

# DICTAMEN EN DERECHO, A PETICIÓN DEL GOBIERNO DE LA GENERALIDAD DE CATALUÑA, SOBRE LA CONSTITUCIONALIDAD DE LA LEY CATALANA DE 1/1998 DE 7 DE ENERO, DE POLÍTICA LINGÜÍSTICA

MIGUEL HERRERO DE MIÑÓN  
*Letrado del Consejo de Estado*  
*Abogado*

Se consulta a este letrado por el Gobierno de la Generalidad de Cataluña sobre la constitucionalidad de la ley de 1/1998 de 7 de enero, de política lingüística;

Y el que suscribe, a la vista de los antecedentes que más adelante se relacionan, expresa la reserva de que acepta el encargo con carácter estrictamente gratuito por las siguientes tres razones:

a) Dar a su trabajo la máxima objetividad, eliminando cualquier condicionamiento propio de un encargo profesional de parte;

b) Eliminar cualquier incompatibilidad que pudiera resultar de su condición de Letrado Mayor del Consejo de Estado, dada la condición de Administración Pública de quien solicita la consulta;

c) Porque considera que la defensa de los valores constitucionales en juego es una carga honrosa para cualquier iuspublicista, que ha de asumir con especial dedicación quien, como es su caso, se precia de haber sido uno de los padres constituyentes de la vigente Norma Fundamental de 1978.

Expuesto lo cual, tiene el honor de formular el siguiente

## DICTAMEN

### ANTECEDENTES

El letrado que suscribe ha tenido en consideración para elaborar el presente Dictamen:

a) La ley 1/1998 de 7 de enero, de Política Lingüística, publicado en el *Diari Oficial de la Generalitat* el 9 de enero;

b) Los trabajos preparatorios de dicha Ley en el Parlamento de Cataluña;

c) El Dictamen del Consejo Consultivo de la Generalidad de Cataluña de 18 de diciembre de 1997;

d) Los dictámenes que, a instancia de parte, ha formulado el Pfr. Tomás Ramón Fernández con fecha 29 de enero de 1998 y, a instancia del Defensor del Pueblo, el Pfr. Antonio López Pina –sin fecha– y el Pfr. Sebastián Martín Retortillo en marzo de 1998.

### CONSIDERACIONES

1. La constitucionalidad de una ley sobre política lingüística como es la que se somete a consulta, ha de plantearse, necesariamente en torno a la regulación del multilingüismo español por el vigente bloque de constitucionalidad cuya piedra angular es el artículo 3 de la Constitución Española (en adelante CE) que dispone:

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

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

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

Pese a lo que pudiera creer una interpretación superficial, la más acreditada doctrina en la materia (J. Prieto de Pedro) ha puesto de manifiesto que la cabecera de este artículo no es su párrafo primero, sino, al contrario, el tercero que parte del reconocimiento de la realidad social española y de su especial valoración.

En efecto, España ha sido y es una sociedad multilingüe y ese hecho se ha considerado por el legislador e incluso el constituyente de muy diferentes maneras. Así, el poder público fue especialmente flexible con el multilingüismo hasta el siglo XVIII (Cano Aguilar, Siguán, Echenique), y beligerante en favor del mono-

lingüismo castellano desde esas fechas (Milián Massana), con escasos intervalos, hasta muy recientemente.

Ante esta situación social multilingüe, la Constitución de 1978, rompiendo con la situación inmediatamente anterior, no sólo reconoce ese hecho —el multilingüismo— sino que lo valora positivamente, calificándolo de patrimonio cultural y previendo para él una especial tutela. Y es ese reconocimiento y calificación lo que explica el resto del precepto comentado. Tanto el rango del castellano como lengua oficial del Estado, como la cooficialidad de las otras lenguas españolas en sus respectivos territorios.

De lo expuesto se deducen algunas consecuencias fundamentales:

A) En primer término, el régimen de cooficialidad en las Comunidades Autónomas con una lengua española propia, entre dicha lengua y el castellano.

La Constitución no ha definido lo que haya de entenderse por oficialidad de una lengua, pero la doctrina del Tribunal Constitucional lo ha aclarado sin lugar a dudas. Así la S. 82/1986, de 26 de julio, afirma 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» (F.J.2), doctrina reiterada en la S.T. 46/1991, de 28 de febrero, (F.J. 2).

