

Minorías lingüísticas en la Constitución Española: la admisión de las lenguas cooficiales en la actividad parlamentaria

por Elena Atienza Macías¹

Abstract: *Linguistic minorities in the Spanish Constitution: the admission of co-official languages in the parliamentary activity* - The Spanish Constitution of 1978, already in its Preamble, states the desire to protect the languages of all Spaniards and towns of Spain and pursuant to Article 3, in addition to recognising that they will be official in the respective Autonomous Communities in accordance with their Statutes of Autonomy, it establishes that they will be object of special respect and protection. On the basis of these premises, the Spanish lawmaker undertook in 2010 a reform of the Senate Rules concerning the use of the official languages in the Autonomous Communities but restricted to the activity of this Chamber. In 2023 the Spanish Congress of Deputies debated the reform of its Rules to allow the extension to this chamber of the use of the Autonomous Communities co-official languages. This reform was not without controversy, a fact that is reflected in this paper.

2595

Keywords: Spanish constitutional law; Minority language rights; Spanish parliamentary culture; Territorial integrity; Asymmetrical state

¹ El presente trabajo toma como punto de partida la ponencia presentada el 18 de marzo de 2024 en la “Giornate di studio italo-spagnole lo stato asimmetrico: prospettive comparate. Seconda Giornata: Differenziazione territoriale e uniformità dei diritti fondamentali” organizada por el Departamento de Ciencias Políticas e Internacionales de la Universidad de Génova bajo el título “Los derechos de las minorías lingüísticas en el ordenamiento constitucional español. Una actualización del debate a propósito de la posible admisión de las lenguas cooficiales en la actividad parlamentaria”. Dicha ponencia se ha revisado, ampliado y actualizado durante la estancia de investigación postdoctoral de la Dra. Atienza Macías en el *Dipartimento di Giurisprudenza* de la *Università di Pisa*, en Italia (durante el periodo Marzo-Mayo 2024) en el contexto de las ayudas Ramón y Cajal 2021 del Plan Estatal de Investigación Científica, Técnica y de Innovación para el período 2021-2023, en el marco del Plan de Recuperación, Transformación y Resiliencia, y por la que se aprueba la convocatoria de tramitación anticipada correspondiente al año 2021, en concreto la Ayuda Ramón y Cajal con Referencia RYC2021-033628-I.

Igualmente, la autora agradece la ayuda del Departamento de Educación del Gobierno Vasco destinada a apoyar las actividades de los grupos de investigación del Sistema Universitario Vasco (Ref. IT1472-22). Para ser precisos: el grupo de investigación “Integración Europea y Derecho Patrimonial en un contexto global”, reconocido como grupo de investigación del Sistema Universitario Vasco (Ref. IT 1472-22).

1. Notas introductorias

La Constitución Española de 1978, ya en su Preámbulo, proclama la voluntad de proteger las lenguas de todos los españoles y pueblos de España. Y, el artículo 3 de la Carta Magna —además de reconocer que serán oficiales, en las respectivas Comunidades Autónomas, de acuerdo con sus Estatutos de Autonomía— establece que (las lenguas) serán objeto de especial respeto y protección². Sobre la base de estas premisas, el legislador español acometió, en 2010, una reforma del Reglamento del Senado, concerniente al uso de las lenguas oficiales en las Comunidades Autónomas. Empero, se trató de una reforma restringida a la actividad de esta cámara. Reforma que ha venido permitiendo un uso —si bien, diríamos que, limitado— de las lenguas cooficiales en dicha Cámara.

Erigida en fórmula simbólica de protección de la riqueza lingüística española, esta reforma no generó una excesiva controversia en la medida en que, puede llegar a entenderse, el Senado es concebido como Cámara de representación territorial³.

En esta investigación repasamos la polémica generada, hace ahora un año —allá por septiembre de 2023—, cuando se debatía la extensión de la medida descrita en líneas anteriores, al Reglamento del Congreso⁴.

Y es que de acuerdo con el artículo 3.1 de la Carta Magna “el castellano es la lengua española oficial del Estado”. Si bien son varias las lenguas españolas, algunas incluso con oficialidad en sus territorios —conforme al artículo 3.2 Constitución Española—, sólo una, el castellano, es la oficial de todo el Estado. Una oficialidad que implica que esa lengua sea

² Sobre el artículo 3 de la Constitución Española, J.J. Solozábal Echavarría, *El régimen constitucional del bilingüismo: la cooficialidad lingüística como garantía institucional*, en *Revista española de derecho constitucional*, 55, 1999, 11-41; J.J. Prieto de Pedro, *Artículo tercero: las lenguas de España*, en O. Alzaga Villaamil (Dir.), *Comentarios a la Constitución Española de 1978*, vol. I, Madrid, 1996; I. Agirreazkuenaga Zigorraga, *Reflexiones jurídicas sobre la oficialidad y el deber de conocimiento de las lenguas*, en S. Martín-Retortillo Baquer (Coord.), *Estudios sobre la Constitución Española. Homenaje al profesor Eduardo García de Enterría*, vol. II, Madrid, 1991, 678 y ss. y, destaca asimismo, A. Milian i Massana, *La regulación constitucional del multilingüismo*, en *Revista Española de Derecho Constitucional*, n. 10, 1984, 123-156.

