

DICTAMEN EMITIDO A REQUERIMIENTO DEL
EXCMO. SR. DEFENSOR DEL PUEBLO SOBRE
LA CONFORMIDAD A LA CONSTITUCIÓN DE LA LEY
1/1998, DE 7 DE ENERO, DE POLÍTICA LINGÜÍSTICA,
DEL PARLAMENTO DE LA GENERALIDAD DE
CATALUÑA

JESÚS PRIETO DE PEDRO
Profesor Titular de Derecho Administrativo
Universidad Nacional de Educación a Distancia

Por el Excmo. Sr. Defensor del Pueblo, se ha requerido mi opinión en Derecho sobre la constitucionalidad de la Ley del Parlamento de Cataluña 1/1998, de 7 de enero, de Política Lingüística.

Aceptando gustosamente dicha solicitud, tengo el honor de emitir el presente

DICTAMEN

I. LAS BASES DEL MODELO DE MULTILINGÜISMO EN LA CONSTITUCIÓN ESPAÑOLA DE 1978

1. *La libertad de la lengua y el modelo constitucional de cooficialidad lingüística*

1.1. Introducción

En un Estado democrático y de Derecho como es el de la Constitución española de 1978, que propugna en el primer apartado de su artículo 1.º como valor

superior del ordenamiento jurídico la libertad, el derecho de la lengua no puede tener otro horizonte que el de ofrecer soluciones que garanticen a los ciudadanos el máximo de libertad y armonía en sus derechos lingüísticos.

Ahora bien, no es precisamente un asunto sencillo el de desvelar el significado de esta libertad ya de por sí compleja que es la libertad de la lengua, y especialmente en el contexto de una realidad de multilingüismo territorial como la que se da en España. Y por entender que es esencial fijar ese significado, es por lo que haremos una reflexión general sobre la libertad de la lengua y las líneas maestras del modelo constitucional de pluralismo lingüístico antes de adentrarnos en el análisis sobre la constitucionalidad de la ley 1/1998, del Parlamento Catalán, de Política Lingüística

1.2. La naturaleza y significado de la libertad de la lengua

El derecho de las lenguas cuenta ya con una amplia elaboración doctrinal tanto en España como en otros países, centrada principalmente en los «derechos lingüísticos» que atañen a las lenguas minoritarias. Escasean, empero, las reflexiones globales sobre la «libertad de la lengua» que ofrezcan una visión integral y armónica de los derechos lingüísticos que nacen de ella.

La libertad de la lengua aparece enunciada específicamente en un número escaso de Constituciones (se puede encontrar en no más de una quincena de un total de cerca de doscientas Constituciones en vigor consultadas).

Pero al margen de que esté o no enunciada específicamente, la libertad de la lengua es incuestionablemente un principio superior de todo Estado de Derecho. Y su encaje se encuentra en la libertad de expresión. Esta solución es jurídicamente válida en nuestra Constitución, pues la lengua es, en definitiva, un código de comunicación de «los pensamientos, ideas y opiniones» a que se refiere el artículo 20 CE cuando enuncia dentro de ella la expresión por medio de «la *palabra*, el *escrito* o cualquier otro medio de reproducción». La libertad de expresión comprende, en efecto, tanto el contenido como los códigos de exteriorización de dichos contenidos. Esta integración de la libertad de la lengua en la libertad de expresión es la solución seguida en el derecho extranjero de aquellos países (Francia, Canadá...) en los que la Constitución, al igual que ocurre en España, no enuncian específicamente dicha libertad. Algunas decisiones jurisprudenciales extranjeras así lo han consagrado: el Tribunal Supremo de Canadá (asunto *La Chaussure Brown's*) ha sentado que «la lengua está tan íntimamente vinculada a la forma y al contenido de la expresión que no puede existir verdadera libertad de expresión lingüística si está prohibido servirse de la lengua elegida». Y, por su parte, el Consejo Constitucional francés (decisión 94-395, de 29 de julio), en relación con la prohibición de uso de términos extranjeros, incluida en la Ley 95-665, sobre el empleo de la lengua francesa, la estima contraria a la Constitución, puesto que la libertad de expresión «implica el derecho de cada uno a elegir los términos que considere más apropiados para la expresión de su pensamiento; que la lengua francesa, como toda lengua viva, evoluciona integrando en su vocabulario usual términos procedentes de

diversas fuentes, de expresiones tomadas de las lenguas regionales, de palabras consideradas populares o de palabras extranjeras».

La libertad de la lengua es, por otra parte, una libertad compleja en tanto se proyecta en ámbitos sumamente heterogéneos que tienden a funcionar lingüísticamente como microcosmos jurídicos (la enseñanza, la función pública, las relaciones inter-privatos, la publicidad de las normas, el procedimiento administrativo, la información a los consumidores...) que responden a fines y lógicas muy específicas. Y esa complejidad se acentúa aún más cuando en vez de una sola lengua lo que está en juego es una pluralidad de lenguas. Pero precisamente esta complejidad es lo que reclama una estrella conductora en el firmamento que sea la referencia fija e integradora de todas las múltiples perspectivas y aspectos y que los someta a la lógica superior de la mayor libertad posible para todos los ciudadanos.

1.3. El modelo constitucional de cooficialidad lingüística

El artículo 3 de la Constitución sanciona un modelo que la doctrina científica y el Tribunal Constitucional han denominado como de «cooficialidad lingüística», por cuanto primero establece que «el castellano es la lengua española *oficial* del Estado» (art. 3.1) y a continuación prosigue diciendo que «las demás lenguas españolas serán *también oficiales* en las respectivas Comunidades Autónomas...» (art. 3.2).

Es un modelo *sui generis* de cooficialidad, puesto que la Constitución no se ciñe a ninguna de las dos fórmulas clásicas de ordenación del multilingüismo, la territorial y la personal. Por la primera, las lenguas habladas por la población se reparten el territorio del Estado con la finalidad de que en cada zona exista una sola lengua oficial; la condición sociolingüística de esta fórmula es la concentración territorial de los hablantes de cada una de las lenguas autóctonas. El modelo personal cumple a su vez la función de asegurar la protección de los miembros de las minorías lingüísticas asentadas de forma dispersa en el territorio, garantizándoles la atención en su lengua, en determinados servicios y relaciones institucionales públicas, allí donde se encuentren.

La Constitución ha evitado seguir en su pleno rigor dichas fórmulas territorial y personal y ha optado por una solución «ad hoc» con el fin de adecuar la fórmula constitucional a la realidad social bilingüe de la sociedad española. Como señalan los estudios históricos y sociolingüísticos, la sociedad española, en aquellas partes del territorio que poseen una lengua territorial autóctona, es socialmente bilingüe y con un alto grado, aunque desigual según las lenguas, de bilingüismo individual. Y la Constitución española, reconociendo y asumiendo dicha situación como un valor, como una «riqueza» a la que califica como «patrimonio cultural» (art. 3.3: «la riqueza de las distintas modalidades lingüísticas de España es un patrimonio cultural que será objeto de especial respeto y protección»), *se adapta jurídicamente a ella construyendo un modelo de cooficialidad o de bilingüismo oficial que trata de ser el trasunto jurídico constitucional de esa realidad*. Si la sociedad es hoy naturalmente bilingüe, *la Constitución quiere ser también oficialmente bilingüe y dar de hecho el*

status de territorialidad a las dos lenguas oficiales. El Tribunal Constitucional ha sancionado de forma rotunda (STC 82/1986, de 26 de julio, F.J. n.º 2) esta idea de el *doble carácter territorial* de ambas lenguas oficiales en aquellas partes de España en las que, además de la lengua oficial general del Estado, sus Estatutos de Autonomía hayan declarado también oficial otra lengua española particular:

«...según el número 1 del artículo 3 de la Constitución, el castellano es la lengua española oficial del Estado, y entendiéndose obviamente aquí por 'Estado' el conjunto de los poderes públicos españoles, con inclusión de los autónomos y locales, *resulta que el castellano es la lengua oficial de todos los poderes públicos y en todo el territorio español.*

«...al añadir el número 2 del mismo art. 3 que las demás lenguas españolas serán también oficiales en las respectivas Comunidades Autónomas, se sigue asimismo, *que la consecuente cooficialidad 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. 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.*

El modelo de la Constitución es, pues, como sin resquicio para la duda expresan las palabras de Tribunal Constitucional, el de *una fórmula de oficialidad territorial doble y conjunta* o, dicho con otras palabras, una fórmula de bilingüismo oficial integral, que establece una simetría básica en el *status* las dos lenguas oficiales y una consecuente exigencia de neutralidad del poder público en lo que atañe a la determinación de su empleo, y un equilibrio básico de los derechos lingüísticos de los ciudadanos que desplaza el centro de gravedad de la libertad de la lengua a la libre elección por el ciudadano entre el uso de una u otra lengua oficial.

No se podría negar que la regulación lingüística de la Constitución española presenta deficiencias (así, el silencio sobre el reparto competencial en la materia o la falta de reglas sobre los derechos lingüísticos relativos a la enseñanza). Pero, por encima de ellas, es una regulación modélica –sin duda, una de las regulaciones constitucionales más equilibradas existentes– en su forma ponderada y equitativa de reconocer los derechos lingüísticos y de primar la libertad de la lengua sobre la intervención pública, y de depositar en los ciudadanos y en la sociedad el protagonismo total sobre el devenir de esa pluralidad lingüística de la sociedad española a la que el artículo 3.3 CE califica como riqueza y patrimonio cultural que los poderes públicos han de respetar y proteger.

