

LA APLICACIÓN DE LA LEY CATALANA DE POLÍTICA LINGÜÍSTICA: SU CONTROL JUDICIAL

FRANCESC DE CARRERAS

Catedrático de Derecho Constitucional de la Universidad Autónoma de Barcelona

JOSÉ DOMINGO DOMINGO

Letrado de la Administración de la Seguridad Social

SUMARIO

- I. El concepto de lengua propia
- II. Los derechos lingüísticos de los ciudadanos: la desigualdad entre opciones lingüísticas
- III. La modulación de la intensidad en el deber de conocimiento del catalán
- IV. La lengua de los medios de comunicación social: diferencia entre fomento e intervención
- V. El régimen sancionador en materia de cuotas lingüísticas de las producciones cinematográficas
- VI. Los desacuerdos lingüísticos en documentos públicos
- VII. Consideraciones finales

La Ley catalana 1/1998, de 7 de enero, de Política Lingüística (LPL), nació rodeada de una amplia polémica que generó un profundo debate entre determinados sectores de la sociedad catalana y su clase política. La inacción del Gobierno y de los grupos parlamentarios llevó a un grupo de ciudadanos a solicitar del Defensor del Pueblo la interposición contra esa ley de un recurso de inconstitucionalidad. Previamente a adoptar su decisión, el Defensor del Pueblo consultó a prestigiosos juristas la mayoría de los cuales cuestionaron

la inconstitucionalidad de algunos de sus preceptos¹. Finalmente, el Defensor del Pueblo, en escrito dirigido al Parlamento de Cataluña con fecha 8 de abril de 1998, efectuó una serie de sugerencias y recomendaciones sobre la posible aplicación de la Ley —llegó a solicitar la modificación de alguno de sus preceptos²— y su desarrollo normativo, en especial que la Administración catalana no adoptara medidas que, de una u otra forma, implicaran un deber general de conocimiento de la lengua catalana a los ciudadanos residentes en Cataluña y que la interpretación de los preceptos de la LPL y de los reglamentos se hiciera en un sentido no excluyente de la lengua castellana o que tuviera como consecuencia la postergación de ésta.

El desarrollo reglamentario de la Ley y su aplicación ha permitido que los órganos judiciales de la Comunidad Autónoma de Cataluña hayan tenido ocasión de valorar tanto la constitucionalidad de la LPL, como la adaptación a la legalidad de reglamentos de desarrollo y práctica administrativa³. El Tribunal Supremo todavía no ha tenido ocasión de pronunciarse en casación sobre los pronunciamientos judiciales de los Tribunales catalanes⁴. Sin embargo, deberá

1. Véase el dictamen del Consejo Consultivo de la Generalidad de Cataluña y las sugerencias y recomendaciones del Defensor del Pueblo en el número monográfico sobre «Lenguas y Constitución» de la revista *Teoría y realidad constitucional*, núm. 2, 1998.

2. El Defensor del Pueblo sugirió al Parlamento de Cataluña que modificara los siguientes artículos de la LPL: párrafos 1 y 3 del artículo 9, así como el artículo 10.1 para establecer una nueva redacción que expresara de forma más clara el principio de cooficialidad lingüística; el art. 9.1 y 30.2 para sustituir la expresión «ámbito lingüístico catalán» por otra que se ciña al ámbito territorial de Cataluña; art. 15.5, para permitir que sea la voluntad del particular la que decida qué lengua utilizar en los modelos impresos de pagarés, cheques y otros documentos bancarios facilitados por entidades financieras; art. 32.3 (La señalización y los carteles de información general de carácter fijo y los documentos de ofertas de servicios para las personas usuarias y consumidoras de los establecimientos abiertos al público deben estar redactados, al menos, en catalán) para transformar el carácter de esta medida en una disposición de fomento y no en una norma de obligado cumplimiento; La disposición adicional quinta b) para excluir de la misma el régimen sancionador referente al art. 32.3 (el incumplimiento de la previsión establecida en el art. 32.3 se entenderá como una «negativa injustificada a satisfacer las demandas de las personas usuarias y consumidoras, a la que debe aplicarse el régimen sancionador que estableció la Ley 1/1990, de 8 de enero, sobre la disciplina del mercado y de defensa de los consumidores y usuarios»). Estas sugerencias del Defensor del Pueblo no fueron atendidas ni por el Parlamento ni por el Gobierno de Cataluña y en la actualidad parte de la doctrina catalana y algunas formaciones políticas están incluso planteando la conveniencia de proceder a la redacción de una tercera Ley de Política Lingüística que introduzca la expresa obligación de conocer el catalán por los ciudadanos y la implantación de un eficaz régimen sancionador que garantice la aplicación de la Ley.