³ Sobre el Senado como cámara de representación territorial pueden consultarse los trabajos doctrinales de: C. Garrido López, *Pero... ¿puede ser el Senado una cámara de representación territorial?*, en *Revista Española de Derecho Constitucional*, n. 107, 2016, 75-116 y la monografía de este autor *El Senado ante el enigma de la representación territorial*, Madrid, 2019; A. Cidoncha Martín, *El Senado y su reforma: (un clásico de nunca acabar)*, en *Revista jurídica de la Universidad Autónoma de Madrid*, n. 23, 2011, 167-206.

⁴ Sobre el uso de lenguas cooficiales en el Congreso de Diputados, no se puede obviar la polémica que generó el hecho de que la propia Presidenta del Congreso, Francina Armengol, autorizase el uso de las lenguas cooficiales en la Cámara Baja sin estar todavía aprobada la reforma del Reglamento pertinente. La prensa española se hacía eco de ello: en concreto ABC recogía el 5 de diciembre de 2023: “El Supremo no ve delito en que Armengol permitiese el uso de las lenguas cooficiales antes de su aprobación”, disponible en: www.abc.es/espana/supremo-rechaza-querella-vox-armengol-permitir-uso-20231205134129-nt.html

reconocida por los Poderes Públicos como canal habitual de comunicación entre ellos y en su relación con los sujetos privados⁵ —a tenor de la Sentencia del Alto Tribunal, a saber, la Sentencia del Tribunal Constitucional 82/1986⁶—. Así, algunas voces autorizadas consideraban que —frente a la función simbólica de una Cámara que no es de representación territorial, como sí lo es el Senado— debería primar la sensatez con el fin de evitar, por una parte, dificultades técnicas en pro de una correcta traducción e interpretación, por otra, evitar costes económicos y, asimismo, soslayar disfuncionalidades en los ya “anquilosados” debates parlamentarios⁷.

2597

Con todo, se propone actualizar la discusión en torno al sempiterno debate de los derechos de las minorías lingüísticas a propósito de la (entonces) propuesta de reforma del Reglamento del Congreso que se anunciaba por el partido que gobernaba (y lo hacía por aquel momento “en funciones”) España.

⁵ Un completo panorama sobre ello puede verse en F. Río Santos, *El conflicto jurídico-constitucional de la lengua española*, en *Anuario Iberoamericano de Justicia Constitucional*, n. 27, 2023, 491-492. Sobre la regulación del plurilingüismo español, entre otros: A. Milian i Massana, *Más sobre derechos lingüísticos. Reflexiones sobre los límites constitucionales y su interpretación por el Tribunal Constitucional*, Valencia, 2016; P. Fabeiro Fidalgo, *El derecho de usar y el deber de conocer las lenguas en la Constitución Española de 1978*, Madrid, 2013; A. López Castillo (Dir.), *Lenguas y Constitución española*, Valencia, 2013; J.M. Pérez Fernández (Coord.), *Estudios sobre el estatuto jurídico de las lenguas en España*, Barcelona, 2006 y, dentro de la doctrina italiana, destaca G. Poggeschi, *Le nazioni linguistiche della Spagna autonómica*, Padua, 2002.

⁶ La meritada sentencia determina que el factor constitucional que sirve para aceptar una lengua como oficial trae causa “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”, refiriéndose la doctrina esto último como “tesis de la repercusión institucional”. Cfr. L.M. Miranda López, *Comentario al artículo 3*, en L.M. Cazorla Prieto y A. Palomar Olmeda (Dir.), *Comentarios a la Constitución Española de 1978 (Tomo 1)* Pamplona, 2018, 73.

⁷ Esta reflexión tiene su correlato a nivel europeo. En este sentido, el Gobierno de España parece determinado a hacer que el catalán, el gallego y el euskera se conviertan en lenguas oficiales de la Unión Europea. Así lo solicitó el 19 de septiembre de 2023 durante la reunión del Consejo de Asuntos Generales, órgano encargado de la estructura institucional de la Unión. Durante esa reunión, los Ministros de Asuntos Europeos de los veintisiete decidieron condicionar cualquier decisión sobre esta cuestión a que se cumplan dos condiciones. En primer lugar, a la entrega de un dictamen jurídico y, en segundo lugar, a la realización de un análisis sobre el impacto económico y las consecuencias prácticas que conllevaría introducir tres nuevas lenguas en el funcionamiento de los ya de por sí complejos procedimientos europeos. Se plantea, en este contexto europeo, la disyuntiva entre el plurilingüismo o la simplificación. Y es que las instituciones de la Unión Europea llevan años inmersas en un debate sobre si no sería necesario simplificar un complejo régimen lingüístico que cuenta, por el momento, con veinticuatro lenguas oficiales. De ello se hacen eco J. Jiménez Salcedo y C. Martín Martín-Mora, *Oficialidad del catalán, el gallego y el euskera en la UE: de la vía irlandesa a la trampa constitucional*, en *The Conversation*, 2023. Disponible en: theconversation.com/oficialidad-del-catalan-el-gallego-y-el-euskera-en-la-ue-de-la-via-irlandesa-a-la-trampa-constitucional-214025