1.4. Cooficialidad lingüística y libertad de la lengua

Tras el análisis del significado de la libertad de la lengua es preciso preguntarse por el significado de la oficialidad, por cuanto se trata de un título de inter-

vención pública que, de entrada, podría entenderse que no se aviene con la doctrina de la libertad de la lengua. En efecto, la declaración de oficialidad, sean una o más las lenguas declaradas, es un título de intervención pública en la lengua, porque, como ha dicho el Tribunal Constitucional (STC 82/1986), es un acto del poder público de determinación de la lengua o lenguas que reconoce «como medio normal de comunicación en y entre ellos y en su relación con los sujetos privados, con plena validez y efectos jurídicos». Y de tal título de intervención nacen, a su vez, una multiplicidad de facultades reguladoras, para hacer efectiva la oficialidad, del régimen de la lengua en los servicios públicos, en las publicaciones oficiales, en la función pública, en la educación, etc...

De considerarse la oficialidad como un título autónomo, lo que es una postura implícita frecuente en la doctrina jurídica, las facultades de intervención pública (normativas, administrativas...) que nacen de ella se compadecerían mal con la libertad de la lengua.

Ha de intentarse, en consecuencia, una construcción jurídica de la libertad de la lengua que resulte compatible con la acción de intervención que conlleva la oficialidad. Y esa compatibilidad es posible *si se interpreta la oficialidad no como un título de intervención autónomo ni absoluto, sino precisamente como la garantía constitucional de la libertad de la lengua*. Esta perspectiva, como veremos a continuación, reorienta la concepción del sistema entero de la lengua y el papel regulador de los poderes públicos sobre el multilingüismo.

La concepción de la oficialidad como una garantía jurídica de la libertad de la lengua encuentra su fundamento en la consideración de la lengua como un hecho social. En efecto, la lengua es un fenómeno complejo, con dos dimensiones básicas: una dimensión individual y otra dimensión social que se nos muestra ahora.

La libertad de la lengua en su dimensión individual –el llamado por algún autor «derecho a la lengua»– es atendida por el derecho reconociendo al individuo una esfera de autonomía para poder usar el código lingüístico que desee y emplearlo como prefiera en su expresión y en sus actos de comunicación. Y en su núcleo primario –que coincidiría con el «contenido esencial» a que se refiere el art. 53.1 CE– dicha libertad ampara –en la forma clásica del *status negativus* de las libertades autonomía– el uso por los ciudadanos, en sus relaciones privadas, de cualquier código lingüístico, en hipótesis de cualquiera de las cinco mil lenguas vivas que, según los sociolingüistas, existen en el mundo. Sin embargo, la funcionalidad comunicativa y la seguridad jurídica hacen que la amplitud de esa libertad –mutándose en el «derecho a una lengua»– se reduzca, drásticamente cuantitativa pero no cualitativamente, cuando se trata de relaciones que se producen en el ámbito público, jurídico e institucional, es decir, el de las relaciones inherentes al concepto de oficialidad. Ahora bien, no sólo se trata de razones funcionales ni de seguridad jurídica, sino que es aquí donde entra en juego el fenómeno de la lengua como hecho social y cultural, al que también sirve la libertad de la lengua. En efecto, para que esa dimensión individual pueda ser efectiva en relación con la lengua o lenguas naturales de la sociedad se precisa su garantía público institucional (y qué mejor *locus* para hacerla, pues está en cuestión un valor jurídico

superior, que la propia norma de normas, la Constitución) como hecho social, es decir, un compromiso de los poderes públicos a aceptar comunicarse entre sí y con los ciudadanos, con plenos efectos jurídicos, en la lengua o lenguas que precisamente declaran como oficiales. Y es, además, una implicación del poder público en pro de la integración social, pues contribuye a la cohesión de la sociedad mediante el apoyo al código o códigos lingüísticos naturales de la población. Cabría que el Estado declare oficial, por motivos estrictamente funcionales, una lengua que no es lengua materna o natural de su población (como ocurre en Estados con gran fragmentación lingüística en los que se utiliza el inglés como *lingua franca* oficial). Pero lo que sería radicalmente contrario a la libertad de la lengua y al principio democrático es la no declaración como oficial de la lengua o lenguas que son las lenguas históricas y naturales de comunicación de las comunidades asentadas en el territorio del Estado.

Este enfoque de la oficialidad como una garantía de la libertad tiene consecuencias jurídicas inmediatas y decisivas, que dan un vuelco a las tendencias intervencionistas y priman la autonomía y la libre decisión de los ciudadanos en su relación con la lengua. Y esas consecuencias no son otras que la batería de principios clásicos, unánimemente asumidos por las doctrinas científica y jurisprudencial, que marcan la relación entre los derechos fundamentales y la intervención pública: el principio de *favor libertatis* o de menor restricción de la libertad, el principio de igualdad y el principio de proporcionalidad.

1.5. Igualdad de derechos lingüísticos y normalización lingüística

El tránsito desde el forzoso unilingüismo oficial anterior a la Constitución española a la implantación efectiva del bilingüismo parigual pretendido por dicha ley superior plantea la necesidad de actuaciones especiales de promoción de «las demás lenguas españolas» a las que alude el artículo 3.2 CE; es decir, de actuaciones de «normalización» encaminadas a la recuperación de las condiciones para la plena utilización de dichas lenguas por los ciudadanos y el efectivo ejercicio de los derechos lingüísticos. La normalización lingüística ha sido objeto de diversas leyes autonómicas y como tal ha sido expresamente aceptada como un objetivo legítimo por el Tribunal Constitucional, principalmente en las Sentencias 82, 83 y 84/1986, de 26 de julio. Ya ese objetivo, en lo que toca a la normalización del catalán, respondía la derogada Ley 7/1983, de 18 de abril, de Normalización Lingüística en Cataluña, y responde ahora la Ley 1/1998, de 7 de enero, de Política Lingüística, objeto del presente informe.

El fundamento de dicha actuación se encontraría en la visión igualitaria positiva que acompaña al modelo de pluralismo lingüístico del artículo 3 CE en conexión con el «especial respeto y *protección*» que el apartado 3 de dicho precepto pide a los poderes públicos para «la riqueza de las distintas modalidades lingüísticas de España», pues, como ha entendido la doctrina, el concepto de «modalidades lingüísticas» abarca no sólo la realidad lingüística menor o derivada (dialectos y lenguas locales) sino también la totalidad de las lenguas españolas. Dichas actuaciones

nes tienen asimismo una nueva justificación en el artículo 3 del Estatuto de Autonomía de Cataluña (art. 3.2: «La Generalidad creará las condiciones que permitan asegurar su plena igualdad en lo que se refiere a los derechos y deberes de los ciudadanos de Cataluña»). Y todo ello sin olvidar el mandato del artículo 9.2 CE.

Ahora bien, ¿cual es el ámbito y los límites de esa acción diferenciadora en pro de la igualdad efectiva de las lenguas? Aparte de tratarse de una acción temporal –sólo posible mientras perduren las circunstancias que la justifican– su objeto no puede ser, en el modelo de bilingüismo paritario de la Constitución española, el de la alteración del equilibrio de los derechos lingüísticos básicos sino la creación de las condiciones previas que facilitan el ejercicio real e igualitario de éstos; es decir, la acción de normalización se concreta en medidas de promoción y de fomento pero nunca de policía o de limitación. La superación de la diglosia y ofrecer la posibilidad a la «lengua autonómica» de acceder a un igual prestigio que la lengua castellana con el fin de que amplíe sus ámbitos de uso, favorecer su conocimiento por los ciudadanos, por los funcionarios, por los docentes (lo que extenderá su uso y facilitará la elección lingüística por los ciudadanos) exige la promoción de servicios formativos y de aprendizaje, la realización de campañas de sensibilización, la promoción de ayudas, premios, etc... Pero en ningún caso la normalización podrá legitimar medida alguna de ventaja jurídica para la lengua objeto de normalización en su posición institucional o en los derechos de sus hablantes, pues ello sería contrario al modelo de cooficialidad y al equilibrio igualitario de derechos lingüísticos que sanciona la Constitución. Promoción, impulso, estímulos, remoción de condiciones que impidan o limiten el uso de la lengua territorial, pero sin alterar en definitiva la soberanía del ciudadano para decidir qué lengua usa de las dos reconocidas como oficiales.

