

BASE DE DATOS DE Norma DEF.-

Referencia: NCJ065459

TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

Sentencia 75/2021, de 18 de marzo de 2021

Pleno

Rec. de inconstitucionalidad núm. 4911/2020

(BOE de 23 de abril de 2021)

SUMARIO:**Lenguas no cooficiales. Derecho de participación en los asuntos públicos. Uso del bable en el parlamento asturiano.**

El precepto reglamentario impugnado en el presente proceso constitucional no tiene como resultado la atribución de los efectos propios de la oficialidad a una lengua propia, pues no reconoce al bable/asturiano como «medio normal de comunicación» ante todos los poderes públicos radicados en el territorio autonómico, sino únicamente reconoce determinados efectos en el seno de la institución parlamentaria autonómica. Es claro que **el precepto impugnado no regula dicha cooficialidad**. La posibilidad de utilizar el bable/asturiano se reconoce tanto en favor de los diputados en el ejercicio de sus funciones parlamentarias como de los miembros del Consejo de Gobierno, los cargos y empleados públicos y cualquier persona que comparezca ante la Cámara, pero únicamente a los exclusivos efectos de utilizar esa lengua en sede parlamentaria. En efecto, el precepto reglamentario impugnado no se refiere, ni podría hacerlo, ni a la administración autonómica, ni a los entes locales, ni a los órganos dependientes de la administración central. Lo dispuesto en el art. 3 bis del Reglamento de la Junta General tiene un ámbito de aplicación limitado, pues los efectos del reconocimiento que en el mismo se realiza solo se producen en el ámbito de la propia Cámara autonómica, quedando por tanto extramuros de ese ámbito de aplicación el resto de los poderes públicos existentes en el territorio autonómico.

El que no se haya atribuido estatutariamente carácter oficial al bable/asturiano no excluye la posibilidad de tutelar aquella realidad lingüística que no está amparada por el estatuto de la oficialidad lingüística mediante medidas de protección y promoción como es el reconocimiento del uso de la lengua propia ante el órgano de representación de la ciudadanía, la Junta General del Principado de Asturias, foro de debate y participación en el que es especialmente adecuado que se garantice y visibilice aquella realidad lingüística plural. En definitiva, el párrafo tercero del artículo tercero de la CE establece también su propio **espacio de protección al ejercicio de las lenguas no oficiales**, con independencia de lo establecido en el apartado segundo.

La vulneración del derecho fundamental a participar en los asuntos públicos, directamente o por medio de representantes que pudiera derivar del precepto, pues es indudable que la regulación afecta a aquellos derechos o atribuciones que integran el estatuto constitucionalmente relevante del representante público, puede quedar salvada por la previsión recogida en el apartado 2 del propio artículo 3 bis del Reglamento de la Junta General del Principado de Asturias cuando dispone que la mesa de la Cámara adoptará los criterios oportunos al efecto de que tanto los diputados en el ejercicio de sus funciones parlamentarias como los miembros del Consejo de Gobierno, los cargos y empleados públicos y cualquier persona que comparezca ante la Cámara puedan utilizar el bable/asturiano. Así, que esa afectación no se convierta en vulneración depende de que la mesa necesariamente adopte las medidas oportunas para impedir que el desconocimiento del bable por los representantes suponga un obstáculo para el ejercicio de tales funciones de debate y control. Cabe por tanto concluir que, **en abstracto, el precepto impugnado no vulnera los derechos reconocidos en el art. 23 CE**, por lo que debemos igualmente desestimar este segundo motivo de impugnación.

Votos particulares.

PRECEPTOS:

Carta Europea de las Lenguas Regionales o Minoritarias, de 5 de noviembre de 1992, arts. 7 y 10.2 e).

Constitución Española, arts. 3, 23, 81.1 y 147.1.

Ley Orgánica 7/1981 (Estatuto de Autonomía para Asturias), art. 4.

Reglamento de la Junta General del Principado de Asturias, art. 3 bis.

PONENTE:*Don Cándido Conde-Pumpido Tourón.*

ECLI:ES:TC:2021:75

El Pleno del Tribunal Constitucional, compuesto por el magistrado don Juan José González Rivas, presidente, la magistrada doña Encarnación Roca Trías; los magistrados don Andrés Ollero Tassara, don Santiago Martínez-Vares García, don Juan Antonio Xiol Ríos, don Pedro José González-Trevijano Sánchez, don Alfredo Montoya Melgar, y don Cándido Conde-Pumpido Tourón, y la magistrada doña María Luisa Balaguer Callejón, ha pronunciado

EN NOMBRE DEL REY

la siguiente

SENTENCIA

En el recurso de inconstitucionalidad núm. 4911-2020 promovido por más de cincuenta diputados del Grupo Parlamentario Vox en el Congreso de los Diputados contra el art. 3 bis del Reglamento de la Junta General del Principado de Asturias que introduce el art. único de la reforma de dicho reglamento de 1 de julio de 2020. Ha intervenido el letrado de la Junta General del Principado de Asturias. Ha sido ponente el magistrado don Cándido Conde-Pumpido Tourón.

I. Antecedentes

1. Con fecha 19 de octubre de 2020, don Antonio Ortega Fuentes, procurador de los tribunales y de más de cincuenta diputados del Grupo Parlamentario de Vox en el Congreso de los Diputados, interpuso recurso de inconstitucionalidad contra el art. 3 bis del Reglamento de la Junta General del Principado de Asturias de 18 de junio de 1997, introducido mediante la reforma aprobada por el Pleno de la Cámara de 1 de julio de 2020 y publicada en el «Boletín Oficial del Principado de Asturias» núm. 139, de 20 de julio de 2020.

2. En el escrito de interposición del recurso de inconstitucionalidad, una vez referido el contenido de la reforma del Reglamento de la Junta General del Principado de Asturias impugnada y afirmada la concurrencia de los requisitos formales relativos a la presentación en plazo del recurso y a la legitimación de los recurrentes, se formulan los reproches de inconstitucionalidad que se sintetizan a continuación:

a) Los recurrentes señalan la inconstitucionalidad del artículo 3 bis del Reglamento de la Junta General del Principado de Asturias por vulneración de los artículos 3.2 y 81.1 de la Constitución y del art. 4 del Estatuto de Autonomía del Principado de Asturias.

Comienza el recurso señalando que el art. 3 CE contiene sustancialmente la regulación constitucional en materia lingüística y recordando la doctrina del Tribunal Constitucional sobre la cuestión. Tras subrayar cómo el tribunal ha recordado que «el art. 3.2 de la Constitución remite a los estatutos de autonomía la decisión sobre el reconocimiento de las lenguas propias como lenguas oficiales y la determinación, en cada caso, del alcance de la cooficialidad», recoge la doctrina constitucional acerca de la noción de lengua oficial.

A continuación, recoge el marco estatutario que dispone en el art. 4 que «1. El bable gozará de protección. Se promoverá su uso, su difusión en los medios de comunicación y su enseñanza, respetando en todo caso, las variantes locales y la voluntariedad en su aprendizaje. 2. Una ley del Principado regulará la protección, uso y promoción del bable». Relacionando el art. 10.1 del Estatuto de Autonomía como una de las competencias exclusivas del Principado de Asturias la 21, «[e]l fomento y protección del bable en sus diversas variantes que, como modalidades lingüísticas, se utilizan en el territorio del Principado de Asturias».

Así, de acuerdo con el escrito de los recurrentes, partiendo de la configuración que se recoge en el Estatuto de Autonomía del Principado de Asturias, resulta fácilmente constatable que su art. 4 no configura un régimen de cooficialidad lingüística entre la lengua castellana y el bable, que permita su proyección como lengua oficial propia en las relaciones de los ciudadanos con las administraciones públicas. Reproduce el escrito de los recurrentes la doctrina recogida en la STC 56/2016, al pronunciarse sobre la conformidad al marco constitucional del régimen legal de las lenguas propias de Aragón que carecen de carácter oficial, y donde se consideró que no cabía deducir para el caso de las lenguas propias que no tienen la consideración de oficial la aplicabilidad inmediata de las obligaciones de la parte III de la Carta europea de las lenguas regionales o minoritarias.

Prosigue el escrito de los recurrentes señalando que la carencia de carácter cooficial del bable ha sido expresa y reiteradamente reconocida por la jurisprudencia constitucional desde la STC 27/1996.