3. En cumplimiento de lo establecido en el art. 39.3 de la LPL, el Gobierno de la Generalidad presenta su informe anual sobre política lingüística. El correspondiente al año 2002, puede verse en el número 455 del Boletín Oficial del Parlamento de Cataluña del día 3 de septiembre de 2003.

4. Sólo en dos sentencias ha tenido ocasión de conocer colateralmente la Ley de Política Lingüística al seguirse la vía de protección de los derechos fundamentales. La sentencia de 15 de octubre de 2002 de la Sala de lo Contencioso-Administrativa (Sección séptima) del Tribunal consideró ajustada a derecho la rotulación en catalán del Palacio de Justicia porque se está ante supuestos de mera legalidad y no ante la vulneración de los artículos 14 y 20 1 d) de la Constitución alegados en el recurso, ya que el artículo 3 de la Constitución queda al margen del procedimiento especial. En cuanto al artículo 14 de la Constitución no se formuló término de comparación y en cuan-

hacerlo en el futuro ya que la mayoría de las sentencias del Tribunal Superior de Justicia que aquí se citan están pendientes de recursos de casación presentados por la Administración catalana o por los recurrentes.

El objeto de este estudio es hacer una aproximación a las resoluciones judiciales adoptadas y comprobar si el desarrollo de la LPL se ha ajustado a los parámetros de la interpretación favorable a la cooficialidad lingüística y a la libertad de elección de lengua.

I. EL CONCEPTO DE LENGUA PROPIA

1. LA CONSTITUCIONALIDAD DE LA LEY DE POLÍTICA LINGÜÍSTICA: INTERPRETACIÓN FAVORABLE A LA EQUIPARACIÓN ENTRE LENGUA PROPIA Y LENGUA OFICIAL

La principal aportación de la LPL fue dar efectos jurídicos al concepto estatutario de lengua propia (art. 3.1 del Estatuto de Autonomía de Cataluña) en perjuicio del concepto de lengua oficial, ya que convierte al catalán en la lengua de las Administraciones e instituciones y a ambas lenguas, en aquellas que pueden utilizar los ciudadanos en sus relaciones con la Administración, aunque no a la inversa. La ley establece, por tanto, un régimen de bilingüismo muy desequilibrado a favor del catalán que pone de manifiesto una voluntad monolingüe en el legislador.

Son paradigmáticos a esos efectos, los artículos 2.2 a), 9 y 10 de la LPL que definen el alcance del catalán como lengua propia, la lengua de las administraciones de Cataluña y la lengua de los procedimientos administrativos tramitados por las Administraciones catalanas. Estos preceptos fueron muy cuestionados por la doctrina y la impugnación de algunos Reglamentos aprobados en el desarrollo de la Ley en el ámbito universitario y local ha servido para que los jueces analicen su posible inconstitucionalidad. La primera sentencia que aborda el tema de la constitucionalidad de la LPL es la de la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Superior de Justicia de Cataluña (Sección Quinta) de 18 de enero de 2001 (RJCA 2001/387) y lo hace al hilo del

to a la vulneración del artículo 20.1.d), la Sala recuerda que en aquellos asuntos de interés general o relevancia pública, como subrayó la sentencia constitucional núm. 154/1999, de 14 de septiembre, y también el Tribunal Supremo en la sentencia de la antigua Sala 5.ª, de 9 de noviembre de 1988 la decisión de poner en conocimiento una indicación en cualquier lengua entra en el campo de la libertad de quien la toma y no infringe ningún derecho de quien pueda leerla. Finalmente, la sentencia recuerda que el artículo 18.4 de la LPL declara que corresponde al Gobierno de la Generalidad reglamentar la normalización de la rotulación pública.