1.6. El principio de integración lingüística

Otro valor constitucional que ilumina el sistema lingüístico de la Constitución española es el de integración. Éste se encuentra presente, en una importante manifestación simbólica, en la denominación de la lengua común, que prescindió –entre sus dos denominaciones posibles: castellano y español– de la que filológicamente es hoy más rigurosa –español– para hacer posible la integración semántica, en el artículo 3.2 CE, de las demás lenguas de España como «lenguas españolas». Pero la integración no sólo es simbólica sino material. En la apelación del artículo 3.3 CE al «especial respeto y protección», por los poderes públicos, de la «riqueza de las distintas modalidades lingüísticas de España» subyace también esa voluntad de integración. Nótese que lo que se pide a los poderes públicos no es la protección separada de cada una de las realidades lingüísticas –que también cabe en la lógica del precepto– sino también la propia «riqueza» que forma el conjunto de todas ellas, el sistema integrado de su pluralidad. Y no se debe olvidar, por último, que en relación con la educación el artículo 27.2 CE refuerza este principio por cuanto demanda que ésta tenga por objeto «el pleno desarrollo de la personalidad humana *en el* respeto a los principios democráticos de convivencia y a los derechos y libertades fundamen-

tales». Importa destacar que el precepto no plantea el respeto de los principios democráticos y de convivencia exclusivamente como un objetivo intelectual sino antes bien como *un proceso modal* —así se desprende de las palabras «en el»— por el que el proceso educativo tiene que enseñar a practicar y vivir en la convivencia y, por supuesto, como un contenido fundamental de ésta, en la convivencia lingüística.

1.7. Bilingüismo y enseñanza

La Constitución española de 1978, a diferencia de la Constitución de 1931 que sí reguló los derechos lingüísticos de la enseñanza, no recoge prescripción alguna en este sentido. Pero este silencio no implica que el legislador pueda determinar libérrimamente el modelo lingüístico de la enseñanza. Las fórmulas que puede adoptar encuentran, en todo caso, su límite en el cuadro de principios constitucionales de la lengua.

Es cierto que el modelo de «separación lingüística» seguido, entre otras Comunidades Autónomas, por la Comunidad del País Vasco resulta incuestionablemente respetuoso con la libertad de la lengua, por cuanto permite al ciudadano elegir libremente entre las tres opciones lingüístico educativas que se le ofrecen (enseñanza en vasco, en castellano, o en las dos lenguas a la vez).

La duda se plantea en el modelo llamado de «conjunción lingüística o de bilingüismo integral escolar», por cuanto en este caso no existe facultad de elección, ya que se utilizan conjuntamente a lo largo del ciclo educativo las dos lenguas oficiales como lenguas vehiculares de la enseñanza. Precisamente esa ausencia de efectividad —al ser modelo único— plantea la sospecha de que no resulte compatible con la libertad de la lengua.

De entrada podría parecer que no lo es. Pero al adentrarnos en su fondo se descubre que el sacrificio de la libertad de elección sólo lo es en parte, porque en otra parte el alumno estará sirviéndose de la enseñanza en la que en todo caso sería su lengua de elección, debido a que ésta se presta precisamente en las dos lenguas que son oficiales. Y sobre todo ha de tenerse en cuenta que el valor constitucional de integración que señalábamos hace un momento es el que hace legítima esta opción lingüístico escolar del legislador. Para reforzar la cohesión del bilingüismo de la sociedad y el incremento del bilingüismo individual, la fórmula de la conjunción lingüística «educa» a los alumnos en el bilingüismo integrado, en vez de separarlos por razón de la lengua. El Tribunal Constitucional ha asumido claramente la justificación constitucional del modelo basándose, precisamente, en dicho valor:

«Este modelo de conjunción lingüística... es constitucionalmente legítimo en cuanto responde a un propósito *de integración y cohesión social*» (STC 337/1994, de 23 de diciembre).

Ahora bien la conjunción es una fórmula que, para ser constitucionalmente válida, tiene que sujetarse a unas condiciones y límites muy estrictos:

– en primer lugar, debe asegurar al alumno, al final del proceso educativo, una igual competencia lingüística en las dos lenguas oficiales. Este objetivo, manifestación en este ámbito de la enseñanza del equilibrio general del modelo constitucional de cooficialidad, se encontraba formulado en la Ley de Normalización Lingüística en Cataluña del año 1983 (art. 14.4) y como tal fue afirmado por la señalada sentencia 337/1994 del Tribunal Constitucional (FJ 9).

– la proporción del empleo, como lenguas vehiculares, de cada una de las lenguas oficiales puede variar en función de las exigencias de ese resultado final. El Tribunal Constitucional (FJ 10) un tanto apriorísticamente (pues con ser cierto, en términos generales, que el catalán es la lengua más necesitada de promoción nada impide pensar que en determinados centros escolares situados en zonas de fuerte predominio del catalán la lengua docente apoyada deba ser, precisamente, el castellano a fin de alcanzar ese resultado final de igual conocimiento de las lenguas) ha afirmado que el catalán pueda ser «el centro de gravedad de este modelo de bilingüismo». Pero el alto órgano constitucional sienta también, rotunda y reiteradamente, *que ello nunca Puede comportar «la exclusión del castellano como lengua docente»* (FJ 10).

Este requisito es sumamente importante, pues sin él se desmoronaría la justificación constitucional de la fórmula de conjunción lingüística. Así sucede, en efecto, porque ésta no se limita sólo a perseguir un resultado final (que en hipótesis podría perseguirse –lo que no deja de ser una hipótesis que tendría que ser confirmada pedagógicamente– utilizando una de las lenguas en contacto como lengua docente exclusiva y la otra como lengua únicamente enseñada) sino que es esencial en él la pedagogía del bilingüismo y de la integración lingüística en el proceso educativo –*ya que tiene como función que los alumnos aprendan a vivir el bilingüismo como un hecho positivo y natural– lo que sólo se consigue si los alumnos reciben la enseñanza conjuntamente en las dos lenguas oficiales y en un status entre éstas (proporción de uso, rango de las materias en que son usadas) no desequilibrado*. De fallar este requisito, se precipita la legitimidad constitucional de la fórmula, porque el sacrificio parcial de la libertad de elección lingüística sólo se justifica a cambio del valor integración, que exige, como hemos justificado, el empleo de las dos lenguas oficiales como lenguas de enseñanza y como lenguas enseñadas.

– En último lugar, el principio de libre desarrollo de la personalidad (valor supremo y «prius ontológico», en palabras del Tribunal Constitucional, del ordenamiento jurídico) consagrado, con carácter general en el artículo 10 CE y de forma específica para el proceso educativo en el artículo 27.2 CE, plantea también un límite pedagógico al sistema de conjunción: que los primeros pasos escolares –que es cuando la personalidad del niño es más frágil– se tengan que dar al calor de la lengua materna. Una inmersión lingüística en el ciclo inicial atentaría a dicho principio de respeto del libre desarrollo de la personalidad que lleva a la exigencia de la lengua materna, que el profesor González Casanova explica con gran claridad: «si la educación tiene como finalidad el desarrollo *pleno* de la personalidad

humana no puede prescindir –en cuanto es un proceso comunicante que afecta a la totalidad del educando y que, por tanto, debe tener en cuenta su plena realidad psíquica y social– de la lengua en que dicho educando piensa y con la que expresa su personalidad». Y no menos brillante es la forma en la que argumentó este principio, durante el debate constitucional del artículo 3 CE, el Diputado catalán Sr. Trías Fargas, al hilo de su defensa la lengua materna autonómica como lengua docente: «creo que es justo decir también que el derecho a la lengua materna es un derecho del hombre, un requisito pedagógico de la máxima importancia. Todos empezamos en la niñez a tomar conocimiento de nosotros mismos y también del medio ambiente en que nos movemos en nuestra lengua materna. Sólo dominando esta lengua podemos asimilar correctamente nuestro marco cultural y viceversa. Sólo a través de nuestra lengua podemos expresar el marco cultural que nos es propio. Y en consecuencia, el cambiar de lengua en la niñez dificulta extraordinariamente la capacidad de descripción y expresión del niño, cosa bien conocida y demostrada estadísticamente. Muchos niños son incapaces de este esfuerzo inicial y su facilidad de expresión sale definitivamente perjudicada y, en todo caso, la capacidad del niño para aprender también queda mermada».

Ésta es, en definitiva, la justificación de fondo de la previsión de impartición de la enseñanza, durante el primer tramo escolar que la ley de normalización de 1983 llamaba «primera enseñanza», en la «lengua habitual» (que, según entiende la doctrina, es la lengua materna) del alumno, y que el Tribunal Constitucional también asume en la reiterada sentencia 337/1994. La satisfacción de este principio exige, una vez más, un planteamiento igualitario en la organización de la enseñanza en las dos lenguas oficiales habituales; y hacemos esta observación porque, aun siendo un asunto que queda fuera del presente dictamen, la instrumentación reglamentaria que se viene haciendo en los últimos años, por la Administración educativa de la Generalidad, propende a no respetar dicha igualdad.

