

**TRIBUNAL CONSTITUCIONAL  
PLENO**

Excmos Sres.:

D<sup>a</sup>. María Emilia Casas Baamonde  
D. Guillermo Jiménez Sánchez  
D. Vicente Conde Martín de Hijas  
D. Javier Delgado Barrio  
D<sup>a</sup>. Elisa Pérez Vera  
D. Eugeni Gay Montalvo  
D. Jorge Rodríguez-Zapata Pérez  
D. Ramón Rodríguez Arribas  
D. Manuel Aragón Reyes  
D. Pablo Pérez Tremps

**Nº de Registro:** 7985-2007.

**ASUNTO:** Cuestión de Inconstitucionalidad planteada por el Juzgado de lo Contencioso-administrativo núm. 3 de Oviedo.

**SOBRE:** Supuesta inconstitucionalidad del art. 4.2 de la Ley 1/1998, de 23 de marzo, del Principado de Asturias, de uso y promoción del bable.

**A U T O**

**I. Antecedentes**

1. El 11 de octubre de 2007 se registró en este Tribunal Constitucional escrito del Juzgado de lo Contencioso-administrativo núm. 3 de Oviedo, del anterior día 3, al que se acompañaba Auto del mismo órgano jurisdiccional de 24 de septiembre de 2007, por el que se plantea cuestión de inconstitucionalidad en relación con art. 4.2 de la Ley 1/1998, de 23 de marzo, del Principado de Asturias, de uso y promoción del bable, por supuesta infracción de los arts. 3.2 y 81.1 CE.

2. La presente cuestión de inconstitucionalidad trae causa del proceso especial para la protección de los derechos fundamentales tramitado por el Juzgado de lo Contencioso-administrativo núm. 3 de Oviedo a resultas del recurso interpuesto el 19 de marzo de 2007 por don Xurde Blanco Puente, Letrado del Servicio Jurídico de la Administración del Principado de Asturias, contra la resolución de la Consejería de Presidencia de 6 de marzo de 2007 por la que se rechaza dar curso a la solicitud de permiso presentada por el citado funcionario al estar redactada en bable. Este rechazo se fundamenta en que “el art. 4.2 de la Ley 1/1998, de 23 de marzo, de uso

y promoción del bable/asturiano sólo contempla ‘las comunicaciones orales o escritas de los ciudadanos con el Principado de Asturias’, sin hacer mención expresa a los asuntos que, en relación con el servicio, planteen los funcionarios de esta Administración en su condición de tales”.

Conclusa la tramitación del proceso y hallándose los autos vistos para Sentencia, se dictó providencia de 15 de junio de 2007 por la que se concedía a las partes personadas y al Ministerio Fiscal un plazo de diez días para que alegaran lo que estimaran oportuno sobre el planteamiento de cuestión de inconstitucionalidad respecto de los arts. 2, 4 y 7 de la Ley 1/1998, de 23 de marzo. Tanto el actor como la Administración demandada expresaron razones contrarias al planteamiento de la cuestión de inconstitucionalidad.

La indicada providencia fue completada mediante nuevo proveído de 11 de julio de 2007, que confirió un nuevo plazo para alegaciones complementarias. Este nuevo proveído fue recurrido en súplica por la parte demandante, recurso impugnado por la Administración demandada. El citado recurso de súplica fue desestimado por Auto de 10 de agosto de 2007.

Finalmente, el 24 de septiembre de 2007 se dictó Auto de planteamiento de la presente cuestión de inconstitucionalidad.

3. La parte argumentativa del Auto de planteamiento de esta cuestión de inconstitucionalidad está compuesta de dos fundamentos de Derecho. En el primero de ellos se efectúa el juicio de relevancia y en el segundo se desarrollan las razones por las que el órgano judicial entiende que el precepto legal cuestionado vulnera los arts. 3.2 y 81.1 CE.