Por otro lado, la sentencia del Tribunal Supremo (Sala de lo Contencioso-Administrativo, Sección 7.ª) de 7 de octubre de 2002 (RAJ 2002\9268) enjuició la pretensión de que TV3 y Canal 33 emitieran también en lengua castellana y las desconexiones de los canales de televisión nacionales en Cataluña.

estudio de la posible legalidad del Reglamento de uso de la lengua catalana en la Universidad Rovira i Virgili de Tarragona. Esta sentencia marcará la pauta que seguirán las demás sentencias del Tribunal Superior de Justicia de Cataluña en esta materia. Descarta la sentencia la inconstitucionalidad porque la interpretación sistemática del ordenamiento jurídico permite eludir su interposición y para ello acude a: a) el propio contenido del preámbulo de la Ley 1/1998, en la medida que desarrolla el artículo 3 del Estatuto de Autonomía de Cataluña que reconoce el carácter de lengua oficial del catalán y del castellano; b) el artículo 3 de la LPL que reconoce la oficialidad de las dos lenguas y el derecho de los ciudadanos y ciudadanas a utilizarlas en todas las actividades públicas y privadas sin discriminación; c) el artículo 5 de la LPL que dispone que la Generalidad «ha de garantizar ...el uso normal y oficial del catalán y del castellano»; d) los artículos de la LPL en los que se hace referencia al uso normal de la lengua catalana, como son el 9, 20.2, 30.1 y la Disposición final primera en cuanto modifica el artículo 5 de la Ley 8/1987, de 15 de abril, municipal y de Régimen Local de Cataluña; y e) la interpretación del adjetivo normal que sólo indica el carácter de lengua usual o habitual que se quiere otorgar al catalán según se desprende de la sentencia del Tribunal Constitucional 337/1994, de 23 de diciembre.

A partir de aquí, la sentencia justifica la constitucionalidad del artículo 2 de la LPL que declara que el catalán es la lengua propia de Cataluña y como tal «la lengua de todas las instituciones de Cataluña» porque esta declaración tiene como antecedente lo dispuesto en el art. 2 de la Ley 7/1983, de 18 de abril, de Normalización Lingüística en Cataluña que fue interpretada en la STC 337/1994, en el sentido de que el catalán como lengua propia de Cataluña «es lengua oficial en el territorio de la Comunidad Autónoma en virtud del art. 3.2 CE y el art. 3 del EAC y es también la lengua de la Generalidad y de la Administración territorial catalana, de la administración local y de las demás corporaciones públicas dependientes de la Generalidad (art. 5.1 de la Ley 7/1983).»

El Tribunal identifica la declaración del catalán como lengua propia con su carácter de lengua oficial en el territorio de Cataluña. En esta línea, el concepto de lengua propia se desfigura porque se equipara al de lengua oficial —condición ésta que alcanza también a la lengua castellana en Cataluña—. Ello debiera conllevar que ambas lenguas tuvieran el mismo status (artículo 3 de la LPL) y no avala el régimen de preeminencia del catalán que es el que se cuestiona.

El Tribunal, por tanto, escapa a dotar de supremacía al catalán y ello se manifiesta en la interpretación que da al contenido del primer inciso del art. 9.1 de la LPL: «La Generalidad, las administraciones locales y las otras corporaciones públicas de Cataluña, las instituciones y las empresas que dependen de las mismas y los concesionarios de sus servicios deben utilizar el catalán en sus actuaciones internas y en la relación entre ellas». A pesar de la claridad de la redacción, que excluye el uso de la otra lengua oficial, la Sala llega a una conclusión distinta, al afirmar que ese inciso hay que interpretarlo en rela-

ción con el segundo en el que se prevé que «también» la lengua catalana se ha de emplear normalmente en las comunicaciones y las notificaciones dirigidas a personas físicas o jurídicas residentes en el ámbito lingüístico catalán, sin perjuicio del derecho de los ciudadanos y ciudadanas a recibirlos en castellano, si lo piden—. Este resquicio y la perspectiva del Preámbulo de la Ley y su articulado⁵ en general salvan la constitucionalidad del precepto.

Más atrevida es la Sala en cuanto a interpretación del artículo 10.1 que afirma que: «En los procedimientos administrativos tramitados por la Administración de la Generalidad, las administraciones locales y las demás corporaciones de Cataluña debe utilizarse el catalán, sin perjuicio del derecho de los ciudadanos y ciudadanas a presentar documentos, hacer manifestaciones y, si lo solicitan, a recibir notificaciones en castellano». La Sala reconoce su esfuerzo interpretativo porque «la literalidad del precepto podría llevar a pensar que el mismo excluye el uso de la lengua castellana, con vulneración del principio de cooficialidad del artículo 3 de la Constitución y artículo 3 del Estatuto de Autonomía», pero seguidamente rechaza esta interpretación literal y acude a una interpretación sistemática e integradora del mismo, que le lleva a incluir el adverbio «normalmente» en la expresión «se ha de emplear el catalán», con el alcance que a dicha expresión ha dado la jurisprudencia, a pesar de que en el texto de la norma no figura tal expresión. Con el «añadido judicial», se ha de entender que las Administraciones, en este caso la Universidad, pueden utilizar el castellano en los procedimientos por ellas tramitados, sin vulneración de norma alguna.