Por otra parte recuerda la demanda la cuestión planteada en el ATC 27/2010 que resolvió la cuestión de inconstitucionalidad planteada por un juzgado de lo contencioso-administrativo de Oviedo, que conocía de un proceso especial para la protección de los derechos fundamentales por el recurso interpuesto por un funcionario de la administración del Principado de Asturias, contra una resolución de la Consejería de Presidencia por la que se le rechazaba una solicitud de permiso porque estaba redactada en bable fundamentándose tal rechazo en el art. 4.2 de la Ley 1/1998, de 23 de marzo, de uso y promoción del bable/asturiano que solo contempla «las comunicaciones orales o escritas de los ciudadanos con el Principado de Asturias», sin referirse a los asuntos que, en relación con el servicio, planteen los funcionarios de la administración asturiana en su condición de tales.

En el ATC 27/2010 se afirmó que «[e]l referido precepto legal no reconoce al bable/asturiano como “medio normal de comunicación” en el seno de la administración autonómica, como tampoco le atribuye esa condición en las relaciones que esta entable con los sujetos privados “con plena validez y efectos jurídicos”, notas identificativas de la oficialidad de una lengua determinada. Dicho de otro modo, el precepto legal no atribuye a los ciudadanos el derecho a elegir la lengua del procedimiento, limitándose a imponer a la administración del Principado de Asturias la obligación de tramitar los escritos que los ciudadanos le dirijan en bable/asturiano. Contemplada la norma con otra perspectiva, su principal virtualidad consiste en privar de toda discrecionalidad a la administración autonómica a la hora de aceptar las comunicaciones que reciba en esa lengua».

Frente a ello existe un voto particular que argumenta que «si la condición de lengua oficial reside, como venimos señalando desde nuestra STC 82/1986, de 26 de junio, FJ 2, en su reconocimiento por los poderes públicos como “medio normal de comunicación” “de”, “en” y “entre” los poderes públicos y en la relación de estos con los sujetos privados, con plena validez y efectos jurídicos, no me parece que pueda descartarse, a priori, que la validez “a todos los efectos” que el precepto legal cuestionado reconoce al uso del bable en las comunicaciones orales o escritas de los ciudadanos con la administración del Principado de Asturias no pueda suponer, al menos en parte, que se está otorgando por el legislador autonómico a esta lengua algunos elementos propios de la cooficialidad lingüística (pese a no tener el bable carácter de lengua oficial conforme al Estatuto de Autonomía del Principado de Asturias) [...]; pues es innegable que los sujetos privados que pretendan relacionarse con la administración del Principado de Asturias pueden optar por hacerlo en bable o en castellano, surtiendo plenos efectos jurídicos los escritos redactados en una u otra lengua que se presenten por los ciudadanos ante dicha administración».

Prosigue la demanda recordando que la posibilidad de uso del bable/asturiano al comparecer ante la Cámara ya estaba presente en la regulación reglamentaria anterior, si bien esta se circunscribía a los diputados en el ejercicio de sus funciones parlamentarias, lo que indiscutiblemente contrasta con la generalización que introduce el nuevo precepto al permitir tal uso, además de a los diputados, a «los miembros del Consejo de Gobierno, los cargos y empleados públicos y cualquier persona que comparezca ante la Cámara», es decir, a cualquier ciudadano compareciente.

Una vez examinado el tenor del precepto impugnado, señala la demanda que no siendo el bable lengua oficial en Asturias, el compromiso de promoción de su uso no puede asimilarse con un mandato de normalización del uso de las lenguas oficiales en el territorio del Principado de Asturias. El examen del contenido del precepto recurrido evidencia que su objeto no se limita a ser el fomento y difusión del bable/asturiano, sino que se trata de una materia –instaurar el uso general de dicha lengua en el Parlamento asturiano– que sin duda se introduce en el ámbito de la definición del estatuto jurídico de la cooficialidad de una lengua autonómica, que configura lo que el tribunal ha llamado «un compromiso de promoción de la normalización lingüística» (STC 69/1988, FJ 3).

Para los recurrentes, el objeto y finalidad del art. 3 bis del Reglamento de la Junta General se circunscribe al desarrollo del estatuto jurídico del bable, pues con sus previsiones impulsa realmente su reconocimiento por los poderes públicos como «medio normal de comunicación en y entre ellos y en su relación con los sujetos privados, con plena validez y efectos jurídicos», en concreto, atribuye al bable la condición de lengua de uso normal «en» los poderes públicos, haciéndole poseedor de una de las características propias de la lengua oficial.

En efecto, téngase en cuenta que el precepto impugnado otorga plena eficacia jurídica a las intervenciones parlamentarias que realice en bable cualquier compareciente ante el Parlamento autonómico. De este modo los miembros del Gobierno o los empleados públicos sometidos a actuaciones de control por el Parlamento podrán usar el bable con plena eficacia jurídica. Igualmente, los parlamentarios tendrán derecho a dirigirse a «cualquier persona que comparezca ante la Cámara» en esa lengua no cooficial y del mismo modo el sujeto privado compareciente podrá dirigirse a los parlamentarios, con plena eficacia y valor jurídico, en la lengua no cooficial.

Así, para la demanda, y teniendo en cuenta que los caracteres constitucionales de una lengua cooficial son (i) que se convierta en medio normal de comunicación entre un poder público y los sujetos privados y (ii) que se atribuya a la lengua «plena validez y efectos jurídicos»; resultaría evidente que la normativa impugnada está otorgando el carácter de cooficial al bable en las relaciones entre el Parlamento y la ciudadanía. Y es que una cosa es el fomento y promoción de una lengua o modalidad lingüística, como prevé el Estatuto de Autonomía y cosa muy distinta es atribuirle plena eficacia jurídica y normalidad en las relaciones entre un poder público –el Poder Legislativo– y los sujetos privados. Este importante salto cualitativo supone dotar al bable de caracteres propios de las lenguas cooficiales, en franca contradicción con la reserva estatutaria establecida en el artículo 3 de la

Constitución y con el propio artículo 4 del Estatuto de Autonomía, que decidió no otorgar la condición de cooficial a esa modalidad lingüística.

Prosigue la demanda señalando que en el caso que nos ocupa, faltando el presupuesto fáctico de la normalidad del uso del bable, sin embargo, la norma impugnada pretende atribuirle la característica propia de la lengua cooficial, esto es, la plena validez y eficacia jurídica de las actuaciones producidas precisamente ante el máximo órgano representativo del Principado de Asturias. Para los recurrentes la reforma impugnada excede del fomento de una «modalidad lingüística» a que alude el artículo 3.3 CE, para proceder a atribuir al bable, de manera inconstitucional, los caracteres de lengua cooficial. Y esto supone una evidente vulneración de los arts. 3 CE y 4 del Estatuto de Autonomía.

b) Adicionalmente señalan los recurrentes que el general uso del bable con plena eficacia jurídica en las sesiones parlamentarias puede debilitar el control que los parlamentarios y grupos parlamentarios realizan del Ejecutivo y de la administración autonómica, en cuanto, al no ser una lengua de general conocimiento, puede no entenderse por los diputados, lo que afectaría al núcleo de la función representativa de los parlamentarios, ex artículo 23 CE.

Así, desde la perspectiva de la función de control del Ejecutivo –como base de una democracia representativa y de una Constitución democrática y núcleo del ius in officium de los parlamentarios–, cobra una indudable trascendencia la atribución que el Reglamento impugnado hace al bable de lengua de uso normal y con plena eficacia jurídica en tales actuaciones del Parlamento autonómico.

3. Por providencia de 17 de noviembre de 2020, el Pleno, a propuesta de la Sección Primera, acordó admitir a trámite el recurso y dar traslado de la demanda y los documentos presentados, conforme establece el art. 34 de la Ley Orgánica del Tribunal Constitucional (LOTC), al Congreso de los Diputados y al Senado, por conducto de sus presidentes, y al Gobierno, por conducto del ministro de Justicia, así como a la Junta General y al Consejo de Gobierno del Principado de Asturias, por conducto de sus presidentes, al objeto de que, en el plazo de quince días, pudieran personarse en el procedimiento y formular alegaciones. Asimismo, se acordó publicar la incoación del procedimiento en el «Boletín Oficial del Estado» y en el «Boletín Oficial del Principado de Asturias», lo que se verificó en el primero en el núm. 310, de 26 de noviembre de 2020.