Tras exponer las posiciones sostenidas por las partes que han intervenido en el debate procesal, el juicio de relevancia se formula en los siguientes términos: “para el caso de que este Juzgador estimase el referido motivo de impugnación como vulneración del derecho al procedimiento (recordemos que la resolución deniega la tramitación del expediente), debería apoyarse en el citado precepto, siendo lo cierto que el mismo presenta visos de inconstitucionalidad. Así, en caso de considerarse constitucional el art. 4 de la Ley 1/1998, de 23 de marzo, en los términos en que se consideran válidas y eficaces las comunicaciones que dirijan los administrados en bable/asturiano ante la Administración del Principado, el fallo

sería estimatorio de la pretensión del recurrente; y en caso de considerarse inconstitucional el citado art. 4 de la Ley 1/1998, de 23 de marzo, por considerarse que establece una oficialidad del bable/asturiano, el fallo sería desestimatorio de la pretensión del recurrente”. Se advierte seguidamente que los diferentes Tratados y Convenios internacionales citados por el actor no despejan las dudas que suscita la constitucionalidad del precepto legal cuestionado ya que “ninguno de los instrumentos internacionales invocados reconoce el derecho a la oficialidad de la lengua aquí concernida ni desplaza o deroga las previsiones constitucionales o legales sobre el cauce formal para la implantación del régimen de oficialidad o cooficialidad de las lenguas en el Estado Español en los términos pretendidos por el recurrente”.

Sentado esto, se procede a exponer el fondo de las dudas de constitucionalidad que el precepto legal suscita al titular del órgano judicial promotor de esta cuestión de inconstitucionalidad. Al respecto comienza apuntando una interpretación de los diversos apartados del art. 3 CE de la que colige que “toda lengua oficial será objeto de protección (al ser ésta una característica ínsita en el concepto mismo de oficialidad), pero no toda lengua que puede ser objeto de respeto y protección ha de ser necesariamente oficial”. Tras lo cual se enumeran algunos de los principales pronunciamientos de este Tribunal Constitucional en materia lingüística, con especial referencia a la STC 82/1986, de 26 de junio.

En el Auto de planteamiento de esta cuestión de inconstitucionalidad se apunta que, en virtud de la reserva estatutaria que figura en el art. 3.2 CE, no puede una Ley ordinaria, ya sea autonómica o estatal, introducir elementos característicos de la oficialidad lingüística, situación que se produciría en el art. 4.2 de la Ley autonómica controvertida, pese a que el Estatuto de Autonomía no ha erigido el bable/asturiano en lengua oficial, como se precisa en la STC 27/1996, de 15 de febrero, cuya doctrina no se ha visto alterada, en este punto concreto, por la más reciente STC 48/2000, de 24 de febrero. En este caso el legislador autonómico ha prescindido del sistema de fuentes reguladoras de los derechos lingüísticos al obviar toda declaración de cooficialidad en el Estatuto de Autonomía, pues no existe, pasando “regular a través de una Ley ordinaria un aspecto que integra el núcleo duro de la oficialidad, tal y como reiteradamente tiene declarado el Tribunal Constitucional”. Así sucede cuando se otorga validez al uso del bable/asturiano en las comunicaciones orales o escritas de los ciudadanos con el Principado de Asturias, “pasando el legislador autonómico de lo que en el Estatuto de Autonomía es una política de conservación del bable/asturiano a otra de

normalización de la lengua, y especialmente en lo que atañe a la Administración, e insistimos en ello, al margen de la reserva estatutaria que se recoge en los arts. 3.2 y 81 de nuestra Carta Magna”.

Tras recordar el marco estatutario del bable/asturiano se asevera que “una cosa es que el bable/asturiano goce de protección y fomento, o que se promueva su uso en los medios de comunicación, e incluso en la enseñanza (art. 4 y 10.1.21 del Estatuto de Autonomía), y otra bien distinta es que se reconozca ‘validez a todos los efectos’ a las comunicaciones orales o escritas que los ciudadanos dirijan en bable/asturiano a la Administración del Principado, que es precisamente lo que hace el art. 4.2 de la Ley 1/1998, de 23 de marzo, pues con ello se está estableciendo un régimen de cooficialidad material (...) reconociendo a dicha lengua como medio normal de comunicación entre la Administración autonómica y los ciudadanos, con plena validez y efectos jurídicos, que es precisamente lo que caracteriza el régimen de oficialidad de una lengua, según ha declarado el Tribunal Constitucional en su Sentencia 82/1986, de 26 de junio”.