A raíz de que el recurso versaba sobre un Reglamento universitario, la Sala valoró, además, la constitucionalidad del art. 20 de la LPL que establece que: «1. El catalán, como lengua propia de Cataluña, lo es también de la enseñanza, en todos los niveles y modalidades educativos. 2. Los centros de enseñanza de cualquier nivel deben hacer del catalán el vehículo de expresión normal en sus actividades docentes y administrativas, tanto internas como externas». Salva la constitucionalidad de este precepto con argumentos similares a los expuestos: a) la sentencia del Tribunal Constitucional 337/1994 de la que deduce que el inciso primero del referido artículo no es inconstitucional porque no vulnera el principio de cooficialidad ya que no excluye el uso de la otra lengua oficial y en esta línea recuerda que el Tribunal Constitucional «ya se pronunció en contra del uso exclusivo de la lengua oficial de una Comunidad Autónoma en la sentencia 82/1986, declarando la inconstitucionalidad del art. 8.3 de la Ley 10/1982, de 24 de noviembre, del Parlamento vasco, Bási-

5. Esta norma, matiza el Tribunal, «contiene dos mandatos: uno referido a emplear en las relaciones internas e interadministrativas; otro relativo a la lengua a utilizar en las comunicaciones y notificaciones. El adverbio «también» recogido en el segundo inciso, en cuanto se usa para afirmar la igualdad, la semejanza, conformidad o relación de una cosa con otra ya nombrada, determina que el también adverbio «normalmente» interpretado, siguiendo la doctrina del Tribunal Constitucional, como uso general o habitual del catalán, no excluyente del castellano, alcance las determinaciones del primer inciso, permitiendo una interpretación de toda la norma ajustada a la Constitución».

ca de Normalización del Uso del Euskera, por infracción de lo dispuesto en el artículo 3.1 de la Constitución, al prescribir el uso exclusivo del euskera para el ámbito de la Administración local»; b) el propio artículo 20, considerado en sí mismo y en el contexto de la Ley; y c) del examen de otros preceptos, entre ellos, y en lo que aquí interesa, del artículo 22 de la LPL en cuanto dispone que «en los centros de enseñanza superior y universitaria, el profesorado y alumnado tienen derecho a expresarse en cada caso, oralmente o por escrito, en la lengua oficial que prefieran».

A estos mismos recursos, acude la sentencia de 5 de diciembre de 2002 del Juzgado de lo Contencioso Administrativo núm. 13 de Barcelona⁶ para descartar la inconstitucionalidad de los referidos preceptos con motivo del recurso presentado contra el acuerdo de la Junta de Gobierno de la Universidad Pompeu i Fabra (UPF) que aprobó las «Medidas para la regulación y fomento del uso del catalán» en aquella Universidad. Esta sentencia tampoco incide en la atribución de efectos específicos al concepto de lengua propia y, por el contrario, recurre nuevamente al concepto de lengua oficial para descartar la inconstitucionalidad. El Juzgador parte en su análisis del reconocimiento constitucional y estatutario pleno —y por supuesto en términos de oficialidad— del catalán que no es ni puede ser idéntico al propio del castellano porque «no en balde, el castellano constituye uno de los resortes del principio de unidad del Estado». Para él «la oficialidad es susceptible de llevar aparejada, necesariamente, cambios sustanciales o radicales en el orden normativo y, por ende, en la realidad social, de manera que la irrupción de una nueva lengua oficial se traduce en un repliegue o retroceso del idioma castellano». Ahora bien, el repliegue del castellano, añade, «en todo caso, estará sometido a límites infranqueables, debiendo quedar salvaguardada la oficialidad del idioma común del pueblo español con una intensidad suficiente como para garantizar su función integradora al servicio del principio de unidad ex art. 2 CE».

