

DERECHOS LINGÜÍSTICOS Y DERECHOS FUNDAMENTALES

Ramón Luis Soriano Díaz

1. DERECHO A LA LENGUA Y DERECHOS LINGÜÍSTICOS

El derecho a la lengua es el derecho a expresarse y comunicarse en la lengua propia. Es un derecho abstracto y genérico, que se concreta en una serie de derechos lingüísticos. Los derechos lingüísticos son las manifestaciones o vías de desarrollo de este genérico derecho a la lengua, que se desglosan en los siguientes: el derecho a expresarse y ser atendido en la lengua propia ante los poderes públicos, el derecho a recibir enseñanza en la lengua propia y el derecho a ser informado en la lengua propia en los medios de comunicación social. Estos son los derechos lingüísticos que aparecen recogidos en las leyes españolas de normalización lingüística, con carácter general, y en las constituciones y leyes de los países avanzados.

Es necesario distinguir entre la protección de la lengua, como lengua minoritaria, y los derechos de la minoría que habla dicha lengua; una cosa es la lengua en sí y otra quienes la hablan. Es verdad que ambos conceptos están relacionados, porque los derechos lingüísticos se esgrimen cuando la lengua que se habla es minoritaria y por ello tiene dificultades de uso. Pero también cabe, en el otro polo, que se proteja desmedidamente una lengua, con enormes dispendios del estado o la comunidad, en despro-

porción con el número de sus hablantes: aquí se protege mas a la lengua, como patrimonio artístico o cultural de un pueblo o colectivo que a los derechos del reducido número de quienes la hablan.

2. LA NATURALEZA DE LOS DERECHOS LINGÜÍSTICOS EN LA DOCTRINA, LA JURISPRUDENCIA Y LA LEGISLACIÓN

Es conveniente, antes de entrar en materia, exponer la opinión que la doctrina, la jurisprudencia y los textos normativos tienen sobre los derechos lingüísticos.

La doctrina no tiene una idea clara sobre la cualificación jurídica del derecho a la lengua y de los derechos lingüísticos. Veamos algunas voces representativas.

Jaume Vernet (1994, 136) asegura que no son derechos fundamentales, si bien se trata de derechos relacionables con los arts. 14, 20, 23, 24 y 27 de la Constitución, que son todos ellos preceptos constitucionales referentes a los derechos fundamentales. Alberto López Basaguren (1988, 72) dice de los derechos lingüísticos que son derechos *in fieri* y disponibles por el legislador; no sólo no son, pues, derechos fundamentales, sino que son derecho positivo en estado de gestación.

Iñaki Lasagabaster (1990, 212) en un trabajo sobre la lengua y los medios de comunicación social considera que uno de los derechos lingüísticos, el derecho a ser informado en la lengua propia, es un derecho fundamental; no sólo, pues, el derecho a ser informado, sino el derecho a ser informado en la lengua propia. Considera que este derecho deriva de la cooficialidad de la lengua (el euskera, en su caso) y del hecho de que el idioma es un instrumento necesario para la producción de la información.

La opinión de la jurisprudencia española es favorable a la consideración de los derechos lingüísticos como una clase relevante de derechos, en atención al lugar de ubicación constitucional y a la atención que les dispensa el constituyente, que sub-

divide el art. 3 de la Constitución en tres párrafos separados y en cadena, y que no sólo declara la oficialidad de las lenguas propias de las comunidades (párrafo 2), sino que además impone la protección de todas las modalidades lingüísticas (párrafo 3). Pero rehuye cualquier alusión a una concepción de los mismos como derechos fundamentales. El Tribunal Constitucional prefiere hablar de derechos lingüísticos, en plural, y no del genérico y mas metafísico derecho a la lengua.

En la legislación también aparecen los derechos lingüísticos como derechos subjetivos relevantes, sin una cualificación especial, en el marco de una función política que desarrolla la legislación lingüística, y que es expresamente declarada: la normalización de las lenguas propias de las comunidades, que supone la protección y fomento de los poderes públicos para conseguir su recuperación. Quiero destacar también la rareza del art. 5 de la Ley de normalización del euskera en el País Vasco, que habla de "derechos lingüísticos fundamentales". Pero aquí la fundamentalidad debe ser referida a determinados derechos lingüísticos, lo más importantes, que por ello les llama el legislador derechos fundamentales dentro del grupo de los derechos lingüísticos. Nada tiene que ver este término con el concepto de derechos fundamentales propiamente dichos.