De esta noción de oficialidad debe deducirse lo que, en principio, supone la cooficialidad. Pero la Constitución no ha querido imponer un patrón único a todos los diferentes territorios multilingües de España y, por eso, la oficialidad de las diversas lenguas españolas distintas del castellano se remite a las disposiciones estatutarias respectivas: «Serán también oficiales...de acuerdo con sus Estatutos», según el citado artículo 3.2 CE. Es decir, en el caso de Cataluña, lo que la oficialidad del catalán suponga lo establece, en el marco del artículo 3 CE, el Estatuto de Autonomía de Cataluña, parte integrante del bloque de constitucionalidad.

Dicho Estatuto (en adelante EAC), del cual es desarrollo la ley cuya constitucionalidad se consulta, dispone en su artículo 3:

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 los ciudadanos de Cataluña.
4. El habla aranesa será objeto de enseñanza y de especial respeto y protección.»

De esta disposición estatutaria y no de la breve referencia del artículo 148.1.17 CE, hay que deducir las competencias de la Generalidad de Cataluña en cuestión lingüística, de acuerdo con la reiterada doctrina del Tribunal Cons-

titucional (a partir de las SS. 82/1986, de 26 de junio, y 87/1987, de 24 de abril, entre otras).

También es preciso deducir un mandato de normalización lingüística, también reconocido por el propio Tribunal Constitucional, «cuyo objetivo general no es otro que el de asegurar el respeto y fomentar el uso de la lengua propia de la Comunidad Autónoma y cooficial en ésta y, a este fin, corregir positivamente una situación histórica de desigualdad respecto al castellano, permitiendo alcanzar, de forma progresiva y dentro de las exigencias que la Constitución impone, el más amplio conocimiento y utilización de dicha lengua en su territorio» (S. 337/1994 de 23 de diciembre, FJ 7, invocando la doctrina ya sentada en SS. 69/1988 y 80/1988).

En fin, y muy principalmente a los efectos que interesan a este dictamen, el reconocimiento del catalán no sólo como cooficial en Cataluña, sino como lengua «propia» de esta y, en su calidad de tal, lengua oficial, de la que también es cooficial el castellano por serlo de todo el Estado español. De la literalidad del artículo 3 EAC, que nadie impugnó entonces ni después y que forma parte del bloque de constitucionalidad, resulta, pues, una preeminencia jurídica del catalán en Cataluña que no es sólo lengua «oficial», como lo es el castellano, sino que es oficial porque es «propia». Preeminencia jurídica que contrasta con una postración social debida a razones históricas y aun presentes en una sociedad mediática y globalizada, contraste que los poderes públicos deben de corregir y es claro que ello es un deber, no sólo de la Generalidad, sino de todos, incluidos los del Estado, según expusiera el Tribunal Constitucional en su, ya citada, Sentencia 337/1994, de 23 de diciembre.

B) Con lo que acaba de decirse engarza una segunda consecuencia del artículo 3 CE: la consideración del multilingüismo como un patrimonio cultural a tutelar. En efecto, una interpretación literal —especial respeto y protección—, sistemática —resto de los preceptos del bloque de constitucionalidad relativos al patrimonio cultural—, e histórica —antecedentes y paralelos comparados del artículo 3.3 CE—, revelan que este precepto constitucional clave aspira no a superponer lenguas oficiales, sino que «el régimen de cooficialidad lingüística... presupone... la convivencia de ambas lenguas oficiales para preservar el bilingüismo existentes en aquellas Comunidades Autónomas que cuentan con una lengua propia y que constituye por si misma una parte del patrimonio cultural...» (STS 337/1994, citada).

Ahora bien, no cabe duda de que a la hora de restablecerse en España la democracia y, con ella, la autonomía de sus nacionalidades (art. 2 CE), el catalán, como otras lenguas de España diferentes al castellano, se encontraba en una situación de postración política y, por ello mismo, de inferioridad social. Diferentes leyes catalanas han tratado y conseguido corregir esta situación contraria a los valores constitucionales que se acaban de subrayar, cumpliendo con ello un mandato del propio artículo 3.3 EAC, en términos cuya corrección ha reconocido el propio Tribunal Constitucional en diferentes sentencias, así sobre la enseñanza y sobre la función pública entre otras. Esta es, precisamente, la vía que pretende seguir la ley de política lingüística cuya constitucionalidad ahora se consulta y que deberá valorarse ateniendo, precisamente, a la doctrina formulada en las mencionadas Sentencias del máximo intérprete de la Constitución.

C) Un dictamen en derecho no ha de pronunciarse sobre las virtudes políticas de la ley en cuestión, sobre su necesidad, eficacia ni prudencia, aspectos todos ellos cuya apreciación corresponde sólo a la libertad política del propio legislador, sino sobre si se ajusta a no a los parámetros que al legislador autonómico impone tanto la Constitución como su propio Estatuto de Autonomía. Un texto puede ser políticamente criticable y, sin embargo, no ser inconstitucional y la función de la norma fundamental como cauce del proceso político exige no confundir ambas perspectivas para evitar una inconveniente ideologización y consiguiente partidismo de la tarea de interpretación constitucional.