De lo expuesto, se deduce que los distintos órganos judiciales han optado por tesis conservadoras de la norma a la que tratan de dar coherencia constitucional tomando como referencia todo el sistema jurídico. Estas interpretaciones puristas desbordan, como bien dice alguna sentencia, la literalidad de los preceptos, y con ellas se corre el riesgo de amparar las consecuencias prácticas —discriminadoras hacia el castellano— que acarrea el contenido literal de la Ley. En este punto, es altamente sintomático que los Tribunales acudan para avalar la constitucionalidad a la voluntad política, nítidamente citada en la sentencia del Juzgado de lo Contencioso-Administrativo núm. 13 de Barce-

6. La sentencia de 5 de diciembre de 2002 del Juzgado de lo Contencioso-Administrativo núm. 13 de Barcelona, actualmente pendiente de recurso de apelación, declara que «es el propio bloque de constitucionalidad el que consagra la licitud de las políticas lingüísticas dirigidas a potenciar socialmente los idiomas autóctonos diferentes del castellano dentro, eso sí, de límites tolerables y excluyendo, en todo caso, soluciones inspiradas en valores y fines incompatibles con los designios axiológicos de la CE y de la cultura política y jurídica de la cual es tributaria».

lona⁷, o a referentes no judiciales⁸ y obvien intencionadamente la realidad social y fáctica sobre la que esa norma se aplica, cuando ésta es un componente inherente a la interpretación de las normas.

A la vista de la interpretación que los Tribunales dan a los preceptos cuestionados cabría concluir que tanto el catalán como el castellano son las lenguas de uso interno y externo por parte de las instituciones catalanas. Sin embargo la realidad es otra, el catalán se convierte en la práctica en la lengua única de uso en la que la excepción —la utilización del castellano— confirma la regla. Los Tribunales conocen ese hecho (es notorio) y han optado por eludir el debate, acudiendo a una interpretación integral a favor de la cooficialidad, cuando la voluntad del legislador catalán ha sido evitar la igualdad lingüística tal como se acredita por los trabajos parlamentarios⁹ y por las continuas manifestaciones de los responsables de la Administración catalana. Por ello, entendemos que los Jueces no se han atrevido a interponer cuestio-

7. La sentencia considera posible otras opciones para articular la normalización lingüística, pero considera que la función jurisdiccional «tiene que ser especialmente respetuosa con las normas que son expresión de la voluntad popular, sobre todo cuando no existen motivos consistentes como para poner en entredicho su presunción de constitucionalidad y sucede, como es el caso, que han sido aprobadas (las aludidas normas legales) por un amplio margen, como es sabido, sin que sea posible —aunque sólo sea por este último dato— aislar un designio general y uniforme en sede parlamentaria, que pudiera alentar dudas sobre la bondad constitucional de la norma desde la perspectiva que ofrece el principio de interdicción de la arbitrariedad de los poderes públicos (art. 9.3 CE)».

8. La sentencia valora como antecedentes para no proceder a la interposición de la cuestión de inconstitucionalidad la decisión del Defensor del Pueblo y el dictamen del Consell Consultiu de la Generalitat. Declara la sentencia que: «Por lo demás, las indicaciones efectuadas por el Defensor del Pueblo a propósito de la LPL, pueden ser muy atendibles en lo que respecta al desarrollo reglamentario de dicha Ley, más no sin tener en presente un dato tan significativo como lo es, sin duda, que el Defensor del Pueblo no impugnará la LPL ante el Tribunal Constitucional pese a estar en plena disposición de hacerlo (art. 162.1.⁴ CE). Mas no sin resaltar —en aras de la objetividad— que la constitucionalidad del texto vigente de la LPL puede sustentarse, por otro lado en los criterios expuestos por el Consell Consultiu de la Generalitat al pronunciarse, en su momento, sobre el proyecto de LPL».

9. Las enmiendas 6, 31, 36 y 183 del Grupo Parlamentario Popular (Butlletí Oficial del Parlament de Catalunya del 36 de noviembre e 1997) que optaban abiertamente por la cooficialidad lingüística fueron rechazadas por 112 votos en contra y 14 a favor (Diari de Sessions del Parlament de Catalunya de 30 de diciembre de 1997). La enmienda 6 pretendía la modificación del art. 2.2 y decía: «El catalán y el castellano son las lenguas empleadas por todas las instituciones de Cataluña, por la Administración de la Generalidad, por la Administración local, por las corporaciones, por las empresas y los servicios públicos, por los medios de comunicación institucionales y en la toponimia»; La enmienda 31 proponía la modificación del art. 9.1 con la siguiente redacción alternativa: «La Generalidad, las administraciones locales y las otras corporaciones públicas de Cataluña, las instituciones y las empresas que de ellos dependan y los concesionarios de sus servicios emplearán con carácter general el catalán y el castellano en sus actuaciones internas y en la relación entre ellas. También las emplearán en las comunicaciones y las notificaciones dirigidas a personas físicas o jurídicas». La enmienda 36 proponía la utilización del castellano y del catalán en los procedimientos administrativos y la enmienda 183 referente al marco legal de las lenguas proponía: «La proclamación de la oficialidad del catalán al lado del castellano, no es sino la reiteración del reconocimiento que ya contienen el número 2 del artículo 3 d la Constitución. Por otro lado, los deberes que impone a la Generalidad de Cataluña en el apartado 3 del Estatuto de Autonomía constituyen la garantía del uso normal y oficial de las dos lenguas».