4. Mediante escrito de 27 de noviembre de 2020, el abogado del Estado, en la representación que legalmente ostenta, señaló que no haría alegaciones en el presente procedimiento y que se personaba exclusivamente a los efectos de que en su día se le notifiquen las resoluciones que en él se dicten.

5. Mediante escrito registrado el día 1 de diciembre de 2020 la presidenta del Congreso de los Diputados comunicó al tribunal el acuerdo de la mesa de la Cámara por el que se persona en el procedimiento y ofrece su colaboración a los efectos del art. 88.1 LOTC. Lo mismo hizo la presidenta del Senado por escrito que tuvo entrada en este tribunal el día 2 de diciembre.

6. Por escrito de 30 de diciembre de 2020, el letrado mayor de la Junta General del Principado de Asturias, en la representación que legalmente ostenta, se personó en el procedimiento y realizó alegaciones. Con posterioridad, por escrito registrado el 5 de enero de 2021, presentó nuevo escrito y solicitó darle trámite como escrito de personación y alegaciones tras advertir erratas en su primer escrito. Así, estas alegaciones se sintetizan a continuación:

Un primer apartado contiene diversas consideraciones sobre el contenido de la reforma del Reglamento de la Cámara.

Recuerda el representante de la Cámara autonómica que el artículo 3 bis consta de dos apartados: «1. En el marco de lo dispuesto por el Estatuto de Autonomía y, en su caso, por la legislación que lo desarrolle, tanto los diputados en el ejercicio de sus funciones parlamentarias como los miembros del Consejo de Gobierno, los cargos y empleados públicos y cualquier persona que comparezca ante la Cámara, podrán utilizar el bable/asturiano» y «2. La mesa de la Cámara, oída la junta de portavoces, adoptará, en su caso, los criterios oportunos a tal efecto».

Destaca el representante del Parlamento el hecho de que el precepto consta de dos apartados porque el recurso, que se dirige contra todo el artículo, no hace en su argumentación alusión alguna al segundo apartado.

Prosigue explicando el origen de la reforma que lo que pretendía era desactivar el argumento, usado en una sesión de 1 de octubre de 2019, de la imprevisión del Reglamento –en su redacción previa a la reforma– del uso del bable en las intervenciones ante la Cámara de quienes no fueran diputados, empezando por los miembros del Consejo de Gobierno y siguiendo por el resto de posibles comparecientes.

Tras exponer el parámetro de constitucionalidad que propone el recurso, el artículo 3.2 de la Constitución y el artículo 4 del Estatuto de Autonomía del Principado de Asturias, recoge la doctrina constitucional en contenciosos lingüísticos que reconoce la «realidad plurilingüe de España» (STC 82/1986, FJ 4): una realidad plurilingüe que es constitucionalmente valiosa: «La Constitución se refiere a la necesidad de proteger y respetar las distintas

modalidades lingüísticas de España como parte de nuestro patrimonio cultural» (STC 88/2017, FJ 5); un patrimonio que es «digno de especial respeto y protección» (STC 337/1994, FJ 7), «respeto y protección que por definición incumben al Estado en sentido estricto y también a las comunidades autónomas» (STC 82/2016, FJ 4).

Recuerda el escrito del representante de la Cámara autonómica que la protección de las distintas modalidades lingüísticas coexistentes con el castellano en las comunidades autónomas se ha traducido para algunas de ellas en su declaración como cooficiales con el castellano por parte de los respectivos estatutos de autonomía, una posibilidad que ofrece la propia Constitución en su artículo 3.2 (STC 56/2016, FJ 3: «el art. 3.2 de la Constitución remite a los estatutos de autonomía la decisión sobre el reconocimiento de las lenguas propias como lenguas cooficiales»). Para otras modalidades lingüísticas, sin embargo, el mandato constitucional de protección no ha tenido, al menos por el momento, esa traducción. Es el caso del bable, como el Tribunal Constitucional ha tenido ya ocasión de verificar (SSTC 82/1986, FJ 4; 27/1996, FJ I; 48/2000, y ATC 27/2010).

Subraya el escrito del representante de la Junta General que la cooficialidad, tiene dicho el Tribunal Constitucional, comporta que, «independientemente de su realidad y peso como fenómeno social», una lengua «es reconocida por los poderes públicos como medio normal de comunicación en y entre ellos y en su relación con los sujetos privados, con plena validez y efectos jurídicos» (STC 82/1986, FJ 2) y «lo es con respecto a todos los poderes públicos radicados en el territorio autonómico, sin exclusión de los órganos dependientes de la administración central y de otras instituciones estatales en sentido estricto» (STC 165/2013, FJ 4), «siendo, por tanto, el criterio delimitador de la oficialidad del castellano y de la cooficialidad de otras lenguas españolas el territorio, independientemente del carácter estatal (en sentido estricto), autonómico o local de los distintos poderes públicos» [STC 31/2010, FJ 14 a)]; «el ciudadano tiene derecho a usar indistintamente el castellano o la lengua oficial propia de la comunidad autónoma en sus relaciones con el conjunto de las instituciones públicas que se ubican en el territorio de esa comunidad» (STC 11/2018, FJ 4). De modo que no podrán obtener el reconocimiento como medio normal de comunicación con plena validez y efectos jurídicos con respecto a todos los poderes públicos radicados en una comunidad autónoma, en y entre ellos, y de estos con los particulares, las lenguas que, como el bable, no sea cooficiales según los estatutos de autonomía.

Prosigue el escrito del representante legal de la Cámara señalando que con arreglo al ATC 27/2010, no hay cooficialidad encubierta o material del bable en el artículo 4.2 de la Ley 1/1998, porque, de un lado, «su principal virtualidad es privar de toda discrecionalidad a la administración autonómica a la hora de aceptar las comunicaciones que reciba en esa lengua» y, del otro, porque «la plenitud de validez a todos los efectos predicada por el legislador autonómico solo vincula al Principado de Asturias, según se precisa en el inciso final de este precepto legal, quedando por tanto extramuros de ese ámbito de aplicación el resto de poderes públicos existentes en el territorio autonómico».

Así, el artículo 4.2 de la Ley 1/1998 no mereció tacha de inconstitucionalidad en el ATC 27/2010 sobre la base de esas dos consideraciones. Para el escrito del representante legal de la Junta General tampoco el artículo 3 bis del Reglamento de la Junta General debiera merecerlo, pues: a) se limita a decir que cualquier persona que comparezca ante la Cámara puede utilizar el bable/asturiano, algo que no va más allá del artículo 4.2 de la Ley 1/1998 cuando dice que los ciudadanos tienen derecho a emplear el bable/asturiano ante la administración autonómica; y b) si limitado es el alcance del artículo 4.2 de la Ley 1/1998, que se circunscribe a la administración del Principado, no más amplio es, desde luego, el alcance del artículo 3 bis del Reglamento de la Junta General, que se ciñe a las intervenciones ante la Junta General.

Sostiene el escrito del representante de la Junta General que el hecho de que una lengua no sea oficial no significa que no pueda tener algunos «usos oficiales». El propio Tribunal Constitucional no ha querido que se dejaran sin proclamar unas candidaturas al Congreso y al Senado en bable/asturiano (STC 48/2000). Esos usos no podrán ser, ciertamente, los que habilita una declaración de cooficialidad, es decir, los que, con plena validez y efectos, se imponen para, en y entre todos los poderes públicos radicados en la comunidad autónoma, y entre estos y los particulares. Pero, entre la protección máxima de la cooficialidad y una mínima protección de lo que serían los contenidos lingüísticos que conllevan derechos humanos como, por ejemplo, el derecho a un nombre, o a la vida privada, «se abre paso una zona o nivel intermedio de garantía de los derechos lingüísticos».

Señala el representante de la Junta General que el artículo 3 bis del Reglamento de la Cámara contempla el uso del bable/asturiano únicamente en sede parlamentaria y para las intervenciones en la Cámara. Y recuerda que otras instituciones parlamentarias autorizan el uso de lenguas no oficiales. En Aragón, el artículo 6 del Reglamento de las Cortes de Aragón dispone que las «[l]as Cortes de Aragón adaptarán sus actuaciones interna y externa, así como sus relaciones con los ciudadanos, a las obligaciones derivadas de la legislación vigente en materia de lenguas y en virtud de lo dispuesto en el Estatuto de Autonomía». Y el Reglamento del Senado, respecto de las lenguas cooficiales, que son cooficiales en las comunidades autónomas respectivas, pero no en el Estado, es decir, no en el Senado, contiene, sin embargo, diversas cláusulas para habilitar su uso con validez y efectos jurídicos en las intervenciones en la Cámara alta.