Seguidamente se procede a un minucioso análisis de los términos empleados en el precepto legal. Concretamente, se señala que cuando el legislador autonómico dice que “se tendrá por válido”, está “adentrándose en el régimen de validez de los actos administrativos, materia que está sometida a la legislación básica estatal”; igualmente, cuando afirma que tal validez lo será “a todos los efectos”, está “adentrándose en materias y efectos sin límite, comprendiendo incluso la pretensión de su validez en el marco de procedimientos interadministrativos en que participen otras Administraciones, o incluso en el ámbito del proceso contencioso-administrativo, ya que el expediente administrativo forma parte de los autos”; cuando se utiliza la expresión “comunicaciones” se invade “el régimen de expresión propio del procedimiento administrativo común en los términos fijados por el art. 36 de la Ley 30/1992”; cuando utiliza la expresión “ciudadanos”, en lugar de interesados se alude “a personas físicas (con exclusión de las jurídicas) y a los nacionales (con exclusión de los extranjeros)”, lo que “afectaría a la igualdad propia de un régimen de cooficialidad” y, por último, “cuando utiliza la expresión ‘con el Principado de Asturias’ se está aludiendo a la entidad territorial ‘Principado de Asturias’ y no a la ‘Administración del Principado de Asturias’, de forma que el precepto extiende su voluntad hacia su aplicación en la

Administración Institucional y Local, efecto global cuya aplicación se reserva al designio del Estatuto de fijar el régimen cooficial”.

De este modo “se convierte la eficacia del bable/asturiano en una especie de península lingüística”, haciendo que el régimen de oficialidad se desvanezca con el solo argumento de proteger el bable, llegándose al absurdo de no diferenciar entre lo que es un régimen de cooficialidad y otro de mera protección de la lengua. En apoyo de esta idea se apunta la coincidencia del precepto legal cuestionado con el art. 1.2 de la Ley 4/1983, de 23 de noviembre, de uso y enseñanza del valenciano, lengua declarada oficial por el Estatuto de Autonomía de la Comunidad Valenciana. Y se subraya que al establecerse “de facto” un régimen de cooficialidad se está reconociendo el derecho de los ciudadanos a elegir la lengua oficial de su preferencia en sus relaciones con la Administración pública.

4. Por providencia de 20 de noviembre de 2007 la Sección Primera de este Tribunal Constitucional acordó oír al Fiscal General del Estado para que, en el plazo de diez días, alegara lo que considerase conveniente acerca de la admisibilidad de la presente cuestión de inconstitucionalidad, en relación con el cumplimiento de los requisitos procesales (art. 35.2 LOTC) y por si fuere notoriamente infundada.

5. El Fiscal General del Estado presentó su escrito de alegaciones el 19 de diciembre de 2007, interesando la inadmisión de la presente cuestión de inconstitucionalidad.

Tras una pormenorizada exposición de los antecedentes de esta cuestión de inconstitucionalidad y de los argumentos empleados en el Auto de planteamiento se aborda el examen de posibles óbices procesales. Al respecto señala el Fiscal General del Estado que plantea ciertas dudas la formulación del juicio de relevancia puesto que si bien es cierto que el precepto legal aquí cuestionado se menciona en la demanda no es menos cierto que el recurso contencioso-administrativo se sustenta esencialmente en el art. 14 CE y en la invocación de que peticiones similares de otros funcionarios han sido tramitadas por la Administración autonómica. Así las cosas, pudiera pensarse que incluso independientemente de la validez o no del precepto cuestionado cabría plantearse un pronunciamiento sobre si el principio de igualdad en la aplicación de la ley ha sido vulnerado, con infracción del art. 14 CE, centro de la controversia sometida al conocimiento del órgano judicial promotor de esta cuestión de

inconstitucionalidad. Al margen de lo expuesto, reconoce el Fiscal General del Estado que la validez del precepto legal podría aceptar un valor añadido en el enjuiciamiento del supuesto de hecho y, desde esta perspectiva, podría comprenderse el planteamiento de la cuestión de inconstitucionalidad.

También advierte el Fiscal General del Estado la concurrencia de un defecto de notoria trascendencia en la primera de las providencias de trámite de audiencia a las partes y al Ministerio Fiscal, toda vez que en ella no se consignan los preceptos constitucionales que se entienden infringidos. Ciertamente es que en la segunda providencia, de 11 de julio de 2007, se reparó esta deficiencia, pero no es menos cierto que estos preceptos tampoco coinciden con los mencionados en el Auto de planteamiento, pues además de suprimirse toda referencia a los arts. 14 y 149.1.1 CE, se incluye el art. 81.1 CE. Para el Fiscal General del Estado, con apoyo en la doctrina de este Tribunal, “la falta de mención de un determinado precepto constitucional en la providencia de apertura del trámite de audiencia y su introducción *ex novo* en el Auto de planteamiento de la cuestión de inconstitucionalidad deviene infracción de los requisitos procesales del art. 35.2 LOTC y por ello debiera determinar la inadmisión de la cuestión por ausencia de satisfacción de los mismos”.