1.8. La configuración del bloque de constitucionalidad lingüística

La Constitución española fija en el artículo 3 las líneas maestras de la regulación del modelo de multilingüismo. Pero no agota el bloque de constitucionalidad, sino que remite expresamente a los Estatutos de Autonomía su cierre en lo que corresponde a la oficialidad de las lenguas autonómicas: «las demás lenguas españolas serán también oficiales en las respectivas Comunidades Autónomas *de acuerdo con sus Estatutos*» (art. 3.2 CE)

«Serán también oficiales...» establece la aceptación anticipada *ex Costitutionse* de esa condición jurídica para las demás lenguas españolas que los Estatutos de Autonomía determinen y quiere significar que potencialmente podrán ser igual de oficiales que el castellano. Pero «de acuerdo con sus Estatutos» es una llamada a la colaboración de este instrumento normativo en la concreción y modulación de la oficialidad de las demás lenguas españolas: en primer lugar, la concreción de cuáles son las demás lenguas españolas, pues la Constitución no las determina; y, en segundo lugar, la modulación del contenido de la oficialidad con el fin de que se

adecúe a la realidad socialingüística y a sus posibilidades reales –he aquí, una vez más, el sentido ponderado del texto constitucional en esta materia– en los siguientes aspectos: a) espacial: así la zonificación lingüística llevada a cabo por el artículo 9.2 de la Ley de Reintegración y Amejoramiento del Régimen Foral de Navarra o la remisión al legislador para la limitación territorial de la oficialidad del valenciano que incluye el artículo 7.6 del Estatuto de Autonomía de la Comunidad valenciana; b) institucional, por el que el Estatuto delimita los poderes e instituciones que quedan vinculados a la cooficialidad de la lengua autonómica y, en particular, el modelo lingüístico escolar; y c) funcional, que permite determinar qué personal público y en qué forma queda afectado por la obligación de bilingüismo.

En virtud de dicha llamada a los Estatutos de Autonomía, el Estatuto de Cataluña incluye un precepto, el artículo 3.º, cuyo tenor reza así:

- «1. La lengua propia de Cataluña es el catalán.
2. El idioma catalán es el oficial de Cataluña, así como también lo es el castellano, oficial en todo el Estado español.
3. La Generalidad garantizará el uso normal y oficial de los dos idiomas, adoptará las medidas necesarias para asegurar su conocimiento y creará las condiciones que permitan alcanzar su plena igualdad en lo que se refiere a los derechos y deberes de Cataluña.
4. El habla aranesa será objeto de enseñanza y de especial respeto y protección».

Esta regulación, aunque parca para el amplio margen de juego que, como acabamos de ver, permite la remisión del artículo 3.2 CE a los Estatutos de Autonomía, es, no obstante, *una regulación constitucionalmente impecable con el sistema constitucional de cooficialidad*: a) el apartado 1.º concreta cuál es, entre «las demás lenguas españolas», la lengua específica de Cataluña, el catalán; b) el apartado 2.º sanciona la oficialidad del catalán así como del castellano en Cataluña; y c) el apartado 3.º sanciona las obligaciones de la Generalidad de garantía del uso normal de los dos idiomas oficiales, de asegurar su conocimiento por todos los ciudadanos y de crear las condiciones que permitan alcanzar su plena igualdad en lo que se refiere a los derechos deberes de los ciudadanos de Cataluña.

II. LA VALORACIÓN CONSTITUCIONAL DE LA LEY DEL PARLAMENTO DE LA GENERALIDAD 1/1998, DE 7 DE ENERO, DE POLÍTICA LINGÜÍSTICA

Tras las consideraciones anteriores, que pretenden fijar el marco conceptual y doctrinal de las cuestiones jurídicas que se abordarán a continuación, entraremos en el análisis de la conformidad a la Constitución de la Ley catalana de Política Lingüística, de 7 de enero de 1998. A tal fin, en vez de acometer un análisis separado y exhaustivo de cada uno de los preceptos de la ley, optaremos por hacer una selección de las cuestiones de mayor rango que presentan en ella tachas o dudas de inconstitucionalidad. Esta opción de análisis se justifica en la propia

naturaleza de la problemática de inconstitucionalidad que presenta la ley, que no es casuística sino altamente sistemática. En efecto, los problemas de inconstitucionalidad que se aprecian en varios de sus preceptos tienen su causa en un reducido núcleo de decisiones jurídicas que proyectan sus efectos en el conjunto de los preceptos de la ley. A ellos nos referiremos a continuación.

1. *Inadecuación constitucional y estatutaria del concepto de «lengua propia» y de su proyección institucional en la ley 1/1998*

1.1. El concepto de «lengua propia»

El artículo 2 de la Ley 1/1998 regula el catalán como «lengua propia» de Cataluña en los siguientes términos:

1. El catalán es la lengua propia de Cataluña y la singulariza como pueblo.
2. El catalán, como lengua propia, es:
 - a) la lengua de todas las instituciones de Cataluña, y en especial de la Administración de la Generalidad, de la Administración local, de las corporaciones públicas, de las empresas y los servicios públicos, de los medios de comunicación institucionales, de la enseñanza y de la toponimia.
 - b) la lengua preferentemente utilizada por la Administración del Estado en Cataluña en la forma que ella misma determine, por las demás instituciones y, en general, por las empresas y entidades que ofrecen servicios al público».

En lo que se refiere al apartado 1.º el concepto de «lengua propia», según se ha señalado más arriba, aparece recogido legítimamente en el Estatuto de Autonomía con un valor especificativo –y, probablemente, no exento de una connotación apreciativa, también legítima– a fin de determinar cuál es la lengua española específica de Cataluña –en el mismo sentido en el que se podría decir que el francés es la lengua propia de Francia o que el castellano es la lengua propia de España– entre «las demás lenguas españolas» que el artículo 3.2 CE acepta también como oficiales, pero sin concretar cuáles son. Y en este sentido, la aplicación al catalán del concepto de lengua propia no merece tacha alguna de inconstitucionalidad.

Pero no es acreedor a un juicio igual el apartado 2.º del precepto. En efecto, lo que no puede en modo alguno el concepto de lengua propia es alterar el régimen de la cooficialidad lingüística entre el castellano y el catalán establecido por la Constitución y por el Estatuto de Autonomía de Cataluña. Y, sin embargo, *es lo que ha hecho el apartado 2.º del artículo 2 de la Ley al dar una substantividad jurídica al concepto de lengua propia, que implica una mutación del modelo constitucional de cooficialidad que rompe el equilibrio y paridad básica de las dos lenguas oficiales en dicho modelo, pues expulsa al castellano de la condición de lengua territorial en Cataluña*. Dicho en otros términos, mediante las consecuencias jurídicas generales –generales, pues luego se desarrollan y

concretan en diversos preceptos de la ley— que el apartado 2.º del artículo 2 de la ley anuda a la lengua propia *se produce el tránsito ilegítimo de una fórmula constitucional y estatutaria de bilingüismo oficial territorial a una fórmula de monolingüismo territorial o de territorialidad exclusiva del catalán complementada con un derecho personal de los castellano-hablantes a ser atendidos en su lengua*. Así es, en efecto, por cuanto el apartado 2 a) dice palmarmente que el catalán es «la» —es decir, en la misma condición que determina este artículo otra no cabe otra lengua más— lengua de todas las instituciones de Cataluña y el apartado 2 b) dice, a su vez, que es asimismo la lengua «preferentemente» —es decir, es lengua que disfruta de una posición de ventaja— utilizada por la Administración del Estado en Cataluña. De esta forma, los derechos lingüísticos *formalmente igualitarios* que a continuación enuncia el artículo 3º de la ley («...todas las personas tienen derecho a: a) conocer las dos lenguas oficiales; b) expresarse en cualquiera de las dos lenguas oficiales, oralmente sí por escrito, en las relaciones y actos públicos privados; c) ser atendidas en cualquiera de las dos lenguas oficiales en todos los ámbitos que la presente Ley establece; d) utilizar libremente cualquiera de las dos lenguas oficiales en todos los ámbitos; e) no ser discriminados por razón de la lengua oficial que utilizan») *han quedado desiguales en la realidad* al resultar que una lengua funciona como lengua territorial única para las instituciones públicas catalanas y como lengua preferente para los órganos de la Administración del Estado en Cataluña. En efecto, desde la perspectiva del ciudadano que en el ejercicio de su libertad elija relacionarse con los poderes públicos en catalán su derecho se ve satisfecho de forma inmediata sin sujeción a carga alguna, mientras que el ciudadano que opte por la comunicación en castellano se encuentra, de entrada, en un contexto ambiental en el que no está presente la lengua de su elección —con lo que se rebaja el *status* público de esta lengua— y, además, pesa sobre él la carga de tenerlo que solicitar, lo que es una discriminación injustificada para su derecho de uso y contraria a la fórmula constitucional.

1.2. La lengua de las Administraciones de Cataluña y de los procedimientos administrativos

Dicho régimen especial y de ventaja del catalán se manifiesta en la ley, en primer lugar, en el fundamental ámbito de la Administración Pública. En efecto, el artículo 9.1 sanciona que el catalán es la lengua de las actuaciones internas y de las relaciones entre la Generalidad, las Administraciones locales y las demás Corporaciones públicas de Cataluña, las instituciones y las empresas que dependen de las mismas y los concesionarios de sus servicios; y que, asimismo, deberá ser utilizada «normalmente» en las comunicaciones y notificaciones dirigidas a personas físicas o jurídicas residentes en el ámbito lingüístico catalán. Ambas prescripciones se encuentran instaladas —por conexión con el artículo 2.2 de la ley, que establece que el catalán es la lengua de todas las instituciones de Cataluña, y cuyo contenido se concreta ahora en el artículo 9.1 para las Administraciones catalanas—

en el principio del catalán como lengua territorial de las instituciones públicas catalanas, pues ni siquiera el adverbio «normalmente» admitiría en este caso ser interpretado en un sentido no excluyente, ya que el mismo precepto termina aclarando que el uso del castellano no pasa de ser un derecho personal supeditado a la carga de la rogación: «...sin perjuicio del derecho de los ciudadanos y ciudadanas a recibirlos en castellano, si lo solicitan».