El mandato del artículo 4 del Estatuto de Autonomía no es únicamente de protección del bable, sino también de promoción de su uso y de regulación del mismo. El artículo 10.1.27 del Estatuto de Autonomía tampoco habla solo de protección, sino, también, de «fomento».

Prosigue el representante de la Junta General recordando que la Carta europea de las lenguas regionales o minoritarias, que aunque «no puede erigirse en canon autónomo de validez», sí «proporciona pautas interpretativas» [STC 165/2013, FJ 14 a), con remisión al ATC 166/2005, FJ 4; también STC 56/2016, FJ 5], incluye «el empleo por las colectividades regionales de lenguas regionales o minoritarias en los debates de sus asambleas, sin excluir, no obstante, el uso de la(s) lengua(s) oficial(es) del Estado» [artículo 10.2 e)] entre las medidas a «permitir y/o fomentar». Y ello, por lo que se refiere a España, tanto, según consta en el instrumento de ratificación del Tratado, para las lenguas reconocidas como oficiales en los Estatutos de Autonomía de las comunidades autónomas del País Vasco, Cataluña, Illes Balears, Galicia, Valenciana y Navarra, como para «las que los estatutos de autonomía protegen y amparan en los territorios donde tradicionalmente se hablan».

Y es que las asambleas regionales, que, como todo Parlamento, son «ante todo, escenarios privilegiados del debate político» (STC 226/2004, FJ 6) y para la representación del pluralismo político, que, en efecto, «adquiere uno de sus más claros sentidos en la actividad parlamentaria» (STC 115/2019, FJ 3), resultan también, por eso mismo, lugar y recinto propicios para dar visibilidad a esas lenguas regionales o minoritarias, al pluralismo lingüístico que en ellas se encarna, protegiéndolas y fomentando su uso como quieren la Carta Europea y la Constitución Española, al igual que el Estatuto de Autonomía del Principado de Asturias.

Así, entiende el representante de la Junta General que el artículo 3 bis del Reglamento de la Junta General del Principado de Asturias no infringe los artículos 3 de la Constitución y 4 el Estatuto de Autonomía porque no comporta para el bable una cooficialidad encubierta que haya sorteado la falta de declaración de cooficialidad en el Estatuto de Autonomía como norma constitucionalmente competente para hacer esa declaración.

Responde, por último, a la alegación de que «el general uso del bable con plena eficacia jurídica en las sesiones parlamentarias puede debilitar el control que los parlamentarios y grupos parlamentarios realizan del Ejecutivo y de la administración autonómica, en cuanto, al no ser una lengua de general conocimiento, puede no entenderse por los diputados». Señala el escrito del representante de la Junta General que para supuestos de dificultad en la comprensión es para lo que el artículo 3 bis del Reglamento de la Junta General cuenta con un apartado 2 que dice «[l]a mesa de la Cámara, oída la junta de portavoces, adoptará, en su caso, los criterios oportunos a tal efecto», es decir, efectuará las ponderaciones y adoptará las resoluciones que, de darse el caso, sean necesarias. Así, podrán discutirse las determinaciones que, al amparo de lo dispuesto en el apartado 2 del artículo 3 bis del Reglamento, la mesa, oída la junta de portavoces, considere en su caso necesarias y adecuadas, pero no cabe prejuzgar en este recurso cuáles vayan a ser, ni anticipar que el apartado 1 del artículo 3 bis del Reglamento pueda llegar a dar cobertura a criterios de uso inconstitucionales. Por todo ello, el letrado autonómico suplica que se dicte sentencia desestimando el recurso.

7. Mediante providencia de 16 de marzo de 2021 se acordó señalar para la deliberación y votación de la presente sentencia el día 18 del mismo mes y año.

II. Fundamentos jurídicos

1. El presente recurso de inconstitucionalidad ha sido formulado por más de cincuenta diputados del Grupo Parlamentario Vox en el Congreso de los Diputados contra el art. 3 bis del Reglamento de la Junta General del Principado de Asturias en la redacción que del mismo ha realizado la reforma de 1 de julio de 2020 cuando dispone:

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

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

Los diputados recurrentes, tal y como se reproduce en los antecedentes, consideran que la disposición impugnada ha vulnerado los artículos 3.2 y 81.1 de la Constitución y el art. 4 del Estatuto de Autonomía del Principado de Asturias. Igualmente consideran vulnerado el artículo 23 CE.

El representante legal de la Junta General del Principado de Asturias, en los términos que han quedado resumidos en los antecedentes, expresa su opinión divergente, señalando que el artículo 4.2 de la Ley 1/1998 reconoce a los ciudadanos el derecho a emplear el bable/asturiano ante la administración autonómica, y suplicando la desestimación del recurso.

2. Se alega, en primer lugar, por los diputados recurrentes que el reconocimiento del derecho a utilizar el bable/asturiano tanto a los diputados, en el ejercicio de sus funciones parlamentarias, como a los miembros del Consejo de Gobierno, a los cargos y empleados públicos y a cualquier persona que comparezca ante la Cámara,

sería contraria a las previsiones de los arts. 3.2 y 81.1 de la Constitución, que reservan a los estatutos de autonomía la decisión sobre el reconocimiento de las lenguas propias como lenguas oficiales y la determinación, en cada caso, del alcance de la cooficialidad, y del art. 4 del Estatuto de Autonomía del Principado de Asturias, que no ha reconocido el bable/asturiano como lengua cooficial; pues no existiendo una declaración estatutaria de cooficialidad del bable/asturiano le estaría impedido al Reglamento de la Cámara regular un aspecto primordial de esa cooficialidad como es la condición de lengua de uso normal «en» los poderes públicos. Así, para los recurrentes el art. 3 bis estaría estableciendo el carácter de cooficial del bable/asturiano al instaurar el uso general de dicha lengua en el Parlamento asturiano.

Para abordar la referida impugnación es preciso comenzar subrayando que la diversidad lingüística es una realidad cuyo respeto constituye un valor fundamental reconocido por la Constitución como patrimonio común y expresión de la diversidad cultural de España. Según este tribunal advirtió tempranamente, la Constitución de 1978 reconoce la realidad plurilingüe de la Nación española y, viendo en ella un valor cultural no solo asumible, sino también digno de ser promovido, obtiene de dicha realidad una serie de consecuencias jurídicas, la primera en orden a la posible atribución de carácter oficial a las diversas lenguas españolas, la segunda en orden a la protección efectiva de todas ellas y la tercera en orden a la configuración de derechos y deberes individuales en materia lingüística. Ya en el apartado cuarto de su preámbulo, la Constitución proclama la voluntad de «proteger a todos los españoles y pueblos de España en el ejercicio de los derechos humanos, sus culturas y tradiciones, lenguas e instituciones»; y el art. 20.3, en relación con la organización y el control parlamentario de los medios de comunicación públicos y el acceso a ellos, impone que se lleven a cabo en el respeto a las «diversas lenguas de España» (STC 56/2016, de 17 de marzo, FJ 2).

Debemos recordar, como ya hicimos, asimismo, en la referida STC 56/2016, de 17 de marzo, FJ 2, que en la configuración del estatuto de las lenguas españolas distintas del castellano la Constitución deja un importante espacio a la regulación por los estatutos y las leyes de las comunidades autónomas. En el artículo 3 del texto constitucional se fijaron los acuerdos básicos que actúan como premisa para cualquier desarrollo normativo en este ámbito sin que se imponga un único modelo de regulación y gestión del pluralismo lingüístico. Es, por tanto, el ya referido artículo 3 CE (que figura significativamente en el título preliminar) el que contiene sustancialmente la regulación constitucional en materia lingüística, en los siguientes términos:

«1. El castellano es la lengua española oficial del Estado. Todos los españoles tienen el deber de conocerlo y el derecho de usarlo.

2. Las demás lenguas españolas serán también oficiales en las respectivas Comunidades Autónomas de acuerdo con sus Estatutos.

3. La riqueza de las distintas modalidades lingüísticas de España es un patrimonio cultural que será objeto de especial respeto y protección.»