En este caso, dichos parámetros son fundamentalmente tres: los límites competenciales establecidos por la Constitución y el Estatuto, las metas que el propio Estatuto señala a los poderes públicos y, en consecuencia, al propio legislador, y el orden material de valores que en forma de derechos y libertades consagra el Título I de la Constitución. Si el orden competencial determina los límites de la acción legislativa y el Estatuto le marca su finalidad normalizadora, los derechos fundamentales que la Constitución reconoce han de ser su motor y límite. En efecto, la normalización lingüística ha de servir al pleno desarrollo de la personalidad en uno de sus aspectos fundamentales, el derecho a la lengua, y, por tratarse de una compleja situación de bilingüismo, ha de evitar afectar negativamente a ese mismo derecho o a otros fundamentales también.

Este y no otro, dicho sea de paso, debería resultar el aspecto que preocupase al Defensor del Pueblo, institución cuyos fines establece el artículo 54 CE, vinculándolos a «la defensa de los derechos comprendidos en este Título (Primero)». Porque si, en efecto, el Tribunal Constitucional ha rechazado la tesis de que la legitimación que al Defensor reconocen los artículos 162.1.a CE y 32.1 LOTC, se reduce al ámbito de la tutela de los Derechos Fundamentales (S. 150/90 de 4 de octubre), el mismo Tribunal ha señalado la ilegitimidad de utilizar el recurso de inconstitucionalidad con la finalidad de obtener declaraciones preventivas o previsoras de agravios competenciales (S. 49/82, de 5 de abril). La legitimación del Defensor del Pueblo para plantear, en toda su amplitud objetiva, recursos de inconstitucionalidad según el artículo 162.1.a) CE no debe entenderse que se extiende a los conflictos de competencia contemplados en el artículo 161.1 CE (cf. art. 60 LOTC).

2. Sobre la base de la consideración anterior, corresponde ahora examinar en detalle la constitucionalidad del texto legal que se somete a consulta y para ello resulta conveniente sistematizar sus disposiciones en torno a los diversos fines que el legislador pretende cumplir, según se deduce de los trabajos preparatorios de la propia ley, de las declaraciones de su preámbulo y de la propia literalidad y sistemática de sus preceptos.

A juicio del letrado que suscribe, la ley consultada pretende:

A) Definir la lengua propia y extraer de ello determinadas consecuencias, así como lo que se entiende por leguas oficiales.

Artículo 2, Capítulo II, como expresión del derecho al nombre reconocido solemnemente en el Pacto de Derechos Civiles y Políticos, que forma parte inte-

grante de nuestro ordenamiento (art. 96.1 CE) y criterio de interpretación del Título I de la propia Constitución (art. 10.2 CE) y normas enunciadas infra en los apartados E y F.

Artículo 3, de acuerdo con la doctrina del Tribunal Constitucional más atrás expuesta (S. 82/1986).

B) Enunciar determinados derechos lingüísticos, como expresión del principio de igualdad ciudadana, consagrado en el artículo 14 CE. Es en este marco como debe interpretarse el artículo 1.3 de la ley consultada que no sólo plasma el deber que a la Generalitat impone el artículo 3.3 EAC, sino el principio constitucional del art. 9.2 CE para dar efectividad al artículo 14 CE y el principio del artículo 139 CE.

C) Garantizar la cooficialidad establecida en el artículo 3 EAC de acuerdo con el artículo 3.2 CE.

Tal es el sentido de los arts. 1.1, 3; 4; 8; 10; 12; 13; 14; 15; 16; 17; 20; 22.1 y 24.

D) Procurar la cooficialidad de acuerdo con el mandato del artículo 3.3 EAC.

Así los arts. 1.2.b; 1.3, 5; 11; 22. 2 y 3. En este sentido merecen especial mención los arts. 21.7; 23.3 y 24.3 que prevén un sistema de apoyo especial a los ciudadanos que se inserten en la comunidad catalana sin haber tenido previamente la educación bilingüe establecida en las leyes vigentes en Cataluña y cuya constitucionalidad ha sancionado expresamente el Tribunal Constitucional. Si ésta, en sus fines y técnicas, es acorde con la Constitución, también han de serlo las medidas excepcionales de apoyo que la ley consultada prevé para suplir su no aplicación a quienes se insertan tardíamente en la ciudadanía catalana. Así lo dice expresamente la S. citada de 23 de diciembre de 1994 (FJ. 11).