2. Breve inciso sobre la actividad parlamentaria española

Se nos antoja oportuno poner de manifiesto que la vigente Constitución Española de 1978 ha establecido un Parlamento bicameral. En este sentido, en cuanto a la estructura y funciones del Parlamento español o, más específicamente de las “Cortes Generales”, es menester indicar que están compuestas de dos Cámaras: por una parte, el Congreso de los Diputados y, por otra, del Senado. Y, es conveniente recalcar, asimismo, que ambas Cámaras representan al pueblo español.

Huelga decir que las Cortes Generales ejercen la potestad legislativa del Estado, aprueban sus presupuestos, controlan la acción del Gobierno y tienen las demás competencias que les atribuya la Constitución.

No podemos dejar de advertir sobre el llamado “Bicameralismo asimétrico o imperfecto”. En efecto, este bicameralismo no supone una equiparación completa entre el Congreso y el Senado en la medida en que la Constitución Española ha reservado al Congreso una serie de funciones y facultades que revelan su primacía. Y esta singularidad es la que se conoce, en efecto, como “Bicameralismo asimétrico o imperfecto”. De esta forma, el Congreso autoriza la formación del Gobierno, puede provocar su cese, conoce en primer lugar de la tramitación de los proyectos legislativos y de los presupuestos y debe confirmar o rechazar las enmiendas o vetos que puede aprobar el Senado sobre estos textos legislativos.

Ha de significarse, por último, que tanto el Congreso de los Diputados como el Senado se rigen, básicamente, por lo dispuesto en la Constitución Española y en sus respectivos Reglamentos, esto es, por un lado, el Reglamento del Congreso y, por su parte, el Reglamento del Senado.

3. Un esbozo del hecho lingüístico en España y su proyección sobre la realidad jurídico-administrativa

Tras un dilatado periodo de tiempo de aletargamiento oficial y, en cierta medida, social, de las diferentes lenguas españolas distintas al castellano que caracterizó a España durante la dictadura franquista, asistimos, con perplejidad, a un renacimiento del interés y reivindicación de las distintas lenguas como emblema del resurgimiento cultural que, en diferentes partes del territorio nacional, iba posibilitando el nuevo escenario socio-político⁸.

Así, se convirtieron en verdadero punto de inflexión de esta realidad creciente el tenor del artículo 2 de la Constitución Española⁹, aprobada en esas fechas (1978), el cual reconocía, de forma abierta, las distintas nacionalidades que conforman el Estado español y el tenor literal del artículo

⁸ Sobre ello, esclarecedoramente R.D. Agulló Mateu, *El uso de las lenguas cooficiales en el Senado español*, en *Revista de estudios de la administración local y autonómica*, 2007, 260.

⁹ Artículo 2 de la Constitución Española: “La Constitución se fundamenta en la indisoluble unidad de la Nación española, patria común e indivisible de todos los españoles, y reconoce y garantiza el derecho a la autonomía de las nacionalidades y regiones que la integran y la solidaridad entre todas ellas”.

3 de la antedicha Carta Magna, que determinaba que, aún siendo el castellano la lengua oficial del Estado, se reconocía la cooficialidad de las demás lenguas españolas en las Comunidades Autónomas que así lo determinasen por vía estatutaria¹⁰. A este respecto, la Constitución Española establece las grandes líneas del régimen jurídico de la lengua castellana, pero no fija el alcance y los efectos de la oficialidad de las demás lenguas españolas. De esta forma, quedan abiertos al debate significativos aspectos, tales como el deber de conocimiento de las lenguas autonómicas, el uso de las mismas en las instituciones básicas del Estado o el modelo lingüístico educativo¹¹.

Ciertamente, la Constitución Española establece en el artículo 3 que el castellano es la lengua oficial del Estado y que las demás lenguas españolas son también oficiales en las respectivas Comunidades Autónomas de acuerdo con sus Estatutos: catalán en Cataluña e *Illes Balears* y valenciano en *Comunitat Valenciana*; euskera en País Vasco y zonas vascófonas de Navarra y gallego en Galicia.

Esta realidad plurilingüe que caracteriza a España se proyecta sobre la realidad jurídico-administrativa del Estado y obliga a que sean tenidas en cuenta las sensibilidades lingüísticas¹² a la hora de legislar, administrar y gobernar.