En cuanto al fondo de las dudas, el Fiscal General del Estado entiende notoriamente infundada la cuestión porque es manifiesta la posibilidad de acomodar el precepto legal al ordenamiento constitucional. En particular, subraya que dicho precepto no predica del bable los atributos propios de una lengua oficial, tal y como han sido definidos en la STC 82/1986, de 22 de junio. Una cosa es que una determinada lengua se utilice por los poderes públicos como medio ordinario de comunicación y otra bien distinta es que se reconozca la validez de su uso por los ciudadanos en sus relaciones con la Administración pública autonómica. La promoción de este medio ordinario de comunicación, que el Fiscal General del Estado apunta que se incardinaría con toda naturalidad entre las medidas de promoción o protección del uso de una modalidad lingüística, es diametralmente distinta de la normalización de su empleo como medio de comunicación en el seno de los poderes públicos y en sus relaciones con los ciudadanos. “En definitiva, lo previsto en la norma asturiana cuestionada no es sino una medida de permisión, facilitación o fomento del uso del bable, pero no implica otorgarle carácter de oficialidad”.

Recuerda asimismo el Fiscal General del Estado que en la STC 48/2000, de 24 de febrero, “ya con la concernida Ley 1/1998 en vigor y alegada por la demandante de amparo y el Ministerio Fiscal, este Tribunal consideró desproporcionada la denegación de proclamación de una candidatura electoral por haberse utilizado esta modalidad lingüística en las declaraciones de aceptación de los candidatos, lo que parece avalar razones para una interpretación conforme al orden constitucional de la norma cuestionada de manera que no puede interpretarse en el sentido de que alcanza a establecer cooficialidad al margen de las previsiones del Estatuto de Autonomía del Principado de Asturias. Tampoco en consecuencia se habría producido violación alguna del art. 81.1 CE pues dicha promoción puede establecerse en ley ordinaria, tal y como prevé el propio Estatuto de Autonomía de la Comunidad Autónoma concernida”.

Por todo ello, el Fiscal General del Estado entiende que procede la inadmisión de la presente cuestión de inconstitucionalidad.

## **II. Fundamentos Jurídicos**

1. Según se ha expuesto en los antecedentes de esta resolución, el Juzgado de lo Contencioso-administrativo núm. 3 de Oviedo plantea cuestión de inconstitucionalidad respecto del art. 4.2 de la Ley 1/1998, de 23 de marzo, del Principado de Asturias, de uso y promoción del bable por posible contradicción con los arts. 3.2 y 81.1 CE. Sin embargo, esta cuestión de inconstitucionalidad debe ser inadmitida a trámite: en cuanto al art. 81.1 CE, por no haber sido incluido en la providencia que abriendo el trámite de audiencia a las partes, permitía a éstas hacer las alegaciones pertinentes y en cuanto al art. 3.2. CE por concurrir los motivos que seguidamente se exponen.

2. El art. 37.1 LOTC establece que este Tribunal Constitucional podrá rechazar, en trámite de admisión, mediante Auto y sin otra audiencia que la del Fiscal General del Estado, la cuestión de inconstitucionalidad cuando fuera notoriamente infundada. A este respecto hemos reiterado que el concepto de “cuestión notoriamente infundada” encierra un cierto grado de indefinición “que se traduce procesalmente en otorgar a este Tribunal un margen de apreciación a la hora de controlar la solidez de la fundamentación de las cuestiones de inconstitucionalidad, de tal modo que existen supuestos en los que un examen preliminar de

las cuestiones de inconstitucionalidad permite apreciar la falta de viabilidad de la cuestión suscitada, sin que ello signifique, necesariamente, que carezca de forma total y absoluta de fundamentación o que ésta resulte arbitraria, pudiendo resultar conveniente en tales casos resolver la cuestión en la primera fase procesal, máxime si su admisión pudiera provocar efectos no deseables como la paralización de múltiples procesos en los que resulte aplicable la norma cuestionada” (por todos, AATC 136/2006, de 4 de abril, FJ 2, y 352/2007, de 24 de julio, FJ 2).

En el presente caso es posible concluir que las dudas de inconstitucionalidad formuladas por el órgano judicial promotor de la cuestión de inconstitucionalidad están manifiestamente infundadas.