3. DERECHOS LINGÜÍSTICOS Y DERECHOS FUNDAMENTALES

No obstante la opinión controvertida de la doctrina y la contraria de la jurisprudencia y la legislación, me parece atractiva en el tema de la naturaleza jurídica del derecho a la lengua la cuestión de si este derecho puede ser considerado como un derecho fundamental.

Habría que partir de la distinción que se está haciendo clásica entre derechos humanos y derechos fundamentales. Los primeros como exigencias éticas con vocación inmanente hacia la positi-

vacación jurídica y los segundos como los derechos subjetivos básicos que forman parte de un orden jurídico positivo. Así el derecho a la eutanasia sería un ejemplo de derecho humano que no ha alcanzado todavía la condición jurídica de derecho fundamental, porque no forma parte de la constituciones contemporáneas, salvo alguna excepción.

Derechos humanos y derechos fundamentales presentan una relación circular. Los derechos humanos, como exigencias éticas, se concretan en derechos fundamentales, que generan, a su vez, nuevas exigencias éticas, las cuales quizás en el futuro se positivicen como nuevos derechos fundamentales de las constituciones venideras. La libertad de palabra exclusivamente en el Parlamento conseguida por los parlamentarios ingleses tras la llamada revolución gloriosa de 1688 se transformó después en una general libertad de expresión a partir de las revoluciones liberales de la segunda mitad del XVIII, de carácter formal y muy limitada, puesto que el poder público quedaba a salvo de la misma, y es hoy la libertad plena de expresión, una de cuyas formas es precisamente la crítica política contra las actuaciones de los poderes públicos.

Desde esta óptica los derechos lingüísticos podrían ser considerados como derechos humanos con facilidad, puesto que derivan del progresivo enriquecimiento de los derechos de la primera generación o derechos de libertad, pero tendrían dificultad en ser catalogados como derechos fundamentales propiamente dichos en nuestro ordenamiento jurídico, a los que pudiera aplicarse la protección especial indicada por el constituyente en cuanto al respeto al contenido esencial, las garantías procesales, la reserva legal, la reforma constitucional, etc.

Entiendo que el empeño de cualificar a los derechos lingüísticos como derechos fundamentales estaría probablemente llamado al fracaso, y que a los actuales intérpretes natos de la Constitución les provocaría cierta sorpresa un recurso de amparo de un

particular que alegase la violación de sus derechos lingüísticos por ser éstos derechos fundamentales.

Sin embargo, no me resisto a decir que valdría la pena tal empeño, y que es posible presentar criterios de fundamentación de este hipotético recurso.

Hay que tener en cuenta que en la Constitución está contenida la tabla genérica de los derechos fundamentales, esto es, el enunciado de los derechos fundamentales, no las modalidades de los mismos. Pongo el ejemplo de un derecho al que le he dedicado especial atención en mis trabajos, la objeción de conciencia, que no está cualificada expresamente como derecho fundamental en la Constitución. Sin embargo, el Tribunal Constitucional la consideró desde un principio como derecho fundamental, al ser una de las modalidades de la libertad ideológica y de creencias, que sí está identificada con estas expresiones en el art. 16 de la Constitución. Posteriormente, en una desafortunada sentencia de este alto tribunal, contestando al recurso de inconstitucionalidad presentado por el Defensor del Pueblo contra las leyes reguladoras de la objeción de conciencia y del servicio social sustitutorio, cambió su criterio anterior considerando a la objeción como un derecho constitucional autónomo y no como un derecho fundamental.

Con este precedente y en el marco del propósito de asimilación de los derechos lingüísticos a los derechos fundamentales es posible apuntar tres vías: a) los derechos lingüísticos son modalidades de ciertos derechos fundamentales clásicos y bien consolidados en los ordenamientos constitucionales europeos y en el nuestro propio; b) todos los derechos lingüísticos conjuntamente constituyen modalidades de un único derecho fundamental ya reconocido, el derecho al libre desarrollo de la personalidad; y c) todos los derechos lingüísticos constituyen conjuntamente un nuevo derecho fundamental, el derecho a la lengua. Veamos.