¹⁰ De nuevo, R.D. Agulló Mateu, *El uso de las lenguas cooficiales en el Senado español*, en *Revista de estudios de la administración local y autonómica*, n. 304, 2007, 260. Sobre el uso de las lenguas cooficiales, nos encontramos en el Principado de Asturias con la Sentencia del Tribunal Constitucional 75/2021, de 18 de marzo, en relación con el art. 3 bis del Reglamento de la Junta General del Principado de Asturias cuyo recurso de inconstitucionalidad contra dicho precepto habían presentados cincuenta parlamentarios de Vox del Congreso de los Diputados. El art. 3 bis del Reglamento parlamentario asturiano aprobado en su reforma reglamentaria de 1 de julio de 2020 abrió la posibilidad del uso del bable/asturiano en el uso de sus funciones parlamentarias a los diputados, miembros del Consejo de Gobierno así como a cargos y empleados públicos y a cualquier persona que comparezca ante la Cámara. El recurso es desestimado. El Tribunal Constitucional considera que su carácter de lengua no oficial no excluye la posibilidad de tutelar la realidad lingüística del bable. Además, considera aplicable las disposiciones de la Carta Europea de las lenguas minoritarias o regionales. Cfr. J.M. Pérez Fernández, *La tutela de las lenguas regionales o minoritarias estatutarias y su encaje en el modelo constitucional español ¿Un tertium genus en el reconocimiento de los derechos lingüísticos?*, en *Revista Española de Derecho Constitucional*, n. 89, 2010, 157-191.

¹¹ De estos y otros temas relativos al régimen jurídico constitucional de las lenguas se ocupan, desde posiciones distintas, los estudios doctrinales de los Catedráticos de Derecho Constitucional Jaume Vernet (Universitat Rovira i Virgili) y Ramón Punset (actualmente Profesor Emérito Honorífico de la Universidad de Oviedo). El primero, con un enfoque intencionadamente más general, aborda la perspectiva constitucional comparada; el plurilingüismo en España; la oficialidad y los usos de las lenguas en la Constitución, los Estatutos de Autonomía y la legislación de desarrollo, así como los conceptos de lengua propia y de modalidad lingüística. El segundo analiza directamente las cuestiones más controvertidas: así, hasta qué punto la cooficialidad vincula a todos los poderes públicos, incluidos las Fuerzas Armadas, el Senado o el Tribunal Constitucional. *In extenso* cfr. J. Vernet y R. Punset, *Lenguas y Constitución*, Madrid, 2007.

¹² En efecto, existe una tendencia a considerar la pluralidad lingüística como un valor en sí mismo que es necesario conservar. La razón de ser de esta protección responde, fundamentalmente, a tres lógicas distintas. Por un lado, existe una tendencia a

Esto supone una relación directa entre el régimen de cooficialidad lingüística y el sistema español de descentralización político-administrativa. De forma que las citadas lenguas cooficiales se identifican con unidades políticas concretas (Comunidades Autónomas). Y es que España está dividida en Comunidades Autónomas y podemos hablar —siguiendo a PERALTA MARTÍNEZ¹³— de una peculiar o genuina forma de Estado hispánica que denominamos “Estado unitario-autonómico”, un Estado unitario muy descentralizado políticamente (autonomía política regional).

A la vista de este planteamiento, vemos que nos encontramos ante un proceso cierto de integración de las lenguas cooficiales en la vida pública española, proceso impulsado principalmente (con absoluta coherencia) por los representantes políticos de las distintas Comunidades Autónomas con lengua cooficial reconocida en sus Estatutos.

2600

4. Admisión de las lenguas cooficiales en la actividad parlamentaria: el precedente del Senado

4.1 Razón de ser de la reforma. El Senado como Cámara de representación territorial

Y en este proceso no es extraño que se plantease la necesaria presencia de estas lenguas cooficiales en los órganos centrales del Estado, al menos, y dentro de una lógica totalmente comprensible, en aquellos órganos que responden a una representación de los diferentes territorios que conforman nuestro país. Nos estamos refiriendo al Senado.

Un inciso de relevancia: en España, el Senado constituye la Cámara de representación territorial. Este aspecto es consecuencia directa de la configuración del Estado como Estado de las autonomías, esto es, organizado en Comunidades Autónomas con importantes competencias. De lo que se

considerar la pluralidad lingüística o cultural como patrimonio histórico digno de especial protección, en la línea de un patrimonio artístico o natural. El respeto a la dignidad de las personas pertenecientes a minorías y, en consecuencia, a sus derechos humanos sería el argumento esgrimido por otro sector de la política en orden a proteger y fomentar la diversidad cultural. Por último, otras voces justifican la protección sobre la base de una finalidad meramente estratégica o política que asegure un cierto grado de estabilidad. Sobre ello, E. Atienza Macías, *Inmigración y pluralidad lingüística: un reto para los derechos humanos*, en *Revista de derecho*, 33, Montevideo, 2018, 15-33 y, previamente sobre este mismo aspecto E. Atienza Macías, *Gestión democrática de la diversidad cultural: la lengua como valor identitario de las minorías lingüísticas. Reflexiones en torno a la opción canadiense por el ‘acomodo razonable’ de derechos*, en M.T. Regueiro García y S. Pérez Álvarez (Dirs.), *Gestión de la diversidad cultural en las sociedades contemporáneas*, Valencia, 2014, 589-625.