Estas prescripciones alteran substancialmente la parigualdad básica del sistema constitucional de cooficialidad que se ha expuesto más arriba. Como hemos dicho, este sistema admite modulaciones estatutarias en lo que se refiere a la oficialidad de la lengua autonómica, mas aquéllas nunca podrían alterar el carácter de también lengua oficial territorial que tiene el castellano *ex Constitucione*, de conformidad con el artículo 3.1 CE, en todo el Estado (recordemos de nuevo las tajantes palabras del Tribunal Constitucional en la Sentencia 82/1986: «*el castellano es lengua oficial de todos los poderes públicos y en todo el territorio español*»). Y vulneran asimismo la regulación del Estatuto de Autonomía catalán, profundamente respetuoso con esa pauta constitucional, por cuanto en su artículo 3 establece que el catalán y el castellano son lenguas oficiales de Cataluña (art. 3.2) y que la Generalidad garantizará el uso normal y oficial de los dos idiomas y «creará las condiciones que permitan alcanzar *su plena igualdad en lo que se refiere a los derechos y deberes de los ciudadanos* de Cataluña». Téngase en cuenta que esa plena igualdad es una regla con haz y envés, porque puede legitimar actuaciones de «normalización del catalán» en los términos y límites más arriba expuestos, pero en todo caso impediría la desconfiguración del *status* del castellano como lengua territorial. Pues bien, esa «plena igualdad», tanto de las lenguas como de los derechos y deberes de los ciudadanos catalanes, que enfáticamente reclama el Estatuto de Autonomía, se ve ostensiblemente quebrada desde el momento en que la ley 1/1998 impone el catalán como lengua única, interna de trabajo, de relación interadministrativa y lengua inicial de servicio o de relación externa.

La reiterada igualdad de la condición de oficialidad de las lenguas y de los correspondientes derechos lingüísticos derivados de ellas *hace que en las relaciones generales externas con los ciudadanos, mientras éstos no hayan ejercido su opción lingüística constituyendo una relación individualizada, la totalidad de los poderes públicos tengan un deber general de expresión y manifestación bilingüe* (señalización de las dependencias, documentos informativos, publicidad), como acertadamente se sostiene en el segundo voto particular anexo al dictamen sobre la comentada ley emitido por el Consejo Consultivo de la Generalidad:

«De esta doctrina debe resultar que los poderes públicos articulen un sistema en el cual en una relación Administración/ciudadanos, no individualizada sino general, el poder público ha de utilizar con normalidad ambas lenguas oficiales para no vulnerar los derechos lingüísticos de ningún ciudadano. La redacción del primer inciso del artículo 9.1 de la Proposición de Ley, al no permitir otra lengua oficial que el catalán es, por tanto, contraria al principio de co-oficialidad de ambas lenguas que figura en los artículos 3.1 y 2 CE y 3.2 EAC».

Esta obligación genérica de bilingüismo público ha sido afirmada asimismo por la doctrina. Valga recordar las certeras consideraciones de López Basaguren, para quien la peculiar configuración de los derechos lingüísticos en nuestro sistema «impone la utilización preceptiva de ambas lenguas oficiales por parte de los poderes públicos en toda la actuación de los mismos dirigida a los ciudadanos en la que éstos, por su carácter no individualizado, no hayan podido explicitar su opción lingüística, donde se configura como una consecuencia ineludible, en nuestro sistema lingüístico, de la declaración de cooficialidad».

Por último, debe recordarse que el Tribunal Constitucional, en la sentencia 82/1986, ya se pronunció en contra del uso institucional exclusivo de la lengua oficial autonómica por cuanto rechazó de plano, por contraria a la Constitución, la previsión del artículo 8.3 de la L10 10/1982, de 24 de noviembre, Básica de Normalización del uso del euskera, que permitía a los poderes públicos la exclusión del castellano haciendo «uso exclusivo del euskera para el ámbito de la Administración Local, cuando en razón de la determinación socio-lingüística del municipio no se perjudiquen los intereses de los ciudadanos».

Una breve observación final sobre la cuestión de la lengua en el procedimiento administrativo. De acuerdo con el artículo 10.1 de la ley, en los procedimientos administrativos tramitados por las Administraciones de Cataluña «debe utilizarse el catalán», sin perjuicio del derecho de los ciudadanos y ciudadanas a presentar documentos, hacer manifestaciones y, si así lo solicitan, a recibir notificaciones en castellano. Este precepto salva el derecho personal de los castellanohablantes a relacionarse en su lengua con los órganos que tramitan el procedimiento administrativo, mas nótese que, una vez más, la regla subyacente es que el procedimiento se tramita internamente en catalán, cuando lo correcto es que se tramitara todo él –no sólo los documentos externos– en la lengua del interesado o interesados. Únicamente en el caso de discrepancia sobre la lengua, de existir varios interesados, cabría que se fijara una lengua básica a la que se deberían traducir todas las comunicaciones que se hubieran de practicar a los interesados que hayan optado por la otra lengua.

Dicha solución contrasta con la seguida, respecto de la lengua del procedimiento de la Administración periférica del Estado radicada en el territorio de una Comunidad Autónoma con lengua oficial autonómica propia, por la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de Régimen Jurídico de la Administración del Estado y del Procedimiento Administrativo Común, cuyo artículo 36.1 fija como lengua total –no circunscrita a las comunicaciones o notificaciones externas– del procedimiento la que elija el interesado: «En este caso, *el procedimiento se tramitará en la lengua elegida por el interesado*. Si concurrieren varios interesados en el procedimiento y existiera discrepancia en cuanto a la lengua, el procedimiento se tramitará en castellano, si bien los documentos o testimonios que requieran los interesados se expedirán en la lengua elegida por los mismos».

2. *La problemática del deber de conocimiento de la lengua catalana*

Una cuestión particular de la ley sobre la que ha sido requerido expresamente el juicio del autor del presente dictamen es la de si es ajustado a la Constitución

el deber de conocimiento del catalán que se derivaría del artículo 1.3 de la Ley 1/1998: «Es también un objetivo de la presente ley alcanzar la igualdad en lo que se refiere a los derechos y *deberes lingüísticos* de los ciudadanos y ciudadanas, con la promoción de las acciones necesarias y la remoción de los obstáculos que hoy la dificultan».

La alusión en plural a los «deberes lingüísticos» de los ciudadanos se sobrentendería como una tácita sanción de un deber de conocimiento de la lengua catalana que, de acuerdo con la doctrina del Tribunal Constitucional, no es posible, ya que un deber de tal naturaleza sólo se puede predicar, por decisión expresa de la Constitución (art. 3.1 CE), respecto de la lengua castellana. Esta doctrina fue fijada por el Tribunal Constitucional primordialmente en su sentencia 82/1986, en los siguientes términos:

«En directa conexión con el carácter del castellano como lengua oficial común del Estado español en su conjunto está la obligación que tienen todos los españoles de conocerlo, que lo distingue de las otras lenguas españolas que con él son cooficiales en las respectivas Comunidades Autónomas, pero respecto de la que no se prescribe constitucionalmente tal obligación. Ello quiere decir que sólo del castellano se establece constitucionalmente un deber individualizado de conocimiento y con él la presunción de que todos los españoles la conocen».

Una debida valoración constitucional de dicho deber ha de tomar en cuenta las siguientes consideraciones:

– que en rigor la referencia explícita a dicho «deber de conocimiento del catalán» se encuentra en el preámbulo de la ley, pero no en su articulado. En éste el apartado 3.º del artículo 1.º fija un «objetivo», que es el de «alcanzar la igualdad de los derechos y deberes lingüísticos de los ciudadanos», pero dicho precepto no enuncia expresamente deber de conocimiento del catalán, como tampoco lo hace exactamente el artículo 5.1, en el que se encomienda a la Generalidad garantizar «la plena igualdad de los ciudadanos y ciudadanas en cuanto a sus derechos y deberes lingüísticos, en todos los ámbitos». *Ahora bien, no por ello deja de ser cierto que la sombra nítida de dicho deber se deja percibir claramente en numerosos preceptos de la ley;* precisamente en todos aquellos preceptos que autorizan al poder público a imponer, por iniciativa propia, el catalán como lengua exclusiva o cuasiexclusiva en sus relaciones con los ciudadanos, preceptos que vienen a ser, en su casi totalidad, aquellos en los que la ley establece prescripciones a favor del catalán como «lengua propia» en el sentido explicado más arriba (arts. 9, 18, 21, 25, 30, 31, 35...).

– que el Estatuto de Autonomía de Cataluña, por más que se pretenda anclar en él –como hace explícitamente el Preámbulo de la ley– dicho deber lingüístico, no autoriza en modo alguno esa operación jurídica, por cuanto el artículo 3.3 EAC únicamente se refiere a los «derechos y deberes de los ciudadanos» en general. Un deber tal de conocimiento del catalán sólo existiría en el Estatuto si en el precep-

to que precisamente se ocupa de la regulación lingüística lo sancionara expresamente. Y es claro que no lo hace.