A) El derecho a relacionarse con los poderes públicos y el derecho a recibir información en la lengua propia podrían ser

concebidos como manifestaciones del derecho a la libertad de expresión y el derecho a la libertad de información, contemplados en el art. 20 de la Constitución. A. Pizzorusso (1986), experto italiano en Derecho lingüístico, con préstamos intelectuales de los constitucionalistas Fois y Barile, en su trabajo "La libertad de lengua y los derechos lingüísticos" considera al derecho a la lengua como parte de la libertad de expresión. La libertad de expresión reuniría así dos aspectos: material, respecto a lo que se dice, y formal, respecto a cómo se dice. Es la libertad de decir libremente lo que se quiere y en la forma que se quiere. La objeción en este caso sería que la libertad de expresión se refiere a contenidos, a materias, a lo que se dice, y no al medio en que se expresa lo que se dice (en este caso, la lengua concreta). Y la contra-réplica es que, si la lengua propia es la única lengua vehicular, esta lengua se convierte en el único medio para la expresión, y consiguientemente, si no se la reconoce como objeto de un derecho fundamental, el derecho a la libertad de expresión, se convierte en un derecho teórico y carente de eficacia. Otro tanto cabe decir respecto al derecho a la libertad de información: no es lo mismo el derecho a la información en la lengua propia en los reclamos publicitarios que la información en la lengua propia, siendo ésta vehicular, en las etiquetas de usos de producto al consumo especialmente peligrosos o que pueden resultar peligrosos (como las medicinas).

El derecho a la enseñanza en la lengua propia podría ser entendido como parte del derecho a la elección del tipo de educación del art. 27 de la Constitución. La elección del tipo de educación incluiría también la elección de la lengua en la que se transmite la educación. La objeción, similar a la del párrafo anterior, sería la de que el tipo de educación se refiere a contenidos y no a instrumentos o medios para la transmisión de los contenidos; a los modelos ideológicos educativos, no a las lenguas en que estos se ejecutan. La contra-réplica, como en el párrafo anterior, sería el argumento de que, cuando la lengua propia es la

lengua vehicular, esta lengua se convierte en el único medio para recibir la enseñanza; por lo tanto, si no se la reconoce como objeto de un derecho fundamental, el mismo derecho fundamental a la elección del tipo de educación se convierte en mera fórmula teórica e ineficaz.

B) El conjunto de los derechos lingüísticos podrían ser considerados como manifestación del derecho al libre desarrollo de la personalidad, contemplado en el art. 10.1 de la Constitución. La lengua es un elemento constitutivo de la personalidad de un pueblo. Aseguran algunos sociolingüistas que una lengua esconde un significado del mundo, y que cuando una lengua muere, muere también una interpretación del mundo. Si no se respeta la lengua propia, no puede haber un libre desarrollo de la personalidad del individuo.

C) Cabría la posibilidad de considerar a los derechos lingüísticos no como manifestaciones o formas de otros derechos fundamentales ya consolidados, sino dando un paso más, situándonos en la avanzadilla de la doctrina jurídica, como una nueva especie de derechos fundamentales formando parte conjuntamente del derecho a la lengua como derecho fundamental autónomo. En esta calificación el derecho a la lengua se situaría en la cadena que une a los derechos tradicionales de libertad, que iría desde la libertad de pensamiento a la libertad de lengua, pasando por la libertad de expresión en el punto intermedio. Tendríamos así el reconocimiento, en primer término, del pensamiento libre; después, de la libre expresión; y finalmente del libre uso de la lengua propia. Pensamiento, expresión y lengua. Así como el pensamiento y la expresión libres son, hoy en día, contenidos de derechos fundamentales en las constituciones avanzadas, muy probablemente también la lengua propia será contenido de un derecho fundamental próximo. Argumentos habría para sostener esta idea cara al futuro, en razón de la coherencia que entre ellos guardan los derechos lingüísticos, de éstos con derechos fun-

damentales que les han precedido en el tiempo, y de la transcendencia social de los mismos.

Cabe también otra opción, pacífica en la doctrina jurídica: la consideración del derecho a la lengua como un derecho cultural. Ahora bien, en este caso contemplamos la vertiente colectiva del derecho a la lengua, el derecho a la lengua de un colectivo, de una minoría o de un pueblo (dejando al lado la vertiente individual de este derecho). Frecuentemente los estatutos y leyes de normalización lingüística, de España y fuera de España, hablan de la lengua como patrimonio artístico o de la cultura de un pueblo. Como derecho cultural formaría parte de la segunda generación de derechos humanos (los llamados derechos sociales, económicos y culturales), que no son propiamente derechos fundamentales, en el sentido que son recogidos e identificados por el constituyente español.