¹³ Explica acertadamente el Profesor Ramón Peralta Martínez, a la sazón Profesor Titular de Derecho Constitucional de la Universidad Complutense de Madrid, véase R. Peralta Martínez, *España: Estado unitario-autonómico vs Estado federal-plurinacional*, en *Iustel*, 2017. Disponible en: www.iustel.com/diario_del_derecho/noticia.asp?ref_iustel=1168617

trata con esta definición es de dar entrada en el Parlamento central a la voz e intereses de estas entidades territoriales para, de este modo, conseguir una integración y coordinación mayores entre los poderes centrales y los autonómicos. Este rasgo diferencia claramente al Senado respecto al Congreso de los Diputados.

De lo anterior se colige que no resultaba extraño que se plantease la necesaria presencia de estas lenguas cooficiales en los órganos centrales del Estado que responden a una representación de los diferentes territorios que conforman nuestro país. Es decir, el Senado tenía el amparo de ser Cámara territorial.

Se aprecia un indudable avance en la sensibilidad política respecto a la existencia, junto al castellano, de otras lenguas igualmente oficiales, al menos en sus ámbitos geográficos concretos, que merecían, a opinión del legislador, un mayor régimen de uso y reconocimiento en una Institución, como el Senado, destinada a ser el foro de encuentro de los entes autonómicos.

Así las cosas, la lengua declarada estatutariamente oficial en una Comunidad Autónoma es una seña de identidad, un hecho diferencial, que por sí mismo tiene suficiente entidad como para tener cabida en el Senado dado el carácter territorial y de representación autonómica que el mismo tiene atribuido constitucionalmente (art. 69.1 CE).

4.2 La reforma del Reglamento del Senado

La facultad de utilizar las lenguas que, con el castellano, tengan el carácter de oficiales en alguna Comunidad Autónoma quedó reconocida por vez primera en el texto refundido del Reglamento del Senado, de 3 de mayo de 1994, que autorizó el uso de cualquiera de dichas lenguas en la primera intervención del Presidente electo en la sesión constitutiva, en las intervenciones que tengan lugar en el debate sobre el estado de las Autonomías que se desarrolla en la Comisión General de las Comunidades Autónomas y en los escritos de ciudadanos e instituciones dirigidos al Senado.

La Reforma del Reglamento del Senado de 2005. Posteriormente, el 29 de junio de 2005 se aprobó una nueva propuesta de reforma del Reglamento del Senado sobre la ampliación del uso de las lenguas oficiales en las Comunidades Autónomas en el Senado, que permite su empleo en todas las sesiones de la Comisión General de Comunidades Autónomas, y autoriza la publicación de las iniciativas de carácter no legislativo que sean presentadas en dichas lenguas, además del castellano, en la sección del Senado del Boletín Oficial de las Cortes Generales¹⁴.

¹⁴ De interés, A. Ramírez Nardiz, *La reforma del reglamento del congreso para regular el derecho de usar las lenguas oficiales de las CCAA*, en *Cuadernos Manuel Giménez Abad*, n. 26, 2023, 134-141.

La Reforma del Reglamento del Senado de 2010. Ya en la Reforma del Reglamento del Senado de 21 de julio del 2010, se acometió una reforma que permite a los senadores presentar escritos en el Registro de la Cámara en cualquiera de las lenguas que tengan carácter de oficiales en alguna Comunidad Autónoma; se autorizó su uso en el Pleno con ocasión del debate de mociones; y la publicación de iniciativas.

De igual forma, dicha reforma introdujo una nueva Disposición Adicional, la Disposición Adicional Quinta, que ampara el normal uso oral y escrito en las siguientes actividades: por una parte, en la primera intervención del Presidente del Senado ante el Pleno de la Cámara. Por otra, en las intervenciones que se produzcan en las sesiones de la Comisión General de las Comunidades Autónomas y en las intervenciones que tengan lugar en el Pleno con ocasión del debate de mociones. Paralelamente, en la publicación de iniciativas cuando sean presentadas, además de en castellano, en cualquier otra de las citadas lenguas oficiales. Asimismo, en la presentación de escritos en el Registro de la Cámara por parte de los senadores y en los escritos que los ciudadanos y las instituciones dirijan al Senado.

5. Admisión de las lenguas cooficiales en la actividad parlamentaria: el debate sobre su alcance al congreso de los diputados. Análisis desde distintas aristas

Pero ¿qué sucede con el Congreso? ¿era procedente la admisión de las lenguas cooficiales¹⁵ al igual que en el Senado? En cualquier caso, su admisión debía superar una serie de obstáculos o aristas.