– que, sin perjuicio de lo anterior, el Estatuto de Autonomía catalán, de acuerdo con la reiterada doctrina del Tribunal Constitucional, tampoco podría haber incorporado dicho deber de forma constitucionalmente legítima. Aparte de la claridad de la cita anterior de la STC 82/1986, la Sentencia 84/1986, con ocasión de la declaración de inconstitucionalidad de un precepto de la ley de normalización lingüística de la lengua gallega que había sancionado el deber de todos los gallegos de conocer esta lengua, es rotunda al respecto: «Ahora bien, tal deber no viene impuesto por la Constitución *y no es inherente a la cooficialidad de la lengua gallega...*».

Estas consideraciones –y, en particular, el carácter no directo sino implícito, aunque efectivo pues sus efectos jurídicos están claramente presentes, con que se configura el deber en la ley– aconsejan no separar el problema de constitucionalidad del concepto extensivo de lengua propia del de el deber de conocimiento del catalán. Ambos aspectos constituyen en realidad los dos aspectos, uno objetivo o institucional y otro jurídico subjetivo, de un mismo problema en el que incurre la ley, la tergiversación del modelo constitucional de multilingüismo establecido por la Constitución española.

3. *La regulación de los derechos lingüísticos en la enseñanza*

El Capítulo III de la Ley analizada regula, siguiendo una redacción aparentemente coincidente con el texto de la anterior ley de Normalización de 1983, la determinación del régimen lingüístico de la enseñanza en Cataluña. Varios preceptos de esta ley fueron objeto, con resultado favorable, de examen de constitucionalidad por el Tribunal Constitucional en la Sentencia 337/1994, de 23 de diciembre. Mas dicho juicio favorable no se puede trasladar sin más a la nueva Ley 1/1998, pues, según veremos en seguida, algún mínimo cambio de redacción introducido arrastra alteraciones jurídicas fundamentales y no aceptables constitucionalmente.

En efecto, *el apartado 2 del artículo 20 de la Ley no es constitucionalmente correcto*. Incorrección constitucional de efectos potencialmente graves por tratarse del artículo cabecera del capítulo en el que se sientan los principios lingüísticos generales para el sistema educativo entero (para «los centros de enseñanza de cualquier nivel», especifica el precepto): que dichos centros «deben hacer del catalán el vehículo de expresión normal en sus actividades docentes y administrativas, tanto internas como externas».

De nuevo la vulneración constitucional surge del uso de un artículo determinado, el artículo «el», delante de la definición «vehículo de expresión normal», por cuanto su empleo individualiza y concretiza el valor de la lengua catalana como el único vehículo con dicha función. Así este precepto ignora que el catalán es constitucional y estatutariamente «un» –uno de los dos junto al castellano–

vehículo de expresión normal, pero no «el» único o exclusivo vehículo de expresión normal.

Puesto que esa condición de vehículo de expresión normal la refiere el precepto a dos tipos de actividades, la docente y la administrativa, se hace preciso diferenciar su análisis, pues se trata de actividades con régimen distinto.

A) *La lengua vehicular de la actividad docente.* Si bien el Preámbulo de la Ley afirma que el modelo lingüístico escolar del Capítulo III responde a la fórmula de la conjunción lingüística, en el articulado de este capítulo no resulta claro que esto sea así. En efecto, las reglas de determinación de las lenguas vehiculares de la enseñanza tienen en la Ley 1/1998 dos zonas claras (la de la primera enseñanza y la de la enseñanza universitaria) y un amplio ámbito escolar, el que queda comprendido entre ambas zonas, confuso y constitucionalmente problemático.

En relación con la lengua docente de la «primera enseñanza» (concepto, por cierto, impreciso, pues se corresponde con la ordenación legal del sistema educativo) la ley reconoce el derecho del alumno a recibir la enseñanza en su lengua habitual (art. 21.2). A su vez, en relación con la enseñanza universitaria, la ley sanciona la libre utilización, por los profesores y los alumnos, de cualquiera de las dos lenguas oficiales (art. 22.1).

Ambas soluciones son claras y constitucionalmente inobjectables. Pero, por contra, la regulación de la lengua docente en los niveles educativos comprendidos entre esos dos campos de la primera enseñanza y de la universidad es confusa e induce serias dudas acerca de su constitucionalidad. Dicho ámbito pretende llenarlo el artículo 21.1, que afirma que «el catalán debe utilizarse normalmente como lengua vehicular y de aprendizaje de la enseñanza no universitaria», lo que no deja de ser una declaración de significado ambiguo, sobre todo por el contexto en el que se encuentra. Si este precepto no fuera precedido de la afirmación del artículo 20.2 (que, como decíamos más arriba, establece la exclusión del castellano como lengua vehicular: «los centros de enseñanza de cualquier nivel deben hacer del catalán *el* vehículo de expresión normal de la actividad docente...») sería factible entender que el adverbio «normalmente» no tiene la función de excluir el castellano como lengua docente. Pero a la implicación de ambos preceptos se añaden otros varios elementos más. Uno es la falta de sanción expresa, en el propio capítulo de la ley, del modelo de conjunción; éste, en el mejor de los casos, sólo se podría deducir de forma elíptica a partir de la afirmación, en el apartado 5 del artículo 21, de que la enseñanza en la lengua habitual no conllevará la separación de los alumnos ni en grupos ni en centros distintos. Otro de esos elementos es también la ausencia de afirmación alguna sobre el uso de la lengua castellana como lengua docente de la enseñanza no universitaria, silencio que no salva la prescripción del artículo 22.3 («la enseñanza del catalán y del castellano debe tener garantizada una presencia adecuada en los planes de estudio...»), puesto que este precepto, *verbatim*, se refiere a la enseñanza «de las» no «en las» lenguas oficiales.

En conclusión, el artículo 20.2 es en sí mismo, sin la concurrencia de otros factores, inconstitucional en lo que afecta a la actividad docente, por hacer del catalán *el* vehículo de expresión normal de dicha actividad, lo que excluye a la

otra lengua oficial, el castellano, de esa función. Sin perjuicio de su inconstitucionalidad *per se*, se han visto también las potenciales consecuencias contaminantes de la interpretación –en sentido asimismo de excluir la lengua castellana como lengua docente– de la imprecisa regulación, que lleva a cabo el artículo 21 y, en particular, su apartado 1.º, de las lenguas vehiculares en la enseñanza no universitaria. Dicha exclusión no se compadece con las reglas básicas del modelo de cooficialidad lingüística de la Constitución española de 1978 ni con la doctrina del Tribunal Constitucional sobre la fórmula de conjunción lingüística que juzgó en su sentencia 337/1994; reglas y doctrina expuestas con detalle en el epígrafe 1.8 del apartado I del presente informe y a las que nos remitimos en este momento.

B) *En lo que se refiere a la actividad administrativa* que se desarrolla en los centros docentes, la declaración del apartado 2 del artículo 20 es asimismo inconstitucional por cuanto la exclusión del castellano como lengua administrativa de relación interna y externa es contraria a las reglas del modelo de bilingüismo oficial territorial que se ha explicado más arriba. Como se ha expuesto, este modelo conlleva un deber, para los poderes públicos, de expresión bilingüe en las relaciones genéricas y la libre elección por el ciudadano de la lengua de su preferencia en el supuesto de las relaciones administrativas individualizadas. La declaración de este precepto tampoco se ve amparada por el pronunciamiento del Tribunal Constitucional contenido en la Sentencia 337/1994, de 23 de diciembre, favorable a la legitimidad constitucional de un precepto, de análogo contenido, de la derogada Ley 7/1983, de Normalización Lingüística en Cataluña, pues el artículo 20 de esta ley decía «deben hacer de la lengua catalana vehículo de expresión normal...», mientras que el artículo 20.2 de la nueva ley dice algo muy distinto: «deben hacer del catalán *el* vehículo de expresión normal...» He aquí la diferencia entre una norma (la ley de 1983) que no excluye la otra lengua oficial y otra norma (la vigente ley 1/1998) que excluye el castellano como lengua administrativa de relación interna y externa.

Por ello, hacemos en este punto remisión expresa a lo dicho en los epígrafes 1.1 y 1.2 del presente apartado.

Pero no se podría cerrar este punto sin hacer una consideración añadida y que tiene que ver con la posibilidad de que la declaración del artículo 20.2 se aplique también a centros docentes de naturaleza privada. El análisis precedente está formulado en función de los centros públicos de enseñanza, pero lo cierto es que nada indica en el Capítulo III estudiado –intitulado «La enseñanza», sin más precisiones– que sus preceptos no vayan a ser aplicados también a la enseñanza privada. Y si así debe entenderse –*ubi lex non distinguet nec non distinguere debemos*–, hemos de señalar también la discutible constitucionalidad de cualquier imposición lingüística –en este caso lo es el uso del catalán, pero daría lo mismo que fuera otra lengua– relativa a la lengua de la actividad administrativa interna y externa de centros docentes privados. El contenido básico de la libertad de la lengua en relación con la actividad de los sujetos privados, que les faculta a elegir cualquier código de comunicación lingüística, sea el que sea, así nos hace pensarlo.