Ciertamente, en virtud de la remisión que hace el apartado 2 de este artículo 3 CE a lo dispuesto en las normas estatutarias de las respectivas comunidades autónomas, tal regulación esencial se completa con lo que dichas normas establecen sobre la cooficialidad de las lenguas españolas distintas del castellano. Así, el art. 3.1 y 2 de la Constitución y los artículos correspondientes de los respectivos estatutos de autonomía son la base de la regulación del pluralismo lingüístico en cuanto a su incidencia en el plano de la oficialidad en el ordenamiento constitucional español.

De acuerdo con la doctrina de este tribunal, de la regulación que hace la Constitución de la materia se desprendería que es oficial una lengua, independientemente de su realidad y peso como fenómeno social, cuando es reconocida por los poderes públicos como medio normal de comunicación en y entre ellos y en su relación con los sujetos privados, con plena validez y efectos jurídicos (STC 82/1986, de 26 de junio, FJ 2). Ello implica que una lengua oficial será un medio de comunicación normal de los poderes públicos y ante ellos, de lo que se sigue que en el caso de aquellas lenguas distintas al castellano la consecuente cooficialidad lo es con respecto a todos los poderes públicos radicados en el territorio autonómico, sin exclusión ni de los entes locales ni de los órganos dependientes de la administración central (STC 82/1986, FJ 4), de modo que el ciudadano tiene derecho a usar indistintamente el castellano o la lengua oficial propia de la comunidad autónoma en sus relaciones con el conjunto de las instituciones públicas que se ubican en el territorio de esa comunidad (SSTC 134/1997, de 17 de julio, FJ 2; 253/2005, de 11 de octubre, FJ 10, y 31/2010, FJ 21).

Examinado el alcance de los dos primeros apartados del art. 3 CE, debemos asimismo subrayar que el referido precepto constitucional dispone de un apartado 3 en virtud del cual el constituyente ha demandado tutelar, también, aquellas realidades lingüísticas que no están amparadas por el estatuto de la oficialidad lingüística en un determinado territorio autonómico, para lo cual corresponderá a los poderes públicos disponer las garantías tanto de respeto como de protección de aquellas, lo cual incluye la posible regulación de su uso público bajo determinadas circunstancias.

Recordado lo anterior, es ya posible abordar el primer motivo de impugnación señalando que el precepto reglamentario impugnado en el presente proceso constitucional no tiene como resultado la atribución de los efectos propios de la oficialidad a una lengua propia, pues no reconoce al bable/asturiano como «medio normal de comunicación» ante todos los poderes públicos radicados en el territorio autonómico, sino únicamente reconoce determinados efectos en el seno de la institución parlamentaria autonómica. Es claro que el precepto impugnado no regula dicha cooficialidad. La posibilidad de utilizar el bable/asturiano se reconoce tanto en favor de los diputados en el ejercicio de sus funciones parlamentarias como de los miembros del Consejo de Gobierno, los cargos y empleados públicos y cualquier persona que comparezca ante la Cámara pero únicamente a los exclusivos efectos de utilizar esa lengua en sede parlamentaria. En efecto, el precepto reglamentario impugnado no se refiere, ni podría hacerlo, ni a la administración autonómica, ni a los entes locales, ni a los órganos dependientes de la administración central. Lo dispuesto en el art. 3 bis del Reglamento de la Junta General tiene un ámbito de aplicación limitado, pues los efectos del reconocimiento que en el mismo se realiza solo se producen en el ámbito de la propia Cámara autonómica, quedando por tanto extramuros de ese ámbito de aplicación el resto de los poderes públicos existentes en el territorio autonómico.

Serían los ya referidos efectos generales ante todos los poderes públicos radicados en un territorio las notas identificativas de la oficialidad de una lengua determinada –efectos generales que son los que justifican, precisamente, que el apartado 2 del artículo 3 CE remita para declarar expresa y formalmente la cooficialidad a los estatutos de autonomía como norma institucional básica de cada comunidad autónoma a la que el Estado reconoce y ampara como parte integrante de su ordenamiento jurídico según dispone el art. 147.1 CE–, pero tales notas no se dan en el presente supuesto, pues no nos encontramos ante un reconocimiento general por los poderes públicos de una lengua como medio normal de comunicación en y entre ellos y en su relación con los sujetos privados, con plena validez y efectos jurídicos. Dicho de otro modo, el precepto impugnado se limita a establecer que la Junta General, máximo órgano de representación de los ciudadanos asturianos, acepta la utilización de la lengua asturiana tanto por los diputados en el ejercicio de sus funciones parlamentarias como por los miembros del Consejo de Gobierno, los cargos y empleados públicos o cualquier persona que comparezca ante la Cámara, como medio de asegurar la protección, el uso y la promoción del bable a las que se refiere el art. 4 del Estatuto de Autonomía en desarrollo de lo dispuesto en el apartado 3 del art. 3 CE cuando dispone que «la riqueza de las distintas modalidades lingüísticas de España es un patrimonio cultural que será objeto de especial respeto y protección».

El Estatuto de Autonomía del Principado de Asturias contiene un reconocimiento de la lengua propia, el bable/asturiano, y remite a la Ley para la regulación de los distintos aspectos de su protección, uso y promoción. Como también sucede en otros estatutos de autonomía, este reconocimiento del plurilingüismo no lleva aparejada la atribución de carácter oficial a la lengua propia, que, en este caso, sí ha sido identificada por el propio Estatuto bajo una concreta denominación; el bable. Pero el que no se haya atribuido estatutariamente carácter oficial al bable/asturiano no excluye la posibilidad de tutelar aquella realidad lingüística que no está amparada por el estatuto de la oficialidad lingüística mediante medidas de protección y promoción como es el reconocimiento del uso de la lengua propia ante el órgano de representación de la ciudadanía, la Junta General del Principado de Asturias, foro de debate y participación en el que es especialmente adecuado que se garantice y visibilice aquella realidad lingüística plural. En definitiva el párrafo tercero del artículo tercero de la CE establece también su propio espacio de protección al ejercicio de las lenguas no oficiales, con independencia de lo establecido en el apartado segundo.

A tal interpretación del alcance del mandato constitucional de respeto y protección de aquellas realidades lingüísticas que no están amparadas por el estatuto de la oficialidad lingüística, coadyuva el hecho de que, como ya estableció este tribunal en relación con otras lenguas regionales no oficiales, en la medida en que el Estatuto de Autonomía del Principado de Asturias «protege y ampara» el bable no hay duda de que resultan de aplicación las disposiciones de la Carta europea de las lenguas regionales o minoritarias, en los términos de la declaración del Estado español incluida en el instrumento de ratificación de la Carta de 2 de febrero de 2001 («Boletín Oficial del Estado» núm. 222, de 15 de septiembre de 2001) según la cual, a los efectos de la Carta se entienden por lenguas regionales o minoritarias, además de las reconocidas como oficiales, «las que los estatutos de autonomía protegen y amparan en los territorios donde tradicionalmente se hablan». Así, cabe señalar, tal como recuerda el letrado de la Junta General, que la referida Carta europea de las lenguas regionales o minoritarias, que de acuerdo con nuestra doctrina proporciona pautas interpretativas de nuestro régimen jurídico lingüístico [STC 165/2013, FJ 14 a), con remisión al ATC 166/2005, FJ 4; también STC 56/2016, FJ 5], incluye específicamente entre aquellas disposiciones de la parte tercera de la Carta que recogen medidas dirigidas a «permitir y/o fomentar» por los Estados firmantes: «el empleo por las colectividades regionales de lenguas regionales o minoritarias en los debates de sus asambleas, sin excluir, no obstante, el uso de la(s) lengua(s) oficial(es) del Estado» [artículo 10.2 e)]; medida razonable que se vincula con uno de los objetivos y principios establecidos en el artículo 7 de la Carta como es «la facilitación y/o el fomento del empleo oral y escrito de las lenguas regionales o minoritarias en la vida pública y en la vida privada».

Por todo cuanto antecede, debemos desestimar el primer motivo de inconstitucionalidad alegado.

3. Se alega, en segundo lugar, por los diputados recurrentes que el reconocimiento del derecho a utilizar el bable/asturiano en la Junta General del Principado de Asturias recogido en el art. 3 bis puede debilitar el control que

los parlamentarios y grupos parlamentarios realizan del Ejecutivo y de la administración autonómica, en cuanto, al no ser una lengua de general conocimiento, puede no entenderse por los diputados, lo que afectaría al núcleo de la función representativa de los parlamentarios, ex artículo 23 CE.