nes de inconstitucionalidad respecto de estos preceptos a pesar de conocer la interpretación contraria a la co-oficialidad que se hace de los mismos.

El actual marco normativo ampara, pues, un bilingüismo claramente desequilibrado a favor del catalán que no garantiza la posición igual de ambas lenguas oficiales. El carácter prioritario que reconoce al catalán la legislación en el uso interno y externo y en las relaciones con los ciudadanos tiene un aspecto temporal (discriminación positiva) para alcanzar la plena igualdad de derechos con la otra lengua oficial, el castellano y, por ello, una vez conseguido el uso casi único del catalán por las Instituciones y Administraciones catalanas (tanto autonómica como local), el mismo normativo a favor de la lengua propia debe acabar y la labor de los Tribunales en este campo es imprescindible. El uso preferente o prioritario reconocido al catalán en el Estatuto no alberga voluntad de permanencia, sino de transitoriedad porque el sustrato que se desprende del bloque constitucional en esta materia es alcanzar un régimen de igualdad plena y oficial de castellano y catalán.

2. EXCESOS REGLAMENTARIOS: LA TENDENCIA A LA EXCLUSIVIDAD DEL CATALÁN COMO LENGUA DE LAS INSTITUCIONES PÚBLICAS

El artículo 9.3 de la LPL exhorta a las corporaciones locales y a las Universidades a regular el uso del catalán en el ámbito de sus competencias. En lo que hace referencia a las Universidades, actualmente se han aprobado tres reglamentos, uno con anterioridad a la entrada en vigor de la Ley, el de la Universidad de Barcelona, y otros dos después —los de las Universidades Rovira i Virgili de Tarragona y Pompeu i Fabra de Barcelona. Respecto a las Corporaciones locales, según el último informe de Política Lingüística correspondiente al año 2002 han regulado reglamentariamente el uso del catalán 431 ayuntamientos, 35 consejos comarcales y 2 diputaciones¹⁰. Asimismo, diversas Corporaciones de Derecho Público han incluido en sus Estatutos preceptos de contenido lingüístico. Es el caso, por ejemplo, del Código de la Abogacía catalana y de diversos Colegios Profesionales en Cataluña.

En estos Reglamentos se incide en el carácter propio de la lengua catalana y se omite casi siempre cualquier referencia a la oficialidad de las lenguas y cuando se realiza es por mera remisión al art. 3.2 del EAC (que reconoce el carácter oficial de catalán y castellano) eludiendo la cita del art. 3.3 del EAC que declara que «La Generalidad garantizará el uso normal y oficial de los dos idiomas, tomará las medidas necesarias para garantizar su conocimiento y creará las condiciones que permitan llegar a su igualdad plena en cuanto a los derechos y deberes de los ciudadanos de Cataluña».

10. Todas estas Corporaciones locales han tomado como modelo de Reglamento el aprobado por el Pleno del Consorcio para la Normalización Lingüística en 20 de noviembre 1991, modificado posteriormente para adaptarlo a la Ley de Política Lingüística.

Del examen de los Reglamentos que han sido objeto de enjuiciamiento, se deduce que la voluntad de dar cumplimiento al art. 3.3 del EAC es inexistente y ello se traduce tanto en los principios lingüísticos de las instituciones como en el detalle normativo que alcanza el paroxismo por su minuciosidad. Tanto es así que el Reglamento de la Universidad Rovira i Virgili de Tarragona fija como criterio lingüístico general que el catalán es su lengua propia y como tal es la lengua de uso general y prioritario en todos los ámbitos, sin perjuicio de lo que dispone el art. 3.2 del Estatuto de Autonomía de Cataluña. En la misma línea, el Reglamento de la UPF de Barcelona indica que «el catalán es la lengua propia y oficial de la UPF, sin perjuicio de lo dispuesto en el artículo 3.2 EAC y en la Ley de Política Lingüística sobre las lenguas oficiales en Cataluña» y como lengua propia es la lengua «que debe utilizarse preferentemente en todos los ámbitos de actuación de la Universidad». Más moderado, el Código de la Abogacía catalana dispone que el catalán es la lengua de uso normal y ordinario de los Colegios de Abogados de Cataluña y más taxativos, en cambio, los Estatutos del Colegio de Abogados de Manresa¹¹ se limitan a declarar que el catalán es la lengua propia del Colegio. Los Tribunales, nuevamente, han procedido a subsanar esas omisiones apelando a que esas declaraciones no tienen carácter excluyente y que han de ser completadas por el contenido de los artículos 3 del bloque constitucional.