5.1. Arista jurídica

El primer obstáculo, objeto de superación, se refería al de orden legislativo en la medida en que el objetivo se refería a implementar las lenguas

¹⁵ Existían precedentes de intentos fallidos de reforma del Reglamento del Congreso resultando las propuestas más controvertidas las que tenían que ver con los derechos lingüísticos. Según estas propuestas los diputados deberían poder usar oralmente o por escrito cualquier lengua oficial, los Grupos Parlamentarios deberían poder presentar la documentación, todos los documentos definitivos, así como la página web, deberían ser traducidos a las lenguas cooficiales y todas las lenguas deben ser tratadas de igual manera. En ese sentido, los derechos lingüísticos ya fueron un escollo insuperable en la reforma del Reglamento del Congreso de Diputados de la VIII Legislatura, dando al traste con estas negociaciones. En efecto, en la VIII Legislatura, durante el primer mandato de José Luis Rodríguez Zapatero, se intentó llevar a cabo una reforma de fondo del Reglamento del Congreso. En 2006, Zapatero encargaba al entonces presidente del Congreso, Manuel Marín, una reforma en el que habría modificaciones sustanciales en el procedimiento legislativo y en las figuras de control parlamentario además de incluir el uso de las lenguas cooficiales. Sin embargo, este intento de reforma encallaría ante las quejas del Partido Popular y los grupos nacionalistas por el uso de las lenguas cooficiales, ya fuera por exceso o por defecto. Da cuenta de todo ello, R. Pérez Alamillo, *La reforma del reglamento del Congreso de los Diputados: una asignatura histórica*, en *Revista de las Cortes Generales*, n. 92-93, 2014, 143-267.

cooficiales de manera plena y efectiva, no simplemente utilizar alguna que otra frase suelta o palabra concreta¹⁶.

Si bien el Reglamento del Congreso de los Diputados no prohibía el uso de lenguas cooficiales, sin una carcasa legislativa la utilización de lenguas cooficiales en el Congreso de Diputados hubiera podido ser susceptible de recurso¹⁷. Si no se hubiesen tomado medidas tanto normativas como, sobre todo materiales, se cercenaba el derecho de participación de los Diputados que no fuesen capaces entender esas lenguas cooficiales e incluso también podrían verse afectados los ciudadanos porque las sesiones son públicas.

Los grupos parlamentarios Socialista, Plurinacional SUMAR, Republicano, Euskal Herria Bildu, Vasco (EAJ-PNV) y Mixto presentaron una proposición de modificación del Reglamento del Congreso, sobre el uso de las lenguas que tengan carácter oficial en alguna Comunidad Autónoma, que fue tomada en consideración por el Pleno del Congreso el 19 de septiembre de 2023, tramitada en lectura única y aprobada por una mayoría de 180 votos a favor (y 170 en contra) el 21 de septiembre de 2023¹⁸. Este escollo jurídico se solucionó con la publicación en el Boletín Oficial del Estado (BOE) de 25 de septiembre de 2023 de una reforma del Reglamento del Congreso de los Diputados para la pluralidad lingüística, marcando un hito en la promoción y protección de la diversidad lingüística en España.

Estas decisiones no estuvieron exentas de crítica. Algún sector doctrinal¹⁹ llegó a considerar que no era suficiente una mera reforma del Reglamento del Congreso y apuntaba al espinoso asunto de la exigencia de una previa reforma de la Constitución, concretamente de su artículo 3. Por lo que, a su juicio, el uso de las lenguas cooficiales precisaría de una reforma constitucional y no de una mera modificación reglamentaria para ajustarse a Derecho.

¹⁶ Vid, A. Lardiez, *Lenguas cooficiales en el Congreso: encaje legal, cómo y cuándo*, en *Demócrata Información Parlamentaria*, 2023. Disponible en: www.democrata.es/politicas/lenguas-cooficiales-en-el-congreso-encaje-legal-como-y-cuando/

¹⁷ A. Lardiez, *Lenguas cooficiales en el Congreso: encaje legal, cómo y cuándo*, en *Demócrata Información Parlamentaria*, 2023. Disponible en: www.democrata.es/politicas/lenguas-cooficiales-en-el-congreso-encaje-legal-como-y-cuando/

¹⁸ Congreso de los Diputados, *Aprobada la modificación del Reglamento del Congreso sobre el uso de las “lenguas que tengan carácter de oficial en alguna comunidad autónoma”*, en *Notas de prensa del Congreso de los Diputados*, 2023. Disponible en: www.congreso.es/es/notas-de-prensa?p_p_id=notasprensa&p_p_lifecycle=0&p_p_state=normal&p_p_mode=view¬asprensa_mvcPath=detalle¬asprensa_notasId=45729

S. Martínez, *El Congreso, plurilingüe de 'plena ley'*, en *Público*, 2023. Disponible en: www.publico.es/politica/congreso-debate-implantacion-definitiva-lenguas-cooficiales.html

¹⁹ En este sentido se pronuncia el que fuera Catedrático de Derecho Constitucional de la Universidad de Oviedo —actualmente Profesor Emérito Honorífico— R. Punset Blanco, *Senado, Comunidades autónomas y Unión europea*, en *Ante el futuro del Senado (recopilación de las ponencias e intervenciones del seminario sobre la reforma constitucional del Senado celebrado en Barcelona, julio de 1995)*, Barcelona, 1996, 453-468.