E) Garantizar la situación del catalán dentro del régimen de cooficialidad.

Tanto con relación a la lengua institucional y de los procedimientos administrativos (art. 9 y siguientes), como la toponimia (art. 18), la enseñanza (arts. 20 y siguientes) y la actividad socioeconómica de las empresas públicas y la publicidad institucional (v.gr. arts. 30 y 35.1).

Debe señalarse a estos efectos que la garantía del catalán se hace siempre con respeto a los derechos lingüísticos formulados en el artículo 4 y de acuerdo con los principios reconocidos en la propia normativa estatal más reciente (Ley 30/1992 de 26 de noviembre y proyecto de reforma de la misma ley en curso).

En diversos preceptos a incluir bajo esta categoría se utiliza en pro del catalán la expresión «preferentemente» (v. gr. art. 2.2.b) o «al menos» (arts. 31, 32, 33, 34 y 36). Es claro que eso supone una garantía de la lengua catalana, no una exclusión de la castellana y sólo la mala fe puede llegar a apreciar una inconstitucionalidad por omisión, cuando «preferentemente» o «al menos» pretenden garantizar una presencia frente a lo que se estima una carencia social de facto, pero en manera alguna una exclusión de la presencia fáctica actual del castellano.

F) Fomentar la lengua catalana como lengua propia de Cataluña. Tal es el tenor de los arts. 1.1; 1.2. a, c y d; 11 y 36; caps. IV y VI y ads. 1, 2, 3, 6 y 7.

A todos estos efectos, la ley es indicativa para la ciudadanía y establece principios y normas vinculantes para los poderes públicos y para quien, de una u otra manera, v. gr. régimen de concesión, gestiona servicios públicos o ejerce potestades publicas. Así se afirma solemnemente en el preámbulo y a lo largo del articulado (v. gr. arts. 2.2.a), 2, 2.3 y Ad. 5<sup>a</sup>; art. 9.3; Ad. 8<sup>a</sup> etc.) y éste es el criterio que debe de inspirar la interpretación de dicha ley no sólo a la hora de ponerla en práctica sino de enjuiciar precautoriamente su constitucionalidad. Más aún, sería contrario al principio de buena fe, exigir de los poderes públicos catalanes una interpretación de la norma legal que no incidiera de manera vinculante interpretados y, a la vez, suponer a priori que dicha norma, a pesar de decir expresamente lo contrario, es vinculante para los ciudadanos y no sólo para las administraciones publicas.

Es un dogma fundamental del Estado de Derecho constitucional, afirmado por nuestras normas, reiterado por la jurisprudencia y pacífico en la doctrina, que todo el ordenamiento debe ser interpretado «de acuerdo con la Constitución». Es un principio tan conocido y tantos los testimonios al respecto que resulta innecesario su cita expresa. Ahora bien, ese principio es exigible tanto de los diferentes operadores jurídicos de una norma –legisladores, jueces, administradores, ciudadanos privados– como de los intérpretes doctrinales de la misma. Por ello incurre en mala fe y deslealtad constitucional quien critica una norma que puede ser interpretada de acuerdo con la Constitución dando por supuesta la interpretación alternativa contraria a la Constitución. La parcialidad de un dictamen se demuestra cuando lo que se busca no es una interpretación objetiva, sino cómo poder impugnar un precepto de inconstitucional. Se construye así un maniqueo fácilmente impugnabile, pero el coste es transformar la Constitución y sus instituciones en arma arrojadiza que frustra la integración política a la que la Constitución debe servir de herramienta.

3. Lo hasta aquí dicho permitiría concluir la constitucionalidad de la ley catalana 1/1998 a que se refiere la presente consulta. Sin embargo, las autorizadas opiniones que constan en antecedentes han puesto en tela de juicio algunos de sus preceptos y, por lo tanto, parece útil, a los efectos de este dictamen, repasar punto por punto tales extremos, tomando como guía el más amplio de todos los dictámenes referidos, el evacuado, a instancia del Defensor del Pueblo, por el Pfr. Martín Retortillo.

Ciñéndose a las conclusiones del citado Dictamen (p. 71 y siguientes), los reparos que se formulan son:

A) Los arts. 1.3; 2.2.a y b; 11.1; 35.1, que el mismo objetante considera que pueden ser objeto de una interpretación de acuerdo con la Constitución. En consecuencia, la tacha de inconstitucionalidad es simplemente precautoria y parte de presuponer una interpretación contraria a la Constitución, algo inaceptable desde la propia lealtad constitucional, también exigible al intérprete y que el Tribunal Constitucional ha rechazado expresamente en la S. 49/82 de 5 de abril.