4. DERECHOS LINGÜÍSTICOS Y DERECHO A LA IGUALDAD: COLISIÓN DE DERECHOS

Sea o no el derecho a la lengua un derecho fundamental, es el caso que incorpora una de las características sobresalientes de los derechos fundamentales: el antagonismo en el ejercicio. Y además posee una fuerza expansiva propia de un derecho fundamental, hasta el punto de que en ocasiones prevalece sobre el mismo derecho a la igualdad. Veamos con detalle esta fuerza expansiva y prevalencia de los derechos lingüísticos.

No es necesario ser un perito en la materia para advertir que la defensa del pluralismo lingüístico, cuya modalidad en España es el bilingüismo de las comunidades con lengua oficiales, puede generar zonas de conflicto. El conflicto no sólo se produce en la esfera puramente administrativa o de la organización, sino también en el ámbito de los derechos de las personas. José Manuel Castells (1990, 109) habla de la colisión entre bienes o derechos

constitucionales: el bilingüismo y la igualdad, que yo prefiero plantear como colisión entre los derechos lingüísticos y el derecho de la igualdad, situándome en una esfera mas subjetiva que objetiva.

4.1. *Derechos lingüísticos y derecho a la igualdad en el acceso a la función pública*

Por una parte en la tabla de los derechos lingüísticos de las leyes de normalización lingüística de las comunidades autónomas se encuentra, especialmente destacado y citado en primer término, el derecho a usar y ser atendido por la administración en la lengua propia, que comporta que los funcionarios dominen la lengua propia de la comunidad, puesto que de lo contrario el derecho sería meramente formal y teórico. Por otra parte, el art. 23.2 de la CE reconoce el derecho de igualdad en el acceso a la función pública. Si las convocatorias para cubrir plazas de las administraciones establecen el requisito del dominio de una lengua propia para acceder a las plazas de la comunidad autónoma donde esta lengua es oficial, la polémica está servida. Sobre todo, si el requisito no es de mérito, sino que presenta un carácter necesario.

De hecho, tras la promulgación de las leyes autonómicas de normalización lingüística —en 1982: la del País Vasco; en 1983: las de Galicia y Cataluña— se produjeron numerosas impugnaciones contra el perfil lingüístico de las plazas de la Administración, a las que respondía favorablemente el Tribunal Supremo declarando la inconstitucionalidad de los perfiles lingüísticos de las mismas. Hasta que finalmente el Tribunal Constitucional en sus sentencias 82, 83 y 84/ 1986, resolviendo sobre los recursos de inconstitucionalidad planteados por el Gobierno central contra las citadas leyes de normalización, declaró conforme a la Constitución los perfiles lingüísticos de determinadas plazas siempre

cuando estuvieran fundados en criterios objetivos y razonables. El fundamento del Tribunal no era otro que el concepto de igualdad, que no debía ser entendida como una igualdad absoluta, sino como no discriminación en el tratamiento; de manera que el trato desigual debía ser justificado en función de la razón objetiva del mismo, la adecuación de los medios a los fines y la protección constitucional de dichos fines.

Ahora bien, si los derechos lingüísticos pueden ser límites al derecho de igualdad, también el sacrificio de este derecho a la igualdad tiene sus límites concretos. Según el propio Tribunal hay que ponderar en el antagonismo de los derechos, y no sacrificar a uno a costa del otro. Esta ha sido su doctrina general. Por ello entiendo que la preferencia de los derechos lingüísticos, de la que deriva la justificación del perfil lingüístico de ciertas plazas, presenta estos dos límites: a) el uso razonado del criterio de la *necesidad* en la fijación del perfil de las plazas dentro de la organización o programa general de los distintos organismos administrativos; perfil que debe ser revisable periódicamente, y b) el señalamiento de niveles distintos de perfiles en función de las características de la plaza, del servicio que prestan y del porcentaje de hablantes de la lengua propia de la comunidad.

4.2. *Derechos lingüísticos y principio de igualdad en la función promocionadora de las Administraciones locales*

Se ha indicado la preferencia de los derechos lingüísticos en relación con la igualdad plena en el acceso a la función pública. Se trataba en este caso del criterio del perfil lingüístico de determinadas plazas de las administraciones públicas. Pero, junto a esta preferencia limitada y reducida a un ámbito concreto, es frecuente que las administraciones locales de comunidades con lengua propia practiquen políticas de protección y fomento de la lengua propia en unos términos que pueden resultar abusivos, a

mi juicio. Esto acontece cuando el criterio del uso de la lengua es un criterio especialmente valorado en toda clase de actividades, y no sólo en aquéllas mas directamente conectadas con el uso de la lengua: los medios de comunicación social, la enseñanza, la cultura. En estas actuaciones el principio de normalización lingüística y consecuente política de los poderes públicos locales para el fomento de la lengua propia se transforman en una patente de corso que puede dañar injustificadamente los derechos individuales de quienes no se avienen a los dictados de una política de esta clase (especialmente los derechos de participación e igualdad).