Así, lo que plantea este segundo motivo, es la eventual imposibilidad efectiva para que los diputados de la Junta General puedan ejercer sus facultades de control e impulso de la acción del Gobierno como consecuencia de que pudieran no comprender las comparecencias que se realicen en bable/asturiano, vulnerándose así el ius in officium propio del cargo de parlamentario protegido por el art. 23.2 CE y el correlativo derecho de los ciudadanos a participar en las funciones públicas a través de sus representantes (art. 23.1 CE).

Sin embargo, la vulneración del derecho fundamental que pudiera derivar del precepto, pues es indudable que la regulación afecta a aquellos derechos o atribuciones que integran el estatuto constitucionalmente relevante del representante público, puede quedar salvada por la previsión recogida en el apartado 2 del propio artículo 3 bis del Reglamento de la Junta General del Principado de Asturias cuando dispone que «[l]a mesa de la Cámara, oída la junta de portavoces, adoptará, en su caso, los criterios oportunos a tal efecto». Es decir, al efecto de que tanto los diputados en el ejercicio de sus funciones parlamentarias como los miembros del Consejo de Gobierno, los cargos y empleados públicos y cualquier persona que comparezca ante la Cámara puedan utilizar el bable/asturiano. Así, que esa afectación no se convierta en vulneración depende de que la mesa necesariamente adopte las medidas oportunas para impedir que el desconocimiento del bable por los representantes suponga un obstáculo para el ejercicio de tales funciones de debate y control.

Tal previsión impone a la mesa que al adoptar los criterios a los que el precepto se refiere realice una interpretación de los mismos que impida que la previsión recogida en el apartado 1 del art. 3 bis pueda llegar a suponer una limitación efectiva y real al ejercicio de aquellos derechos o atribuciones que integran el estatuto constitucionalmente relevante del representante público y a motivar las razones de su aplicación, con la finalidad de evitar la vulneración del derecho fundamental del representante de los ciudadanos a ejercer su cargo (art. 23.2 CE), así como del derecho de estos a participar en los asuntos públicos (art. 23.1 CE), que se puedan producir por el uso en la Junta General de una lengua distinta a la oficial en todo el Estado.

Así, tal y como señala el representante de la Junta General, podrán discutirse las determinaciones que, al amparo de lo dispuesto en el apartado 2 del artículo 3 bis del Reglamento, la mesa, oída la junta de portavoces, considere en su caso necesarias y adecuadas, pero no cabe prejuzgar en este recurso cuáles vayan a ser, ni anticipar que el apartado 1 del artículo 3 bis del Reglamento pueda llegar a dar cobertura a criterios de uso inconstitucionales.

Cabe por tanto concluir que, en abstracto, el precepto impugnado no vulnera los derechos reconocidos en el art. 23 CE, por lo que debemos igualmente desestimar este segundo motivo de impugnación.

FALLO

En atención a todo lo expuesto, el Tribunal Constitucional, POR LA AUTORIDAD QUE LE CONFIERE LA CONSTITUCIÓN DE LA NACIÓN ESPAÑOLA,

Ha decidido

Desestimar el recurso de inconstitucionalidad núm. 4911-2020 promovido por más de cincuenta diputados del Grupo Parlamentario Vox del Congreso de los Diputados contra el art. 3 bis del Reglamento de la Junta General del Principado de Asturias de 18 de junio de 1997, introducido mediante la reforma aprobada por el Pleno de la Cámara de 1 de julio de 2020 y publicada en el «Boletín Oficial del Principado de Asturias» núm. 139, de 20 de julio de 2020.

Publíquese esta sentencia en el «Boletín Oficial del Estado».

Dada en Madrid, a dieciocho de marzo de dos mil veintiuno. Juan José González Rivas. Encarnación Roca Trías. Andrés Ollero Tassara. Santiago Martínez-Vares García. Juan Antonio Xiol Ríos. Pedro José González-Trevijano Sánchez. Alfredo Montoya Melgar. Cándido Conde-Pumpido Tourón. María Luisa Balaguer Callejón. Firmado y rubricado.

VOTO PARTICULAR que formula la MAGISTRADA DOÑA ENCARNACIÓN ROCA TRÍAS a la sentencia dictada en el recurso de inconstitucionalidad núm. 4911-2020

En el ejercicio de la facultad que me confiere el artículo 90.2 de la Ley Orgánica del Tribunal Constitucional, y con el máximo respeto a la opinión de la mayoría, formulo voto particular a fin de exponer mi discrepancia con la fundamentación jurídica y con el fallo de la sentencia, en atención a las razones que defendí durante su deliberación en el Pleno y que paso a exponer a continuación.

1. En el presente recurso de inconstitucionalidad se impugna el art. 3 bis del Reglamento de la Junta General del Principado de Asturias, introducido por el art. único de la reforma de dicho Reglamento de 1 de julio de 2020, que establece:

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

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

El citado precepto se impugna por contradecir la reserva al estatuto de autonomía establecida en los arts. 3 y 81.1 CE y el propio art. 4 del Estatuto de Autonomía del Principado de Asturias, que decidió no otorgar la condición de cooficial a la modalidad lingüística del bable. Los recurrentes consideran que no existiendo una declaración estatutaria de cooficialidad del bable/asturiano, le estaría impedido al Reglamento de la Cámara regular un aspecto primordial de esa cooficialidad como es la condición de lengua de uso normal «en» los poderes públicos, al instaurar el uso general de dicha lengua en el Parlamento asturiano.

2. Tras examinar el alcance de los dos primeros apartados del art. 3 CE y de la previa doctrina constitucional acerca de la cooficialidad lingüística, con cita de la STC 56/2016, la sentencia rechaza la queja de los recurrentes con base en un único argumento: «el precepto reglamentario impugnado en el presente proceso constitucional no tiene como resultado la atribución de los efectos propios de la oficialidad a una lengua propia, pues no reconoce al bable/asturiano como “medio normal de comunicación” ante todos los poderes públicos radicados en el territorio autonómico, sino únicamente reconoce determinados efectos en el seno de la institución parlamentaria autonómica» (FJ 2). Y añade: «En efecto, el precepto reglamentario impugnado no se refiere, ni podría hacerlo, ni a la administración autonómica, ni a los entes locales, ni a los órganos dependientes de la administración central. Lo dispuesto en el art. 3 bis del Reglamento de la Junta General tiene un ámbito de aplicación limitado, pues los efectos del reconocimiento que en el mismo se realiza solo se producen en el ámbito de la propia Cámara autonómica, quedando por tanto extramuros de ese ámbito de aplicación el resto de los poderes públicos existentes en el territorio autonómico» (FJ 2). Para la sentencia serían, pues, los «efectos generales ante todos los poderes públicos radicados en un territorio las notas identificativas de la oficialidad de una lengua determinada», y esas no se dan en el presente supuesto, por lo que la sentencia considera el precepto impugnado como un «medio de asegurar la protección, el uso y la promoción del bable a las que se refiere el art. 4 del Estatuto de Autonomía en desarrollo de lo dispuesto en el apartado 3 del art. 3 CE cuando dispone que “la riqueza de las distintas modalidades lingüísticas de España es un patrimonio cultural que será objeto de especial respeto y protección”» (FJ 2).

Es decir, para el Pleno, el precepto reglamentario impugnado no tiene como resultado la atribución de los efectos propios de la oficialidad porque solo se reconoce como «medio de comunicación normal» en la Junta General del Principado de Asturias y, por tanto, su finalidad es la protección, uso y promoción del bable/asturiano.