4. *El régimen de uso de las lenguas oficiales en la actividad socioeconómica*

El capítulo V de la Ley se refiere al uso de la lengua en la «actividad socioeconómica» y desde esta perspectiva transversal se regula el régimen lingüístico de sujetos jurídicos de muy diversa naturaleza, como las empresas públicas (art. 30), empresas de servicio público (art. 31), empresas y establecimientos privados de atención al público (art. 32), empresas concertadas o subvencionadas (art. 33), así como el régimen lingüístico de distintas actividades y sectores, la información a los consumidores y usuarios (art. 34), la publicidad (art. 35) y la actividad profesional y laboral (art. 36).

Si bien la finalidad principal que orienta el contenido del capítulo entero es la de fomento y normalización de la lengua catalana –finalidad jurídicamente legítima, como hemos expresado reiteradamente a lo largo de este informe– en el ámbito de la vida socioeconómica se aprecian, en algunos de los preceptos del capítulo, infracciones constitucionales.

4.1. El régimen lingüístico de la actividad socioeconómica privada

Por vulnerar el núcleo básico de la libertad de la lengua que garantiza la libertad de expresión, existe reproche de inconstitucionalidad a los artículos 32.3, 35.2 y 36.4, que afectan todos a actividades estrictamente privadas.

– *El artículo 32* regula el régimen lingüístico de la atención al público de las empresas y establecimientos dedicados a la venta y prestación de servicios al público.

El apartado 1.º establece la regla de que dichas empresas y establecimientos «deben estar en condiciones de poder atender a los consumidores y consumidoras cuando se expresen en cualquiera de las dos lenguas oficiales en Cataluña». Si bien este apartado comporta una limitación lingüística que afecta a sujetos privados cabría, empero, una interpretación que atenúa la posible duda de inconstitucionalidad si se entiende que no impone una conducta lingüística estricta sino que es una disposición flexible en tanto sólo exige a las empresas y establecimientos «estar en condiciones de poder atender» a los consumidores cuando éstos se expresen en cualquiera de las dos lenguas oficiales. La apelación a los consumidores, portadores de un interés jurídico protegido por la propia Constitución (artículo 51 CE), y el hecho de que no se anuden al incumplimiento de dicha exigencia medidas sancionadoras contribuirían también a afirmar esa perspectiva constitucionalmente aceptable del texto analizado. Pero todas estas razones no tienen la fuerza necesaria para disipar plenamente la sospecha acerca de su posible inconstitucionalidad, sobre todo si se tienen en cuenta los perversos efectos discriminatorios –por no conocer la lengua catalana– que dicha norma puede provocar en el acceso al trabajo en dichas empresas privadas y si se tiene en cuenta

asimismo que la exigencia de adaptación empresarial a dichas prescripciones en un plazo de dos y cinco años, que establece la Disposición Transitoria Segunda de la ley, abre el cauce para un futuro régimen sancionador.

El juicio constitucional que merece el apartado 3.º del precepto sí es indubitablemente desfavorable: «la señalización y los carteles de información general de carácter fijo y los documentos de oferta de servicios para las personas usuarias y consumidoras de los establecimientos abiertos al público deben estar redactados al menos en catalán». En este caso sí existe una limitación directa de la libre expresión de los responsables de dichas empresas y establecimientos (en tanto se impone el uso de una lengua: «estar redactados al menos en catalán») que excede de la política promocional no limitativa establecida en el apartado 2.º del propio precepto para promover el incremento del uso del catalán en el ámbito del comercio y de los servicios, y que, a mayor abundamiento, se cierra con un régimen de sanciones (Disposición Adicional Quinta, apartado b) de la Ley) incompatible con la libertad de la lengua de esos sujetos privados.

– *El artículo 35.2* establece, en relación con la actividad de publicidad (en este caso la desarrollada por personas privadas, pues el apartado 1º del precepto se refiere a su vez a la publicidad pública institucional) que «el Gobierno de la Generalidad y los entes locales han de favorecer, estimular y fomentar con medidas adecuadas el uso del catalán en la publicidad, especialmente la de la vía pública, el objetivo de que sea la lengua de uso normal del sector».

En tanto este precepto contiene un mandato, dirigido a las instituciones públicas catalanas, de una acción de fomento para estimular la presencia del catalán en el sector publicitario nada hay que oponer a ello. Pero lo que no resulta admisible es el objetivo final que se establece, que dicha acción promocional lleve a que el catalán «sea la lengua de uso normal del sector». Tratándose de un ámbito de actividad privada, lógicamente el principio que gobierna esta actividad publicitaria es el de la libertad de la lengua en el marco de la libre expresión, tal como se justificaba en la primera parte de este informe, por lo que los sujetos que realicen actividad publicitaria podrán expresar sus mensajes en la lengua de su elección, cualquiera que sea ésta, tanto extranjera como una de las lenguas españolas propias, castellano, catalán u otra. No es incompatible con dicha libertad de expresión una acción razonable y proporcionada de fomento del uso en la publicidad de la lengua catalana, por ser el bilingüismo social un valor y riqueza que la Constitución quiere proteger. Mas cuando dicha actividad de fomento tiene como fin un objetivo tan excluyente como el de que «la» (una vez más el uso del artículo determinativo lleva a un resultado de exclusión, lo que no ocurriría si el precepto dijera «con el objetivo de que sea lengua de uso normal en el sector») lengua publicitaria normal sea el catalán, se produce una presión excesiva sobre la libertad de la lengua así como una discriminación para el *status* del castellano para los derechos de los ciudadanos catalanes castellanohablantes. Con ello lo que resulta es *que una competencia «normalizadora legítima» del catalán se configura con un grado de intensidad que puede provocar una «desnormalización ilegítima» del castellano.*

– *El artículo 36. 4* establece que «los rótulos e informaciones de carácter fijo y que contengan texto que han de constar en el interior de los centros laborales dirigidos a las personas que trabajen en los mismos deben figurar, al menos, en catalán». Este texto aparece en el seno de un precepto que regula la acción de estímulo del uso de la lengua catalana en los centros de trabajo y en las relaciones laborales en general, lo que, una vez más, es una finalidad constitucionalmente lícita. Pero la exigencia del apartado 4, que los rótulos e informaciones fijas internas de los centros laborales hayan de figurar «al menos, en catalán», es una prescripción ya no de fomento sino limitativa –y no huera, pues, aunque en la propia ley no se fijan sanciones para su incumplimiento, se abre la vía para que éstas se recojan después en los propios instrumentos normativos laborales– incompatible con la libre expresión lingüística en tanto afecte a sujetos jurídico privados.

4.2. El régimen lingüístico de los sujetos públicos y privados vinculados a actividades de servicio público o a actividades de interés general.

Distinto es, sin embargo, el caso del uso de las lenguas oficiales por las empresas públicas y privadas que gestionan servicios públicos a que se refieren los artículos 30 y 31 de la ley. En relación con las primeras, el artículo 30 establece que «las empresas públicas de la Generalidad, de las corporaciones locales y de las empresas concesionarias cuando gestionen o exploten el servicio concedido, han de utilizar normalmente el catalán en sus actuaciones y documentación internas y en la rotulación, instrucciones de uso, etiquetaje y embalaje de los productos o servicios que ofrecen; asimismo deberán utilizar normalmente el catalán en las comunicaciones y notificaciones, incluidas las facturas y demás documentos de tráfico dirigidas a personas residentes en el ámbito lingüístico catalán, sin perjuicio del derecho de los ciudadanos y ciudadanas a recibirlas en castellano o, en su caso, en catalán, si lo solicitan». En relación con las empresas privadas gestoras de servicios públicos, el artículo 31 establece, citando *ad exemplum* los servicios de transporte, suministros y comunicaciones, que han de utilizar *al menos* el catalán en la rotulación y en las comunicaciones megafónicas; igualmente, las comunicaciones y notificaciones dirigidas a personas residentes en Cataluña y realizadas por dichas empresas deberán realizarse *al menos* en catalán, sin perjuicio del derecho de los ciudadanos a recibirlas en castellano si así lo solicitan.

Entendemos que el *régimen lingüístico de relación con sus usuarios* de las empresas que gestionan servicios públicos queda incurso –aun en el caso de que la gestión sea realizada bajo la veste jurídica de un ente privado– en el régimen general de la cooficialidad lingüística que exponíamos en relación con el comentario al artículo 9 de la Ley. Y ello es así por la significación que tienen para el ciudadano las prestaciones de servicio público y la especial incidencia en ellas del valor de la igualdad, de la igualdad en el acceso, que podría verse dificultada por un obstáculo lingüístico no justificado como el de no conocer la lengua autonómica oficial; recábase en la extorsión para determinados ciudadanos que se puede derivar del hecho de que en servicios tan fundamentales como los del transporte, o las comu-

nicaciones, que cita el artículo 31.1, la rotulación y la megafonía no se haga también en la lengua castellana, pues en el contexto del precepto no queda garantizado el uso de esta lengua, es también así por la importancia que, como ha sido señalado por algún autor (Bruno de Witte), puede tener la lengua en la calidad de la prestación que se recibe: piénsese, por ejemplo, lo fundamental que puede ser para una buena atención a un paciente que el personal sanitario se comunice con él en su lengua oficial natural. Es decir, la fórmula que se ha de aplicar en este caso es la reiterada de bilingüismo por parte de la empresa en las relaciones genéricas de elección lingüística del usuario en las relaciones individualizadas.