3. Según se aprecia en su preámbulo, la Ley 1/1998, de 23 de marzo, de uso y promoción del bable/asturiano, se dicta en ejercicio de la competencia que el Principado de Asturias ostenta en materia de “fomento y protección del bable en sus diversas variantes que, como modalidades lingüísticas, se utilizan en el territorio del Principado de Asturias”. El artículo 4 de dicha Ley se refiere al uso administrativo de la mencionada lengua, estableciéndose en su apartado primero que “todos los ciudadanos tienen derecho a emplear el bable/asturiano y a expresarse en él, de palabra y por escrito”, en tanto que su apartado segundo se declara que “se tendrá por válido a todos los efectos el uso del bable/asturiano en las comunicaciones orales o escritas de los ciudadanos con el Principado de Asturias”. Para el órgano judicial promotor de la presente cuestión de inconstitucionalidad esta declaración de validez de los actos de comunicación realizados por los ciudadanos en bable/asturiano es contraria a las previsiones de los arts. 3.2 y 81.1 CE.

Como ya hemos reseñado con mayor detalle en los antecedentes de esta resolución, se sostiene en el Auto de planteamiento de esta cuestión de inconstitucionalidad que el art. 4.2 de la Ley autonómica desconoce el sistema de fuentes en materia de derechos lingüísticos, pues no existiendo una declaración estatutaria de cooficialidad del bable/asturiano le estaría impedido al legislador autonómico regular un aspecto primordial de esa cooficialidad. Hasta el punto de que, para el órgano judicial promotor de la cuestión de inconstitucionalidad, con este precepto se estaría estableciendo un régimen de “cooficialidad material” dado que se

reconoce al bable/asturiano la condición de medio normal de comunicación entre la Administración y los ciudadanos, con plena validez y efectos jurídicos.

4. A fin de exponer las razones que nos llevan a apreciar que la presente cuestión de inconstitucionalidad resulta notoriamente infundada es preciso comenzar recordando que, según ha tenido ocasión de señalar este Tribunal, “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” (STC 82/1986, de 26 de junio, FJ 4), puesto que el art. 3.2 CE “remite la regulación de la oficialidad de las lenguas españolas distintas del castellano a los Estatutos de Autonomía de las respectivas Comunidades Autónomas, y, sobre la base de éstos, a sus correspondientes órganos competentes, con el límite que pueda proceder de reservas constitucionales expresas” (FJ 4, esta misma doctrina ha sido reiterada en la STC 56/1990, de 29 de marzo, FJ 40). Por otro lado, en la STC 87/1997, de 24 de abril, hemos afirmado 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 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).

Acerca de la noción de “lengua oficial”, este Tribunal, en la ya citada STC 82/1986, de 26 de junio, indicó que “aunque la Constitución no define, sino que da por supuesto lo que sea una lengua oficial, la regulación que hace de la materia permite afirmar 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 (sin perjuicio de que, en ámbitos específicos, como el procesal, y a efectos concretos, como evitar la

indefensión, las leyes y los tratados internacionales permitan también la utilización de lenguas no oficiales y por los que desconozcan las oficiales).” (FJ 2).

5. La lectura del precepto legal cuestionado a la luz de la doctrina ahora sintetizada conduce inexorablemente a discrepar de la interpretación del sentido y alcance del art. 4.2 de la Ley autonómica 1/1998 propugnado en el Auto de planteamiento de esta cuestión de inconstitucionalidad.

El 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 ésta 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.

De la obligación de tramitar tales escritos se deriva la validez de éstos a todos los efectos administrativos, y en particular el reconocimiento de su eficacia para paralizar el cómputo de los plazos de caducidad o prescripción de las acciones en vía administrativa. Nótese, a este respecto, que el limitado alcance de la norma que nos ocupa, lo dispuesto en el art. 4.2 de la Ley de uso y promoción del bable/asturiano también se refleja en la definición de su ámbito de aplicación, pues la plenitud de validez a todos los efectos predicada por el legislador autonómico sólo 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.

Lo expuesto torna innecesario examinar si el precepto legal cuestionado, tal y como se sostiene en el Auto de planteamiento, contradice la normativa estatal en materia de procedimiento administrativo. Los reproches dirigidos a este respecto contra el art. 4.2 de la Ley de uso y promoción del bable/asturiano se asientan sobre el presupuesto de que en él se

configura una suerte de “oficialidad material” de dicha lengua. Siendo ello así, y una vez negada la premisa de ese razonamiento no es preciso detenerse en las diversas consecuencias que de ella extrae el órgano judicial promotor de la cuestión de inconstitucionalidad.

Por lo expuesto, el Pleno

### **A C U E R D A**

Inadmitir a trámite la presente cuestión de inconstitucionalidad.

Publíquese en el Boletín Oficial del Estado

Madrid, a veinticinco de febrero de dos mil diez.