3. En la STC 11/2018, de 8 de febrero, que resolvió el recurso de inconstitucionalidad interpuesto contra algunos preceptos de la Ley del Parlamento de Cataluña 35/2010, de 1 de octubre, del occitano, aranés en Arán, el tribunal, en su FJ 2, señaló: «El encuadramiento que el proceso demanda debe hacerse, conforme a reiterada doctrina constitucional, atendiendo preferentemente al “sentido y finalidad” de la norma (STC 153/1989, de 5 de octubre, FJ 4). En principio, la regulación del uso de las lenguas puede entenderse, en función de las concretas previsiones de la norma, bien relacionada con el estatus de oficialidad de esa lengua o bien con las medidas dirigidas al fomento de su utilización. Este tribunal ya ha tenido ocasión de declarar que, de lo dispuesto en la materia tanto en la Constitución como en el Estatuto de Autonomía, surge un mandato, una habilitación competencial (que el tribunal ha calificado como “deber”, STC 6/1982, de 22 de febrero, “mandato”, STC 69/1988, de 19 de abril, FJ 8, “habilitación”, STC 337/1994, de 23 de diciembre, FJ 7, o como “competencia lingüística”, STC 74/1989, de 21 de abril, FJ 2), dirigido a la Generalitat de Cataluña para llevar a cabo, en las condiciones que derivan de la Constitución y el Estatuto, no solo actividades de fomento de las lenguas oficiales en la comunidad, sino también para regular los aspectos esenciales de la cooficialidad de las mismas». Tras examinar el contenido de los preceptos impugnados, se concluía que su objeto no era el fomento y difusión del aranés, sino que por el contrario, se referían «al régimen de cooficialidad del aranés, pues su objeto y finalidad se circunscribe al desarrollo de su estatuto jurídico en cuanto lengua reconocida por los poderes públicos como medio normal de comunicación en y entre ellos y en su relación con los sujetos privados, con plena validez y efectos jurídicos».

Este debería haber sido, a mi juicio, el canon o forma de enjuiciar este recurso. Dilucidar desde el «sentido y finalidad de la norma», si nos encontrábamos o no ante una norma que regula aspectos esenciales de la cooficialidad, y ello en la consideración de que, a diferencia del aranés, el bable/asturiano no se encuentra reconocido como lengua oficial por el Estatuto de Autonomía del Principado de Asturias. La sentencia con la que no estoy de acuerdo no hace ninguna reflexión en este sentido y se limita a afirmar, en los términos ya expuestos, que dado que no nos hallamos ante un reconocimiento general del bable/asturiano como «medio de comunicación normal», no se dan «las notas identificativas de la oficialidad» y, por tanto, la finalidad del precepto es la protección, uso y promoción de dicha lengua.

4. Dicho lo anterior procede afirmar lo siguiente:

(i) Ninguna duda cabe albergar de que el bable no es lengua oficial, puesto que el Estatuto de Autonomía del Principado no le reconoce este carácter (SSTC 82/1986, de 26 de junio, FJ 4, y 27/1996, de 15 de febrero, FJ 3). Únicamente establece, en su art. 4, que «gozará de protección», «[s]e promoverá su uso, su difusión en los medios de comunicación y su enseñanza, respetando en todo caso, las variantes locales y la voluntariedad en su aprendizaje», y que una ley del Principado regulará su «protección, uso y promoción».

(ii) En la STC 87/1997, de 24 de abril, el Tribunal afirmó que «la Constitución en su art. 3.2 remite a los Estatutos de Autonomía de las Comunidades con lengua propia distinta del castellano la decisión sobre la declaración de la oficialidad de esa lengua y acerca de su régimen jurídico. A su vez los Estatutos concretan esta remisión constitucional mediante preceptos, situados en los Títulos preliminares respectivos, en los que, después de efectuar la declaración de la oficialidad de la lengua propia de la Comunidad y reiterar la del castellano, lengua oficial común, incluyen un mandato dirigido a las correspondientes instituciones autonómicas de gobierno para que adopten las medidas necesarias en orden a asegurar el conocimiento de ambos idiomas y a garantizar la plena igualdad en lo que se refiere a los derechos y deberes lingüísticos de los ciudadanos, así como el uso normal y oficial de las lenguas oficiales» (FJ 3).

(iii) Es cierto, por otro lado, que en la STC 82/1986, de 26 de junio, FJ 2, el Tribunal señaló que la condición de lengua oficial reside en su reconocimiento, por los poderes públicos, como medio normal de comunicación en y entre ellos y en su relación con los sujetos privados, con plena validez y efectos jurídicos. No obstante, y esto no puede pasar desapercibido, dicho reconocimiento por los poderes públicos estaba previamente atribuido estatutariamente. Solo el Estatuto, ex art. 3.2 CE, puede llevar a cabo dicho reconocimiento. Pero, a falta del mismo, ¿puede el legislador ordinario declarar una lengua como medio de comunicación oficial aunque solo lo sea para determinados ámbitos

(iv) Como ya se ha señalado, el Pleno ha considerado que cualquier regulación que se haga respecto de una lengua no oficial, sea cual sea su contenido, si esta no es general, es decir, si no afecta a todos los poderes públicos radicados en el territorio autonómico, deberá ser considerada como una medida de protección, uso y promoción de la misma. Yo estimo, sin embargo, que en los supuestos de lenguas no oficiales se ha de partir y atender «preferentemente» al «sentido y finalidad de la norma», y no tener como único canon de enjuiciamiento el que se hace derivar de la definición que este tribunal, a falta de una establecida en la Constitución, ha hecho de «lengua oficial», sin haber tenido, al menos, en consideración, que fue realizada, según entiendo yo, desde la comprensión de que la oficialidad debía ser previamente declarada por el Estatuto de Autonomía (art. 3.2 CE).

Así pues y desde el razonamiento expuesto, considero que el art. 3 bis del Reglamento ha convertido el bable/asturiano en lengua cooficial «en» el Parlamento asturiano, al otorgarle una cualidad o efecto no reconocido previamente en su Estatuto, y, por tanto, sin competencia para ello.

5. Nos encontramos ante una sentencia importante por su trascendencia y sus consecuencias pro futuro. Solo el Estatuto puede convertir una lengua propia en medio normal de comunicación «en» y «entre» los poderes públicos. Y si no lo hace, el legislador no puede, a mi juicio, conferir, aunque sea de forma parcial o limitada, dicha cualidad. Con esta sentencia se confirma la decisión tomada en el art. 3 bis del Reglamento de la Junta General del Principado de Asturias.

La reforma de un Estatuto de Autonomía es compleja. Necesita de un procedimiento de aprobación y de reforma dificultoso. Pero ello no es casualidad. Es la «norma institucional básica de cada comunidad autónoma» (art. 147.1 CE). Si en su día no se declaró por el Estatuto del Principado de Asturias la cooficialidad del bable, solo a través de su reforma puede revertirse esta decisión. No hacerlo así, sino a través de diferentes normas que, aunque de forma limitada o parcial, regulen aspectos propios de la cooficialidad, puede acabar convirtiendo una lengua propia en plenamente oficial por una vía distinta a la prevista constitucionalmente.

Y en este sentido emito mi voto particular.

Madrid, a dieciocho de marzo de dos mil veintiuno. Encarnación Roca Trías. Firmado y rubricado.

VOTO PARTICULAR concurrente que formula el MAGISTRADO DON PEDRO JOSÉ GONZÁLEZ-TREVIJANO SÁNCHEZ a la sentencia dictada en el recurso de inconstitucionalidad núm. 4911-2020

En ejercicio de la facultad que me confiere el art. 90.2 de la Ley Orgánica del Tribunal Constitucional (LOTIC), y con pleno respeto a la opinión de la mayoría, expreso mi discrepancia, no con el fallo, pero sí con la fundamentación jurídica de la sentencia dictada en el recurso de inconstitucionalidad mencionado, en los términos que expuse en la deliberación realizada en el Pleno.

Coincido con el texto de la sentencia, cuando afirma que el art. 3 de la Constitución Española y los artículos correspondientes de los respectivos estatutos de autonomía constituyen la base de la regulación del pluralismo lingüístico, en cuanto a su incidencia en el plano de la oficialidad en el ordenamiento constitucional español. Como hemos señalado, «la Constitución en art. 3.2 remite a los estatutos de autonomía de las comunidades con lengua propia distinta del castellano la decisión sobre la declaración de oficialidad de esa lengua y acerca de su régimen jurídico. A su vez, los estatutos concretan esa remisión constitucional mediante preceptos, situados en los títulos preliminares respectivos, en lo que, después de efectuar esa declaración de la oficialidad de la lengua propia de la comunidad [...] incluyen un mandato dirigido a las correspondientes instituciones autonómicas de gobierno para que adopten las medidas necesarias en orden a asegurar el conocimiento de ambos idiomas y a garantizar la plena igualdad en lo que se refiere a los derechos y deberes lingüísticos de los ciudadanos, así como el uso normal y oficial de ambas lenguas» (STC 87/1997, de 24 de abril, FJ 3).