En cambio, *el régimen lingüístico de sus relaciones con terceros* (relaciones con proveedores, etc...) deberá venir decidido por la naturaleza pública o privada de la empresa que presta el servicio.

Asimismo, por no ser sino un supuesto más de actividad de comunicación genérica ejercida por entes del sector público, la exigencia establecida en el artículo 35.1 de que deba utilizarse de forma general el catalán en la publicidad institucional de la Generalidad y las administraciones locales, de sus empresas públicas y de las demás instituciones y corporaciones catalanas de derecho público, no es conforme a la Constitución si se interpretara que la expresión «de forma general» excluye o discrimina el castellano como lengua de los mensajes publicitarios de las Administraciones públicas.

III. CONCLUSIONES

Primera. La Ley 1/998 aborda un objeto constitucional legítimo, la normalización del uso del catalán, lengua oficial de Cataluña junto al castellano, con el fin de «como especifica el artículo 1.º— amparar, fomentar y normalizar el uso de la lengua catalana en todos los ámbitos (...) y garantizar el uso normal y oficial del catalán y del castellano». Pero lo hace, a juicio de quien emite el presente dictamen, incurriendo en diversos excesos, y alguno de ellos grave, en relación con el marco constitucional de la cooficialidad lingüística de la lengua castellana y del catalán en Cataluña.

Segunda. Dichos excesos tienen su centro neurálgico en la extralimitación constitucional y estatutaria del concepto del catalán como «lengua propia» que lleva a cabo el artículo 2.2 de la Ley. Este concepto es legítimo en el sentido especificativo de cuál es la lengua española oficial peculiar de Cataluña (y así se sirve de él el artículo 3.1 del Estatuto de Autonomía de Cataluña y es reiterado por el apartado 1 del artículo 2 de la Ley).

Pero, trascendiendo los límites de ese contenido normal, el artículo 2.2 de la ley adosa al concepto de «lengua propia» un régimen jurídico que altera gravemente el equilibrio del modelo de cooficialidad tal como es establecido por la Constitución y tal como ha sido interpretado por el Tribunal Constitucional, por el que ambas lenguas oficiales son lenguas territoriales. Esta fórmula constitucional de cooficialidad implica que en las relaciones lingüísticas genéricas los poderes

públicos deban utilizar las dos lenguas oficiales conjuntamente y que en las relaciones individualizadas sean los ciudadanos quienes decidan cuál es la lengua, de las dos oficiales, en la que se desenvolverá la relación.

El referido artículo 2.2 transforma ilegítimamente dicho modelo constitucional de bilingüismo territorial en una fórmula de unilingüismo territorial de la lengua catalana complementado con un derecho personal de los castellanohablantes a ser atendidos en su lengua en las relaciones individualizadas. Este modelo se proyecta, como especifica el propio precepto, con diferentes grados de intensidad y en todos los casos de forma inconstitucional, en el régimen lingüístico de las administraciones públicas, de las empresas y servicios públicos, de los medios de comunicación institucionales, de la enseñanza y de la toponimia.

Es, por último, de especial importancia poner de relieve que esta extralimitación del concepto de lengua propia es también contraria a la regulación lingüística del Estatuto de Autonomía catalán, por cuanto este texto, como se expone en el cuerpo del presente dictamen, es plenamente acorde con el modelo constitucional de multilingüismo.

Tercera. La anterior vertiente objetiva del problema tiene asimismo en la ley una correlativa dimensión jurídico subjetiva, que es la que tiene que ver con la problemática admisión, en el seno de los derechos y deberes lingüísticos, de un hipotético deber de conocimiento del catalán. Como ha señalado una doctrina firme y constante del Tribunal Constitucional, es contrario a la Constitución que las lenguas oficiales autonómicas puedan beneficiarse de un deber de conocimiento (principalmente, las Sentencias 82, 83 y 84/1986).

Este deber no se encuentra formulado explícitamente en el articulado, pero sí lo enuncia literalmente el preámbulo. Los artículos 1.3 y 5.1 contienen una genérica referencia a los derechos y deberes lingüísticos de los ciudadanos, pero sin especificar entre éstos un deber de conocimiento del catalán. Sin embargo, es lo cierto que la sombra del deber de conocimiento del catalán está presente, con sus efectos jurídicos reales, en varios artículos de la ley (arts. 9, 18, 21, 25, 30, 31, 35...), precisamente en aquellos en los que ésta hace aplicación del, censurado en este dictamen, régimen de unilingüismo oficial de la lengua catalana, en tanto lengua propia, en las relaciones genéricas de la Administración Pública y de los servicios públicos.

Es importante señalar, por último, que dicho deber en modo alguno tendría amparo en el Estatuto de Autonomía de Cataluña, cuyo artículo 3 hace una referencia genérica a los «derechos y deberes» de los ciudadanos. Un deber de tal envergadura sólo existiría en el Estatuto, lo que por otro lado tampoco sería constitucionalmente legítimo según hemos visto se desprende de la doctrina del Tribunal Constitucional, si el precepto estatutario que se ocupa de la regulación lingüística lo hubiera sancionado expresamente. Pero no la ha hecho así.

Cuarta. Ambos aspectos, objetivo y subjetivo, constitucionalmente problemáticos del modelo de regulación lingüística seguido por la ley 1/1998 son complementarios e inseparables como dos caras de una misma moneda. Por ello, en

el supuesto de que se decidiera la impugnación de la ley ante el Tribunal Constitucional por estos motivos, no se deberán desagregar, pues su conexión es lo que da plena consistencia al reproche de inconstitucionalidad que hemos expuesto.

Quinta. Descendiendo a los aspectos concretos de inconstitucionalidad, los artículos 9.1 y 3 de la Ley resultan contrarios a la Constitución, por cuanto establecen un régimen lingüístico para las Administraciones Públicas en Cataluña que quiebra el régimen constitucional de cooficialidad, por el que en las relaciones lingüísticas generales el poder público no puede adoptar sino un comportamiento bilingüe y no excluir ni discriminar la presencia de la lengua castellana.

Asimismo el artículo 10.1, relativo a la lengua del procedimiento administrativo, presenta una tacha parcial de inconstitucionalidad por los motivos expresados en el apartado 1.2 del cuerpo de este dictamen.

Sexta. El artículo 20 2, por cuanto sienta el principio de que el catalán es la lengua docente ordinaria de la enseñanza —«el vehículo de expresión normal en sus actividades docentes y administrativas» dice el precepto— es asimismo constitucionalmente ilícito. En tanto lengua docente, el castellano no puede ser excluido como lengua vehicular normal de la enseñanza no universitaria, pues así lo exige el Tribunal Constitucional en la sentencia 337/1994, de 23 de diciembre, en la que sienta ésta como condición esencial de la fórmula de conjunción lingüística.

En tanto lengua administrativa, el precepto es contrario a la Constitución por no atenerse a las reglas generales de uso de las lenguas cooficiales por las Administraciones Públicas, en el supuesto de que se trate de centros docentes públicos. Debe advertirse que, aunque la ley no establece distinción alguna en el régimen de uso de la lengua entre los centros docentes públicos y privados, éstos últimos han de responder a reglas propias.

Séptima. En lo que se refiere al régimen lingüístico de las empresas de servicio público, el artículo 31.1 de la ley merece asimismo tacha de inconstitucionalidad, por cuanto no garantiza la relación con los usuarios en la lengua castellana en la rotulación y en las comunicaciones megafónicas, lo que es contrario a la regla de cooficialidad y un obstáculo injustificado, para los ciudadanos que desconozcan la lengua catalana, en el acceso al servicio público.

Por otra parte, el régimen lingüístico de estas empresas en su relación con terceros es el inherente a la cooficialidad propia de las administraciones públicas, en el supuesto de que se trate de entes públicos, y el de libertad lingüística propio de los sujetos privados, en el caso de que se trate de entes de servicio público configurados bajo la veste del derecho privado. Por ello, no se ajusta a la Constitución el régimen lingüístico previsto por los artículos 30 y 31.2 de la ley.

Octava. Los artículos 32.1 y 3, 35.2 y 36.4 merecen reproche de inconstitucionalidad por introducir exigencias lingüísticas, en algún caso acompañadas de un régimen sancionador, en las relaciones privadas realizadas por empresas privadas, que son contrarias al contenido básico de la libertad de la lengua que auto-

riza a los ciudadanos y sujetos jurídicos privados, a hacer uso, en este caso, del código lingüístico, oficial o no oficial, que decidan elegir.

Novena. Deseamos dejar constancia expresa de que no se ha tomado en cuenta, en el juicio de constitucionalidad sobre la ley catalana de Política Lingüística realizado en el presente dictamen, el análisis de la posible inconstitucionalidad formal de algunos preceptos de la ley por invasión de títulos competenciales del Estado, pues es ésta una cuestión que no atañe de forma directa a los derechos fundamentales del ciudadano.

Estas son las consideraciones, en estrictos términos jurídicos, que, tomando como único norte de nuestro juicio el marco de integración armónica y equilibrada de los derechos lingüísticos que ofrecen la Constitución española de 1978 y el Estatuto de Autonomía de Cataluña de 1979, someto a V.E. en relación con la constitucionalidad de la Ley 1/1998, de 9 de enero, de Política Lingüística, salvo otras mejor fundadas en derecho.