Creo encontrar un ejemplo de esta política desmesurada en la Ordenanza del municipio vasco de Andoain (1988), política seguida por otros municipios vascos, en las que se conceden importantes subvenciones y exenciones para quienes se comprometan al uso del euskera. Así: art. 31, 1, o: subvenciones a "sociedades de carácter cultural, deportivo y recreativo"; art. 31, 2: preferencias en usos de instalaciones o material municipal; art. 31, 4: subvenciones del 40% a publicidad en euskera de sociedades mercantiles y de otro tipo, del 15% si la publicidad es bilingüe, y nada si es en castellano solamente.

Según la Ordenanza el proceso de normalización lingüística justifica un "tratamiento diferenciado y preferente del euskera" (art. 3). Pero la pregunta es si este mandato de normalización, que ciertamente se encuentra en los estatutos de las comunidades con lengua propia, puede justificar que el criterio de la lengua sirva como fundamento del tratamiento privilegiado con toda clase de subvenciones y exenciones en toda clase de actividades públicas y privadas: el deporte, la cultura, las actividades recreativas, el uso de las instalaciones y material municipales, la publicidad de las empresas, etc., etc.

5. CONCLUSIONES

He subrayado en el punto anterior que los derechos lingüísticos muestran en ocasiones una fuerza expansiva, prevaleciendo sobre otros derechos fundamentales, sin que esto comporte una singularidad, puesto que un principio regulativo del ejercicio de los derechos es el de ponderación, al no existir derechos absolutos. Con ello quería hacer ostensible que, aún cuando los derechos lingüísticos no sean considerados como derechos fundamentales, incorporan, no obstante, algunas de las características del funcionamiento de esta clase de derechos.

He indicado también antes que los derechos lingüísticos encontrarían probablemente resistencia a ser concebidos como derechos fundamentales por la jurisprudencia constitucional, aún cuando cabría esta concepción con una interpretación abierta del derecho al libre desarrollo de la personalidad, la libertad de expresión y el derecho a la educación, tal como vienen formulados en nuestro ordenamiento constitucional. Al fin y al cabo, la jurisprudencia constitucional, como cualquier otra jurisprudencia, tiene un valor coyuntural. Y ya ha sentado esta alta jurisprudencia en sus sentencias que en la Constitución se contiene la definición de los derechos y libertades fundamentales, pero no las modalidades o formas de estos derechos.

Si los derechos lingüísticos fueran interpretados de esta manera y consecuentemente catalogados como derechos fundamentales, conseguirían las garantías especiales de protección que la Constitución concede a esta clase de derechos; especialmente la reserva legal y la protección de su contenido esencial. Con esta catalogación jurídica los derechos lingüísticos presentarían mayores obstáculos para ser menoscabados por legislaciones comunitarias y ordenanzas municipales en un proceso de instauración del modelo de lengua oficial exclusiva en las comunidades.

BIBLIOGRAFÍA CITADA

- CASTELLS, J.M., 1990: *Administración pública y doble oficialidad en la Administración Autónoma Vasca*, en el vol. col. coord. por E. Cobreros, "Jornadas sobre el régimen jurídico del euskera", Oñati, Instituto Vasco de Administración Pública, 93-115.
- LASAGABASTER, I., 1990: *El euskera y los medios de comunicación*, en el vol. col. coord. por E. Cobreros cit., 209-235.
- LÓPEZ BASAGUREN, A., 1988: *El pluralismo lingüístico en el Estado autonómico*, Autoonomies, núm. 9, 47-85.
- PIZZORUSSO, A., 1986: *Libertad de lengua y derechos lingüísticos: un estudio comparado*, Revista Vasca de Administración Pública, núm. 16, 13-29.
- Instituto Vasco de Administración Pública, 1988: *Ordenanza municipal de "Normalización y uso del euskara en el Ayuntamiento y Municipio de Andoain"*, en el vol. col. Planificación lingüística en la Administración pública, Oñati, Instituto Vasco de Administración Pública, 289-300.
- VERNET, J., 1994: *La regulación del plurilingüismo en la Administración española*, en el vol. col. ed. por A. Bastardas y E. Boix, ¿Un Estado, una lengua?. La diversidad política de la diversidad lingüística, Barcelona, Octaedro, 99-151.