Así, el Tribunal Superior de Justicia de Cataluña en la sentencia de 18 de enero de 2001, considera ajustado a derecho el artículo 2 del Reglamento porque no se limita a declarar que el catalán es la lengua propia de la Universidad Rovira i Virgili sino que también se remite al artículo 3.2 del EAC, lo que revela una voluntad no excluyente de la lengua castellana. Va más allá la sentencia de 29 de junio de 2000 del Juzgado de lo Contencioso-Administrativo núm. 1 de Tarragona¹² que justifica estos preceptos de carácter general, advirtiendo «que los conceptos propio y oficial no son antitéticos y que el desarro-

11. Por sentencia de la Sala de lo Contencioso-Administrativo del TSJ de Cataluña (Sección Quinta) de 24 de abril de 2003, se desestimó el recurso contencioso-administrativo interpuesto contra la resolución del Departamento de Justicia de la Generalidad de fecha 15 de marzo de 1999 por la que se resolvió declarar la adecuación a la legalidad de la modificación global de los Estatutos del Colegio de Abogados de Manresa aprobada por la Asamblea General Extraordinaria del citado Colegio, impugnándose concretamente el segundo párrafo del artículo 2 que literalmente transcrito dice: «El catalán es la lengua propia del Colegio».

12. Esta sentencia enjuició el Reglamento de uso del catalán de la Universidad Rovira i Virgili de Tarragona y en la misma se aclara que participando «la Universidad demandada de una doble condición jurídica pues, de un lado, es un ente institucional de la Generalitat de Catalunya y por lo mismo obligado a tomar las medidas oportunas en el desarrollo de la lengua catalana y con el derecho a adoptar —dentro de los límites legales— aquellas que considerase más idónea al efecto, y de otro lado es titular de un servicio público incardinado en un sistema coordinado universitario (sentencia del TC n.º 55/1989) estatal debe tener presente los derechos de otras realidades (personales, institucionales, políticas y geográficas), asimismo las obligaciones que le vienen establecidas en su condición de Administración pública, está obligada a recoger en los estatutos lo establecido en el artículo 3.3 del Estatuto de Autonomía y art. 5. de la Ley de Política Lingüística, ambas de Cataluña, cumpliendo, de este modo, con el principio de seguridad jurídica».

llo de lo «propio» no puede impedir lo «oficial», de manera que los términos «preferentemente» o «al menos» no suponen una exclusión de la lengua castellana y que al ser parte la Universidad de la Administración de Cataluña está obligada a cumplir con el mandato constitucional establecido en el art. 3 del EAC que comprende también un apartado 3.º que obliga a garantizar un deseable equilibrio entre ambas lenguas oficiales».

A pesar de la claridad de los preceptos, en los que el castellano se convierte en lengua residual en las Corporaciones Públicas, los Tribunales, demoran el enjuiciamiento de los excesos a la aplicación de los Reglamentos y será entonces cuando se podrá eventualmente reaccionar contra los mismos» porque las declaraciones generales contenidas en esos preceptos no son contrarias a derecho porque no disponen que la lengua catalana sea la lengua única.

En algunos casos esta interpretación tan favorable a la conservación de la norma no ha podido sostenerse, porque la exclusión del castellano como lengua de uso era evidente y los Tribunales han procedido a la anulación o suspensión cautelar de determinados preceptos. Así, el Juzgado de lo Contencioso-Administrativo núm. 1 de Tarragona, por sentencia de 29 de junio de 2000, anuló del Reglamento de la Universidad Rovira i Virgili¹³ el último inciso del número 3 del artículo 4, la expresión dominio lingüístico del catalán que se contemplaba en numerosos apartados del artículo 5 y la obligación de conocer el catalán de los profesores contratados prevista en el artículo 6.1 por no contemplar la misma obligación para el castellano. La sentencia del Tribunal Superior de Justicia de Cataluña de 18 de enero de 2001 que revisó en apelación la sentencia del referido Juzgado de lo Contencioso-Administrativo anuló,