En algunos casos, el deseo de encontrar atisbos de inconstitucionalidad, de acuerdo con el arcaico principio de la «inquisitio generalis», lleva a desconocer el tenor literal de la ley que se critica. Así, y podrían ponerse otros muchos ejemplos, se tacha de inconstitucional el art. 2.2.a) de la Ley porque se dice comprende en el ámbito de su aplicación las empresas públicas integradas en la Administración institucional del Estado y los servicios públicos estatales. Pero, precisamente, a la Administración del Estado en toda su extensión se refiere no el art. 2.2.a) sino el 2.2.b), remitiéndose a lo «que ella misma (la Administración del Estado) determine», extremo que, curiosamente, el objetante considera correcto. Esta remisión puede ser inútil y así lo apuntó el propio Consejo Consultivo de la Generalitat, pero no es inconstitucional puesto que se remite a las competencias del propio Estado.

B) El artículo 5.1 en la medida en que impone garantizar la igualdad plena de los ciudadanos en cuanto a los «deberes lingüísticos». Pero se olvida que la igualdad en los deberes es un imperativo del mismo EAC, arts. 3.3 (in fine), parte integrante del bloque de constitucionalidad, en concordancia lógica con lo que el valor de igualdad (art. 14 CE) supone.

C) El artículo 9.1, por razones varias:

ad a) En cuanto que una interpretación contraria a la Constitución y a la propia lógica de las instituciones y del lenguaje jurídico llevaría a una interpretación extensiva que afectaría a las Corporaciones Sectoriales de base privada en los supuestos que no ejercen potestades administrativas. Ahora bien como, según el propio objetante (p. 33 y 39) esa interpretación es lógicamente errónea, no debe el intérprete partir de ella sino de la contraria y entender que sólo se refiere a estas Corporaciones cuando ejercen potestades públicas, como, además, exige el rótulo del propio artículo 9 al titular todo su contenido «la lengua de las administraciones de Cataluña». ¿Cómo va a entenderse aplicable a lo que no sea tal administración?

ad c) En cuanto impone el uso del catalán como lenguaje interno de la administración catalana. Este precepto debe de interpretarse a la luz de lo dicho supra sobre la condición de «oficial» porque «propia» del catalán en Cataluña (art. 3.1 y 2 EAC). No se encuentra, sino que se supone por el intérprete, una prohibición del castellano. Y resultaría contrario al principio de eficacia artículo 103 CE— y consiguiente economía —Ley 30/1992— que ha de regir todas las administraciones públicas la previsión de un riguroso bilingüismo interno que el propio conocimiento del catalán exigible, como ha reconocido el Tribunal Constitucional, a la propia burocracia autonómica hace innecesario. Lo que si se garantiza plenamente (art. 9.1 in fine, de acuerdo con el art. 4 c) es la utilización de la lengua oficial que los administrados elijan en las relaciones externas de la administración catalana con ellos. Se da así pleno cumplimiento a la doctrina sentada por el Tribunal Constitucional en su citada sentencia de 23 de diciembre de 1994 (F.J. 11).

ad d) En lo que extiende su aplicación a personas residentes fuera de Cataluña. No viola el principio de territorialidad (art. 25 EAC) porque la obligación se impone a la administración catalana y no a tercero y no afecta a ninguna situación jurídica subjetiva, porque el interesado puede recibirlas en castellano si quiere. Pero es absurdo desconocer que el mallorquín o el andorrano (cf. art. 6.1 y Adicional Segunda, 1) pueden, lógicamente, preferir que si han de relacionarse con la administración autonómica catalana, ésta se dirija a ellos en catalán.

D) El artículo 9.3, porque comprende a las Universidades privadas. Primero, puesto que trata de las «administraciones de Cataluña» (título de todo el art. 9) no es lógico entender que se refiere a las universidades privadas, junto a las corporaciones locales y no a las públicas. Segundo, si lo hiciera a las privadas, la norma no tendría más valor que el indicativo (Preámbulo y Adicional 5ª). Tercero, incluso si se refiriera a las privadas o a las públicas sería respetando sus propias competencias según la literalidad del precepto en cuestión.

E) El artículo 11.3 en relación con el personal al servicio de la Administración Local. El dictamen del Pfr. Martín Retortillo, demuestra, con la solvencia que le es propia, la plena constitucionalidad del precepto (p. 44 ss). Concluye, ya menos categóricamente, que «pueda ser defendible –aunque no seguro ciertamente– la constitucionalidad del artículo 11.3 en cuanto afecta al personal al servicio de la administración local» (p.46) y de ahí pasa, bajo el inicio de «cabén dudas...», a tachar de inconstitucional el precepto (p.73). Se trata de un ejemplo paradigmático de la interpretación de parte, con el decidido propósito de concluir la inconstitucionalidad y fundamentar la impugnación.