No es baladí adicionar que, no existe referencia alguna en la Constitución relativa al uso de lenguas en las Cortes. Así, el artículo 3 de la Constitución indica en su primer punto que el castellano es la lengua española oficial del Estado, en su punto segundo reconoce la oficialidad de las demás lenguas españolas en sus Comunidades Autónomas en función de lo que indiquen sus Estatutos y en su punto tercero proclama el especial respeto y protección que merecen las “distintas modalidades lingüísticas de España”, pero el Título III, dedicado a las Cortes Generales, no dice nada sobre el uso de lenguas en ninguna de las Cámaras, ni al regularlas, ni al referir los derechos y demás circunstancias de los Diputados y Senadores.

5.2. Arista tecnológica y económica

El paraguas jurídico debía complementarse con recursos técnicos. Y, precisamente, una de críticas aludía a que el Congreso de los Diputados no dispone de la infraestructura y tecnología necesarias para las labores de traducción.

Algunos partidos políticos apuntaban a que éste sería, precisamente, el primer escollo. Y es que se necesitan traductores y pinganillos. En efecto, éste sería el paquete básico inicial para que aquellos Diputados que no entiendan alguna de las lenguas cooficiales puedan conectar unos auriculares a una frecuencia que traduzca en tiempo real. Este método precisa de dos elementos: personas que traduzcan y los equipos técnicos, por lo que es necesario licitar contratos, con el consecuente desembolso²⁰.

5.3. Arista logística

El escollo “logístico” de esta medida se refería a que, con el fin de poner en funcionamiento un sistema fijo, debían acometerse algunas modificaciones del mobiliario y/o los dispositivos. Si bien parece que, en el hemiciclo, *a priori*, no iba a ser necesario iniciar unas obras que implicasen alterar madera alguna e, igualmente, podría adaptarse la pantalla que disponen para las votaciones o incorporar un circuito bajo las mesas²¹.

²⁰ A. Lardiez, *El PSOE registra una reforma exprés del Reglamento para que se puedan usar las lenguas cooficiales en el Congreso*, en *Demócrata Información Parlamentaria*, 2023. Disponible en: www.democrata.es/politicas/el-psoe-ultima-una-reforma-expres-del-reglamento-del-congreso-para-que-se-puedan-usar-las-lenguas-cooficiales-en-la-investidura-de-feijoo/

²¹ Respecto del aspecto logístico de la reforma la presidenta del Congreso de los Diputados, Francina Armengol ha reivindicado que la modificación del reglamento para permitir el uso de catalán, euskera y gallego "coincidió en el tiempo con un proceso para modernizar el hemiciclo", ya que tanto las pantallas situadas en los escaños como las laterales de la sala incorporan nuevas funcionalidades relacionadas con el plurilingüismo, en referencia a los subtítulos. Europa Press Catalunya recogía el 21 de agosto de 2024, el balance que hace la presidenta del Congreso de los Diputados, Francina Armengol: “Armengol ve ‘normalizado’ el uso de las lenguas cooficiales en el Congreso y cree que perdurarán”, disponible en:

Y es que, las reformas afectarían también a la sala de prensa, puesto que, si bien podrían repartirse radios como en otros eventos acaecidos con anterioridad, hay ocasiones en las que el número de acreditados aumenta exponencialmente y es complicado calcular el número que se necesita y disponer de tantas. Sin embargo, la tecnología brinda una oportunidad para evitar cualquier tipo de obra que impacte en el actual mobiliario. La traducción podría enviarse vía online o semejantes y cada periodista podría conectarse con cualquier dispositivo.

5.4. Arista política

No resultaba menos desdeñable el debate de las “lenguas como arma política”. El aspecto neurálgico reside aquí en que el uso y la protección de la lengua es un factor con un alto contenido emocional y, por tanto, susceptible de manipulación.

Así la admisión de las lenguas cooficiales en la actividad parlamentaria llevaba a dos posturas políticas muy polarizadas.

De un lado, la postura encabezada por la derecha y ultraderecha política española que denunciaba que la instauración de las lenguas cooficiales iría en detrimento del uso de la lengua castellana. Algunos autores²² van más allá diciendo que la derecha española denuncia la supuesta persecución del castellano en Cataluña, en País Vasco, en Baleares, en la Comunidad Valenciana.

Por otra, la postura de la izquierda y partidos nacionalistas que consideraban que cada lengua es un patrimonio fundamental para el enriquecimiento cultural y el fomento de la convivencia. Su uso debe ser tan libre como el sentimiento de identificación, apego o afecto. Consideraba este sector que la realidad en estos territorios (tal es el caso de Cataluña y País Vasco) es de un plurilingüismo normalizado y pacífico, casi siempre.