De acuerdo con ello, únicamente tienen la consideración de lenguas cooficiales en el territorio de una comunidad autónoma, aquellas que hayan sido reconocidas como tales en el respectivo estatuto de autonomía. Dicho reconocimiento no se produce en el caso del Estatuto de Autonomía del Principado de Asturias, cuyo art. 4.1 se limita a señalar que «[e]l bable gozará de protección. Se promoverá su uso, su difusión en los medios de comunicación y su enseñanza, respetando en todo caso las variantes locales y la voluntariedad de su aprendizaje». Siendo ello así, y acudiendo a lo señalado en el apartado 3 del art. 3 del texto constitucional, el bable se configura como una «modalidad lingüística», y es, por ello «patrimonio cultural que será objeto de especial respeto y protección».

De conformidad con el art. 3.2 CE, el reconocimiento del bable como lengua oficial en el territorio autonómico exigiría necesariamente la previa reforma del Estatuto de Autonomía, y por tanto la concurrencia de las mayorías exigidas en su art. 56.2, sin que pueda abordarse por el cauce de una ley ordinaria emanada de la asamblea legislativa. Dicha pretensión se situaría extramuros de lo señalado en el texto constitucional y en la propia norma estatutaria.

Esta clara distinción, que deriva del marco constitucional y estatutario vigente, no aparece, a mi juicio, recogida en la sentencia con la suficiente claridad, dando lugar a un déficit argumentativo que debería haberse reparado en el texto. La sentencia viene a poner el énfasis en que el apartado 3 del art. 3 CE, en la medida en que ha demandado tutelar aquellas realidades lingüísticas que no están amparadas por el estatuto de cooficialidad lingüística «incluye la posible regulación de su uso público bajo determinadas circunstancias». Se trata, a mi juicio, de una expresión apodíctica, que no precisa ni el alcance ni las circunstancias de esa regulación, ni por tanto viene a distinguir suficientemente entre el uso público de las lenguas que son oficiales en el respectivo territorio, y las que carecen de dicho carácter; o, en otras palabras, entre un régimen de cooficialidad y otro de promoción y protección del uso de las lenguas.

Nada añade a la argumentación que se demanda, la afirmación según la cual el reconocimiento del uso de esta lengua ante la Junta General del Principado de Asturias, se integra dentro de «las medidas de promoción y protección» de esta modalidad lingüística. Es obvio que cualquier medida que favorezca la utilización del bable por cualquiera de los poderes públicos autonómicos, es una medida de promoción. Pero no es esta la cuestión planteada por los recurrentes, pues a lo que debería dar respuesta la sentencia es a si esa promoción o protección puede llegar a la atribución a esta modalidad lingüística de alguna de las características propias de la oficialidad lingüística a través de una ley autonómica; esto es, si puede llegar a equiparar el uso del bable con el que es propio de una lengua cooficial en el seno de la institución parlamentaria, lo que, en opinión de la demanda, sería contrario al bloque de constitucionalidad.

No puedo compartir la afirmación según la cual, solo en el supuesto de que se produjera un reconocimiento general del uso de esta lengua como medio de comunicación normal ante «todos» los poderes públicos, se produciría una regulación de la oficialidad susceptible de ser considerada inconstitucional; consecuencia que no se daría cuando dicha regulación afecte únicamente a uno o algunos de estos poderes, como es, en este caso, la Junta General del Principado de Asturias. No es esta una afirmación que quepa deducir con claridad de nuestra doctrina, pues no estamos, a mi juicio, ante una cuestión de naturaleza puramente cuantitativa, ni cabría afirmar, a sensu contrario, que sería suficiente con que alguno de los poderes públicos autonómicos no la reconociese como lengua uso normal, para admitir la constitucionalidad de su uso generalizado como lengua oficial, en el seno de las instituciones autonómicas.

La respuesta que haya de darse a la cuestión planteada ha de partir pues de otros parámetros. En concreto, y acudiendo a lo señalado en nuestra doctrina, «es oficial una lengua, independientemente de su realidad y peso como fenómeno social, cuando es reconocida por los poderes públicos como medio normal de comunicación en y entre ellos y en su relación con los sujetos privados, con plena validez y efectos jurídicos» (STC 11/2018, de 8 de febrero, FJ 4, que se remite a la STC 82/1986, de 26 de junio, FJ 2). Como tuvimos ocasión de señalar en el ATC 27/2010, de 25 de febrero, solo en la medida en que no se reconozca al bable/asturiano como «medio de comunicación normal», ni tampoco se le atribuya esa condición en las relaciones que la respectiva institución entable con los sujetos privados «con plena validez y efectos jurídicos» –notas identificativas de la oficialidad de una lengua determinada–, cabría rechazar la pretensión ejercitada en el presente recurso de inconstitucionalidad.

De conformidad con lo anterior, entiendo que la sentencia debería haber precisado que la posibilidad de utilizar el bable/asturiano que el Reglamento parlamentario reconoce tanto en favor de los diputados en el ejercicio de sus funciones parlamentarias como de los miembros del Consejo de Gobierno, los cargos y empleados públicos y cualquier persona que comparezca ante la Cámara, lo es a los exclusivos efectos de abrir la posibilidad de uso de esa lengua en sede parlamentaria, pero sin que de dicha utilización pueda deducirse validez o efecto jurídico alguno, ni pueda derivarse en su configuración como lengua vehicular en el seno del órgano legislativo.

En segundo lugar, y en relación con la alegada vulneración del art. 23 CE, coincido con el texto de la sentencia, cuando afirma que, en abstracto, el precepto impugnado no vulnera los derechos reconocidos en el citado precepto constitucional, ni cabe en este momento prejuzgar cuáles vayan a ser las medidas que vaya a adoptar la mesa, oída la junta de portavoces, en aplicación de lo dispuesto en el apartado 2 del art. 3 bis del Reglamento de la Junta General del Principado de Asturias. Discrepo, sin embargo, de la afirmación que se efectúa de que dicha previsión «impone» a la mesa realizar una interpretación que impida que la previsión recogida en el apartado 1 del art. 3 bis pueda llegar a suponer una limitación efectiva y real al ejercicio de los derechos reconocidos en el art. 23 CE.

Esta supuesta imposición no deriva, en absoluto, de la dicción literal del apartado 2 del art. 3 bis, que se limita a afirmar que la mesa, oída la junta de portavoces «adoptará, en su caso, los criterios oportunos a tal efecto». Ello implica que: se somete a la decisión discrecional de este órgano parlamentario, la posibilidad o no de su adopción («en su caso»), la fijación del contenido o alcance de los mismos («criterios oportunos») y el objetivo perseguido con dichos criterios («a tal efecto»); es decir, ya sea este únicamente el de promover el uso del bable, o el de salvaguardar los derechos de aquellos diputados que no entiendan esta lengua. En suma, el precepto no impone a la mesa la adopción de las medidas que señala la sentencia, sino que deja en manos de la misma la adopción de aquellas que estime necesarias y adecuadas, sin ningún condicionamiento adicional.

Por los motivos expuestos, y aplicando el principio de conservación de la norma, entiendo que la sentencia debería haber acudido al instrumento de la interpretación conforme a efectos de precisar que, sin perjuicio de que los criterios que adopte la mesa pudieran ser impugnados en su momento; este apartado del precepto únicamente podría reputarse constitucional, si se entiende que en la adopción de los mencionados criterios la mesa vendrá obligada a asegurar el equilibrio entre la posibilidad de utilizar el bable/asturiano y el derecho de los parlamentarios al ejercicio de sus funciones sin obstáculo alguno derivado del desconocimiento de esta lengua. Dicha interpretación debería asimismo haberse incluido en el fallo.

En definitiva pues, y de acuerdo con la consolidada doctrina constitucional sobre el citado principio de conservación de las normas, que hace necesario apurar todas las posibilidades de interpretar los preceptos de conformidad con la Constitución, entiendo que el precepto controvertido, siempre que se le atribuya, en los términos señalados en el presente voto particular, un significado respetuoso con lo señalado en la Constitución y en el Estatuto de Autonomía del Principado de Asturias no ha de ser objeto de reproche de inconstitucionalidad.

Por todo ello emito mi voto particular.

Madrid, a dieciocho de marzo de dos mil veintiuno. Pedro José González-Trevijano Sánchez. Firmado y rubricado.