F) Los artículos 12.2 y 13.2 son un ejemplo de cómo la pasión del objetante por descubrir inconstitucionalidades le lleva a desconocer la literalidad de los textos –o, tal vez, a manejar borradores primitivos diferentes al texto final de la ley que comenta–. Así se objeta a ambos porque no reconoce a quienes se dirijan a la Administración –o la Justicia– en castellano el derecho a ser atendidos en la misma lengua. Pero el hecho es que la ley lo dice expresamente: «...relacionarse oralmente y por escrito...en la lengua oficial que escojan y ser atendidos y no se les puede exigir traducción alguna».

G) El artículo 13.5, al aplicar al personal al servicio de la Administración de Justicia dependiente de la Generalidad, las previsiones del artículo 11.3. Cualquiera que sea la fortuna de la redacción de este precepto, no puede ser inconstitucional porque se remite a la normativa específica de dicho personal. Es claro que dicha normativa reconoce como mérito a evaluar el conocimiento de la respectiva lengua española en las Comunidades bilingües y la constitucionalidad de esta provisión ha sido declarada en S.T.C. 56/1990. En consecuencia, si la normativa vigente no va más allá, tampoco podrá ir más allá la remisión del artículo 13.5 comentado. Tal vez dicho artículo carezca de sentido, pero eso no equivale a su

inconstitucionalidad. Los errores políticos e incluso intelectuales son una cosa y la inconstitucionalidad jurídica otra.

H) La última frase del artículo 14.3. «...porque impone con carácter necesario –aunque sea en defecto de la voluntad de las partes–, un deber relativo a la lengua en que se ha de otorgar un documento estrictamente inter privados». Y el artículo 17.1, 2 y 6, al permitir documentos y asientos sólo en catalán.

La argumentación es ilógica –v. gr. considerar necesario lo que se hace en defecto de autonomía de la voluntad (p. 53)– o inquisitorial –v. gr. tachar de inconstitucional en virtud de la hipotética sospecha de una potencial invasión de competencias (p.52)–. Pero, en todo caso olvida la doctrina asentada por el Tribunal Constitucional en relación con el ejercicio de la competencia autonómica de normalización lingüística y la del Estado en virtud del art. 149.1.8ª CE en la S. 74/1989 de 24 de abril. En dicha Sentencia se declaran constitucionales «las reglas basadas en la prioridad de la autonomía de la voluntad y circunscritas al ámbito relacional de los otorgantes, a los que proporciona una vía de solución que tiende a favorecer inter partes el acuerdo» (FJ 4), supuesto exacto de los artículos 14.3 y 17.1 y 2. Otro tanto puede decirse con relación a las previsiones del art. 17.6 en relación con la doctrina de dicha Sentencia respecto de las escrituras públicas, algo más importante que los formularios e impresos, y que el Tribunal entendió no fue afectada por el ejercicio de las competencias de normalización lingüística (FJ 5).

I) Los artículos 15.5, 31.1 y 2, 32.3, 33, 34 y 36.4, a los que se imputa la categoría hasta ahora desconocida de «inconstitucionalidad por omisión», y que responde muy bien al sistema de «inquisitio generalis» más atrás denunciado: se tacha de inconstitucional lo que no se dice porque se presupone que con ello se niega, incluso si la afirmación, por su parcialidad, no implica tal exclusión.

Es claro que la exigencia de que se utilice «al menos» una de las lenguas cooficiales, el catalán, no excluye en modo alguno la otra y, cualquiera que sea su acierto político, no supone quebrantamiento alguno del bloque de constitucionalidad. Mas aun, el riguroso bilingüismo, más allá de cada caso concreto, puede ser contrario al buen sentido que, como principio de equilibrio, recordaba el Tribunal Constitucional en la sentencia más atrás citada.