En este sentido, la reforma del Reglamento del Congreso de los Diputados habría hecho resurgir la “guerra de lenguas”²³: Si bien para el sector impulsor de la reforma se trataba simplemente de que los parlamentarios pudiesen emplear las lenguas oficiales respectivas, tanto en sus intervenciones como en sus escritos y, por tanto, para éstos consiste en trasladar al Parlamento (que representa a la sociedad española) lo que ya es normal en la propia sociedad española: el plurilingüismo. Para el sector de la derecha, esta medida suponía, un ataque a la lengua común del castellano, considerando que la reforma podía llegar a imposibilitar el normal funcionamiento del Congreso.

www.europapress.es/catalunya/noticia-armengol-ve-normalizado-uso-lenguas-cooficiales-congreso-cree-perduraran-20240821080226.html

²² Cfr. R. Simancas, *¿Cómo se defiende la igualdad de los españoles?*, en *Revista Temas*, n. 346, 2023, 14-16.

²³ De nuevo, R. Simancas, *¿Cómo se defiende la igualdad de los españoles?*, en *Revista Temas*, n. 346, 2023, 14-16.

Precisamente una de las críticas u objeciones se refiere a que es un elemento puramente simbólico el cual supondrá, sin duda, un coste funcional a la Institución, planteando dudas respecto a la utilidad misma de tal medida dado que disponiéndose de una lengua común, no tenga, tal vez, sentido que en un órgano constitucional del Estado pueda, sin embargo, recurrir al uso de lenguas distintas al castellano²⁴.

6. Apertura a nuevos interrogantes

Tal como se puede entender del sentido de la reforma, se pasa de una situación previa en la que por hablar más de unas pocas palabras en una lengua oficial diferente del castellano se podía perder el uso de la palabra, a una situación en la que, en principio, cabe interpretar que cualquier acción en ejercicio de sus funciones puede ser realizada por los Diputados en estas lenguas.

En función de las palabras de las que se sirve el nuevo artículo 6.3 del Reglamento del Congreso, “usar en todos los ámbitos de la actividad parlamentaria, incluidas las intervenciones orales y la presentación de escritos”, cabría considerar que no debería haber ámbito que escapara a este derecho de los diputados. ¿Podría, entonces, considerarse incluidos en la expresión “presentación de escritos” a los proyectos y proposiciones de ley? La Disposición Adicional Segunda, añadida a propuesta del Grupo Vasco, habla de que las iniciativas legislativas, una vez aprobadas definitivamente, serán publicadas en las lenguas oficiales diferentes del castellano, pero ¿incluye esto a los proyectos y proposiciones de ley? Y, en otro orden, pero íntimamente relacionado, el nuevo derecho que se reconoce a los diputados, ¿se entiende extendido a los ciudadanos para el caso, por ejemplo, de la presentación de una iniciativa legislativa popular? En todo caso, esta y otras dudas pueden ser subsanadas, del mismo modo a como se hizo respecto del uso de las lenguas antes de la reforma del Reglamento, por la Presidencia del Congreso en ejercicio de sus funciones de dirigir los debates y suplir las omisiones del Reglamento.

Cabe plantearse, una vez la reforma del Reglamento ya se ha materializado, cuál será el desarrollo de los acontecimientos y si comenzará a ser habitual que las proposiciones y proyectos de ley se presenten en catalán, vasco o gallego; si se recurrirá a estas lenguas para los diferentes mecanismos de control al Gobierno, más allá de las preguntas y las interpelaciones, como la cuestión de confianza y la moción de censura; si el uso de las citadas lenguas se circunscribirá a los grupos de ideología regionalista-nacionalista-soberanista o se extenderá a los grupos mayoritarios.

²⁴ Sobre este mismo aspecto, son muy certeras las reflexiones de R. Punset Blanco, *Senado, Comunidades autónomas y Unión europea*, en *Ante el futuro del Senado (recopilación de las ponencias e intervenciones del seminario sobre la reforma constitucional del Senado celebrado en Barcelona, julio de 1995)*, Barcelona, 1996, 550.

Es corolario de estas reflexiones, entonces, reflexionar sobre si, verdaderamente, la vida parlamentaria española residida en el Congreso se volverá auténticamente plurilingüe o si el uso de las lenguas oficiales diferentes del castellano quedará limitado a los plenos y a las intervenciones con más o menos repercusión mediática de sus señorías²⁵.

Son cuestiones que quedan abiertas.

Elena Atienza Macías
Facultad de Derecho
Universidad de Deusto
elena.atienza@deusto.es

²⁵ Sobre el particular cfr. A. Ramírez Nardiz, *La reforma del reglamento del congreso para regular el derecho de usar las lenguas oficiales de las CCAA*, en *Cuadernos Manuel Giménez Abad*, n. 26, 2023, 134-141.