uso de las lenguas cooficiales en el Senado español. *Revista de Estudios de la Administración Local y Autonómica*, (304), pp. 259-282.
- ARANDA ÁLVAREZ, E. (2017). El Reglamento del Congreso de los Diputados. Propuestas para su reforma. *Revista de Estudios Políticos*, (175), pp. 17-65.
- DELGADO RAMOS, D. (2018). El control parlamentario del gobierno en funciones en España: La experiencia de la XI Legislatura (2016). *Estudios constitucionales: Revista del Centro de Estudios Constitucionales*, (2), pp. 183-220.
- GARCÍA TOGA, R. (2008). El multilingüismo en el Parlamento Europeo. En L. GONZÁLEZ y P. HERNÁNDEZ (coords.), *El español, lengua de traducción para la cooperación y el dialogo*, pp. 189-191.
- GÓMEZ CORONA, E. (2007). La actividad de organización y funcionamiento interno de las Cámaras Parlamentarias en la jurisprudencia del Tribunal Constitucional. *Cuadernos de derecho público*, (32), pp. 189-222.
- LÓPEZ BASAGUREN, A. (2007). Las lenguas oficiales entre Constitución y Comunidades Autónomas: ¿desarrollo o transformación del modelo constitucional? *Revista española de derecho constitucional*, (79), pp. 83-112.
- MURO I BAS, X. (1997). Los deberes lingüísticos y la proyección de la cooficialidad lingüística sobre la distribución de competencias en la reciente jurisprudencia constitucional (Sentencias 337/1994 y 147/1996). *Revista española de derecho constitucional*, (49), pp. 259-298.
- NOGUEIRA LÓPEZ, A. (2000). La regulación del pluralismo lingüístico. Otra lectura del marco constitucional de los derechos y deberes lingüísticos. *Revista Vasca de Administración Pública (RVAP). Administrazio Publikoaren Euskal Aldizkaria*, (58, 1), pp. 279-298.
- PÉREZ FERNÁNDEZ, J. M. (2010). La tutela de las lenguas regionales o minoritarias estatutarias y su encaje en el modelo constitucional español ¿un tertium genus en el reconocimiento de los derechos lingüísticos? *Revista española de derecho constitucional*, (89), mayo-agosto (2010), pp. 157-191.
- PÉREZ FRANCESCH, J. L. (2006). El uso de las lenguas cooficiales en el Congreso de los Diputados y en el Senado. *Revista de llengua i dret*, (45), pp. 269-276.

- PLA I COELHO, A. M. (2010). La protecció del plurilingüisme a nivell estatal. Espanya i el model helvètic en l'escenari del dret comparat. *Revista d'estudis autonòmics i federals*, (10), pp. 162-206.
- RAMÍREZ NÁRDIZ, A. (2023). La reforma del reglamento del congreso para regular el derecho de usar las lenguas oficiales de las CCAA. *Cuadernos Manuel Giménez Abad*, (26), 2023, pp. 134-141.
- RIO SANTOS, F. (2023). El conflicto jurídico-constitucional de la lengua española. *Anuario iberoamericano de justicia constitucional*, (27, 2), pp. 479-513.
- RUIZ VIEYTEZ, E. J. (2022). El futuro de las lenguas minoritarias europeas un análisis normativo. *Cuadernos europeos de Deusto*, (Extra-4, ejemplar dedicado a: SPECIAL ISSUE. Linguas minoritarias e futuro de Europa. Minority Languages and the Future of Europe), pp. 37-67.
- SOLOZÁBAL ECHAVARRÍA, J. J. (1999). El régimen constitucional del bilingüismo. La cooficialidad lingüística como garantía institucional. *Revista española de derecho constitucional*, (55), pp. 11-41.
- TASA FUSTER, V. (2017). El sistema español de jerarquía lingüística. Desarrollo autonómico del artículo 3 de la Constitución: lengua del Estado, lenguas cooficiales, otras lenguas y modalidades lingüísticas. Teoría y praxis. *Revista de Derecho Político*, 1(100), pp. 51-79. <https://doi.org/10.5944/rdp.100.2017.20682>
- URIBE OTALORA, A. (2018). La protección de la lengua castellana en el marco del multipartidarismo autonómico: el acceso a la información pública en español en la web oficial de los Parlamentos autonómicos *Revista de Derecho Político*, (102), pp. 155-199.
- URRUTIA LIBARONA, I. (2017). El nuevo régimen jurídico de las lenguas oficiales en la Ley de Instituciones Locales de Euskadi. La evaluación del impacto lingüístico. *Revista Vasca de Administración Pública (RVAP). Administrazio Publikoaren Euskal Aldizkaria*, (Extra-107, 2), (Ejemplar dedicado a: La Ley 2/2016, de 7 de abril, de Instituciones Locales de Euskad), pp. 129-172.

Informes y documentos

- CHAMBRE DES REPRÉSENTANTS DE BELGIQUE (2025). Publications de la Chambre (Compte rendu intégral/analytique; Integraal verslag/Beknopt verslag).
- CONGRESO DE LOS DIPUTADOS (2025, 9 de enero). *Anuncio de formalización de contratos: Servicios de traducción, interpretación, transcripción y subtitulado en directo* (lotes 1-4) (BOE-B-2025-417).

- (2024). Portal de Transparencia. Contratación menor (4.º trim. 2024): Servicios de interpretación al castellano de lenguas cooficiales.
- PLATAFORMA DE CONTRATACIÓN DEL SECTOR PÚBLICO (PCSP) (2024). Expediente CON-2024/9900775.0 (Congreso de los Diputados): datos de licitación.
- SENADO (2024, 17 de septiembre). *Anuncio de formalización de contratos: Servicios de interpretación simultánea remota y posterior transcripción* (Exp. 07/2024) (BOE-B-2024-32652).
- SWISS PARLIAMENT (2014, octubre). *The Swiss Parliament as a plurilingual forum* (pp. 3–6).
- UNIVERSITÉ DE GENÈVE, PARALLÈLES (2018). *European multilingual primary term creation...* (pp. 8–9) (sobre autenticidad bilingüe en Bélgica).