J) El inciso final «la celebración de oposiciones» del art. 22,3 que «en modo alguno puede considerarse conforme con el bloque de constitucionalidad». No se especifica que normas del citado bloque viola dicho precepto, puesto que, sin duda, no forma parte de él la Ley Orgánica 11/83. Después se menciona de pasada el artículo 14 CE. Pero, en todo caso, cualquiera que sea el acierto o desacierto político de la expresión utilizada, el art. 22, 3 no contiene una norma de aplicación directa sino una recomendación a instituciones carentes de poderes legislativos –Gobierno, universidades, instituciones de enseñanza superior– para que fomenten el uso de la lengua catalana, incluso en la celebración de oposiciones, «en el ámbito de las competencias respectivas», lo cual supone que no podrán hacer nada contrario a la vigente normativa de la ley 11/83 que se invoca

mientras ésta esté vigente. Si una norma posterior y substitutoria de ésta, atentara contra la igualdad proclamada en el artículo 14 CE sería el momento de impugnarla por inconstitucional.

K) El artículo 24.3, por las razones que el objetante expuso en torno a los artículos 9.3 y 22.2 a las que se remite, por lo cual se dan también reproducidos los anteriores comentarios. En todo caso, la cuestión ha sido resuelta con relación a la enseñanza y a la función pública catalana por el Tribunal Constitucional a cuya doctrina se ajusta la ley comentada.

L) El artículo 28.3 «en tanto no se fijen en el desarrollo de la ley estatal competencias decisorias de las Comunidades Autónomas en las cuotas lingüísticas de pantalla». Efectivamente, el citado precepto se remite a la Ley estatal 17/1994 de 8 de junio, de manera que o la Generalitat tiene o tendrá competencias decisorias en virtud del desarrollo de dicha ley y en ese caso no cabe tacha alguna o no las tendrá y, en consecuencia, la competencia decisoría prevista en el artículo 28.3 de la ley no procederá y tampoco habrá lugar a su impugnación.

M) El artículo 30.1, al no reconocer el derecho a recibir en lengua castellana las instrucciones de uso que en el se mencionan. Pero, olvida que el adjetivo «normal» y el adverbio «normalmente» que utiliza el artículo 30.1 «excluye la idea de deber o imposición» y, en consecuencia, no es incompatible con la cooficialidad del castellano, según declaró el Tribunal Constitucional en su S. 337/1994 de 23 de diciembre.

N) El artículo 30.2, por las razones que se esgrimieron y refutaron con relación al artículo 9.1 (supra 3, C, ad d/).

Ñ) El artículo 32.1, al no reconocer el derecho a ser atendido en la lengua inicialmente empleada por el consumidor. Pero la referencia a cualquiera de las lenguas oficiales en Cataluña –castellano y catalán– ha de ser entendida con relación al art. 4 que garantiza este derecho.

O) El artículo 34.1 y 2, que se entienden vulneran las previsiones del R.D 1268/1997, de 24 de julio, que modifica el artículo 20 del R.D. 212/1992, de 6 de marzo. Considerar que supone inconstitucionalidad la violación de esas normas de rango reglamentario porque se dictan al amparo del artículo 149.1.16 CE, es, en el más favorable de los supuestos, confundir el recurso de inconstitucionalidad con el conflicto positivo de competencias (vd. SSTC 32/81 y 49/84) para cuya interposición no está habilitado el Defensor del Pueblo (art. 162.1.a CE).

4. De otros dictámenes e informes mencionados en los antecedentes pueden deducirse otras razones, a más de las hasta ahora analizadas, que se invocan en pro de la inconstitucionalidad de la ley 1/1998 que se consulta. Dichos argumentos son, fundamentalmente, los siguientes:

A) La imposición del deber de conocer el catalán, ajeno al texto constitucional.

En realidad, la imposición de ese deber, más allá de las relaciones de supremacía especial propia de la función y los servicios públicos, donde está reconocida su legitimidad por el Tribunal Constitucional, no aparece en la ley 1/1998. Lo que si existe es la decidida voluntad del legislador de «amparar, fomentar y normalizar el uso de la lengua catalana... y garantizar el uso normal y oficial del catalán y del castellano (art. 1.1). Ahora bien, eso no es otra cosa que dar cumplimiento al mandato del art. 3,3 EAC parte integrante del bloque de constitucionalidad y, en consecuencia, parámetro para determinar la constitucionalidad de la norma en cuestión.

Se pretende que los derechos y deberes mencionados in fine en el citado artículo 3.3 EAC se tornan, en virtud de la Ley de Política Lingüística, en derechos y deberes lingüísticos, mencionando a estos efectos los artículos 1.3; 4.1; 5.1; 9.1; 9.3; 10.1; 32.1 y 3; 34.2, 35.1 y 36.4, ya comentados en la sección anterior de este dictamen. Pero, en todo caso, lo que si es evidente es que los derechos y deberes a que se refiere el artículo 3.3 EAC son lingüísticos, como resulta del contexto en el que se incluyen y por ello, es importante y positivo que la ley de Política Lingüística formule nitidamente una tabla de derechos lingüísticos (art. 4), derechos tanto mejor ejercitables en la medida en que se conozcan más y mejor ambas lenguas oficiales de Cataluña, finalidad que pretende con ciertas medidas de fomento servir la ley. Así lo reconoció la citada Sentencia del Tribunal Constitucional de 23 de diciembre de 1994 (FJ. 14, reiterando y perfilando doctrina anterior).

B) En relación directa con lo anterior se pretende que muchas de estas medidas –los artículos 27 a 29, fundamentalmente– tal vez sean incompatibles con la normativa comunitaria «que sitúa bajo sospecha todo tipo de ayudas incluso de pequeña cuantía». Pero aparte que una sospecha no puede fundamentar un recurso de inconstitucionalidad, la objeción olvida que el Tratado de la Unión Europea ha añadido al artículo 92.3 del Tratado constitutivo de la Comunidad Europea una letra d) que declara compatibles con el Mercado Común las ayudas destinadas a la promoción de la cultura, en línea con la normativa supra e internacional y muy concretamente europea favorable al plurilingüismo que menciona en su preámbulo la Ley 1/1998.

C) Se esboza también la idea de que la normativa relativa a la señalización y rotulización de los artículos 32 y 36 viola la libertad de empresa reconocida en el artículo 38 CE. Pero se olvida que lo que dichos preceptos exigen es el uso de la lengua catalana y no la rotulización en sí, que viene exigida por otras normas, en su mayoría comunitarias o estatales. Nadie hasta ahora ha entendido que dichas exigencias, normalmente de finalidad tuitiva del consumidor o del trabajador, hayan afectado a un derecho como el de libertad de empresa que el Tribunal Constitucional ha calificado reiteradamente como de configuración legal.

D) Por último, se ha dicho que las exigencias o recomendaciones de la citada ley en favor del catalán dificultan la libre circulación de personas (art. 139.1

CE) y, en consecuencia, afectan a la libertad de residencia (art. 19.1 CE.). El Tribunal Constitucional nunca ha avalado tales tesis, antes al contrario, en la STC 46/1991, de 28 de febrero, reiterando anterior doctrina, establece que la exigencia del conocimiento del catalán a ciertos efectos no es discriminatoria desde la vertiente de la igualdad de los españoles en todo el territorio nacional.

La aceptación del criterio según el cual las medidas en favor del catalán de la ley en cuestión afectarían negativamente la libre circulación de las personas, aparte de poner en tela de juicio piezas claves del bloque de constitucionalidad como los artículos 3 CE y 3 EAC, de donde deriva la ley 1/1998, supondría afirmar que la libertad de residencia y libre circulación, pilar básico de la Unión Europea, es incompatible con la existencia de diferentes lenguas oficiales en los otros tantos Estados miembros de la Unión. Así el castellano como lengua española oficial del Estado sería contrario a las obligaciones derivadas de la pertenencia de España a la Unión (!).

5. Lo dicho permite extraer ciertas *CONCLUSIONES* que resultan de la interpretación sistemática del texto consultado y de la abundante doctrina del Tribunal Constitucional recaída sobre el multilingüismo y los problemas conexos:

A) El recurso de inconstitucionalidad está destinado a garantizar la supremacía de la Constitución, el sometimiento a la misma de todos los poderes públicos y la concordancia con ella de todas las normas legales, pero no puede utilizarse para instrumentar el desacuerdo político o técnico con una norma legal, cualquiera que sea el acierto político o técnico de ésta.

B) La ley 1/1998 de Política Lingüística no es inconstitucional:

a) Porque sus disposiciones, todas, han de ser interpretadas, siempre que ello sea posible, de acuerdo con la Constitución.

b) Porque las disposiciones meramente enunciativas y programáticas se remiten a competencias de terceros, fundamentalmente del Estado, respecto de cuyo ejercicio, en su día, habrá que plantear la constitucionalidad o inconstitucionalidad.

c) Porque sus disposiciones normativas no son contrarias al bloque de constitucionalidad, según se ha demostrado del repaso de los diferentes argumentos esgrimidos contra ellas.

B) La Ley 1/1998 no ha dado lugar a conflicto positivo de competencias alguno entre el Estado y Cataluña o entre ésta y otras Comunidades Autónomas. En todo caso, el Defensor del Pueblo no está legitimado para plantear este conflicto y sí el de inconstitucionalidad, siendo rechazable la utilización de este segundo instrumento para conseguir los fines propios de aquél.

Este es mi dictamen, que someto gustoso a cualquier otro mejor fundado, y que doy y firmo en Madrid, el 6 de abril de 1998.