13. El último inciso del número 3 del artículo 4 declaraba que «el material de oficina y los programas informáticos de la URV han de tener los rasgos ortográficos propios de la lengua catalana»; del artículo 5, los apartados 3 («la documentación dirigida a otras Universidades y a las Administraciones Públicas del dominio lingüístico catalán han de ser en catalán»); 4 («Las comunicaciones y los anuncios que la URV dirija a los medios de comunicación del dominio lingüístico catalán se han de redactar en lengua catalana»); 5 («Las comunicaciones dirigidas a residentes del dominio lingüístico catalán se han de hacer en lengua catalana, sin perjuicio del derecho de los ciudadanos de solicitar una traducción al castellano. Asimismo, la URV ha de utilizar el catalán con las personas que se hayan dirigido a la Universidad en esta lengua»); 6 («Las comunicaciones y las notificaciones dirigidas a entidades catalanas con sede fuera del dominio lingüístico catalán o a entidades internacionales que tengan el catalán como lengua reconocida se han de hacer en catalán»); y 7 («Las comunicaciones, las notificaciones y los formularios dirigidos fuera del dominio catalán se pueden hacer en cualquier lengua, atendiendo, en todo caso, las normas legales vigentes»; El apartado 10 del artículo 5 («Los representantes institucionales de la Universidad deben expresarse en catalán en los actos públicos, excepto en casos excepcionales»); El apartado 11 del artículo 5 («Los contratos, los convenios, las escrituras y otros documentos jurídicos públicos o privados, suscritos por la URV se han de redactar en catalán sin perjuicio de que la otra parte contratante pueda obtener un ejemplar en otra lengua. En caso que la Universidad concorra junto con otros otorgantes el documento se redactará en catalán y, si cabe también en la lengua o lenguas que se acuerde»; y el número 1 del artículo 6 («La convocatoria de concursos para la provisión de plazas de cuerpos docentes y de profesorado contratado ha de prever la acreditación de un nivel de suficiencia de conocimiento de lengua catalana. La Junta de Gobierno, a propuesta de la comisión de política lingüística, determinará el procedimiento de acreditación de este nivel de suficiencia»).

además, el artículo 4 apartados 1 («La rotulación interna y externa de la URV y de todos los centros que dependan de ella se ha de hacer en catalán») y 2 («Todas las actuaciones internas de carácter administrativo se han de hacer en catalán»), y en su integridad los apartados 2, 3, 4, 5, 6 y 12 del art. 5 («Los estudios, proyectos y trabajos que la URV encargue a ciudadanos, instituciones o empresas del ámbito lingüístico catalán deberán ser libradas en catalán») y los apartados 6 y 7 del art. 6 del Reglamento por ser corolario de lo previsto para el art. 6.1 del Reglamento citado que fue anulado por el Juzgado.

La razón que da el Tribunal para su anulación es que «contienen mandatos concretos y específicos cuyo significado excluyente es claro y manifiesto, e impide una interpretación distinta a la de su significación estrictamente literal».

Por su parte, las sentencias de la Sala de lo Contencioso-Administrativo del TSJ de Cataluña (Sección Quinta) de 22 de enero de 2001 (RJCA 2001/388) y de 19 de julio de 2001 (RJCA 2001\1158)¹⁴ acordaron la suspensión del inciso inicial del artículo 16.4 de las Medidas para la regulación y fomento del uso del catalán en la Universidad Pompeu i Fabra respecto a la frase «la rotulación interna y externa de las dependencias de la Universidad se hará en catalán» y el artículo 4.2 «in fine» («El profesorado que ocupa cargos académicos ha de emplear el catalán»), artículo 7 («Los Estatutos y normas que dicta la UPF, así como los acuerdos y resoluciones de sus órganos colegiados y unipersonales, se publican en el Diario Oficial de Disposiciones de la UPF en catalán»). El Tribunal razona la suspensión en los mismos argumentos de la anterior sentencia de 18 de enero de 2001, esto es, el carácter excluyente del castellano que contienen esos mandatos y que va en contra de lo establecido en la Ley 1/1998, de 7 de enero, de Política Lingüística porque imponen el uso institucional de una de las dos lenguas cooficiales¹⁵.

La sentencia de 5 de diciembre de 2002 del Juzgado de lo Contencioso-Administrativo núm. 13 de Barcelona en relación con el pleito anterior, declaró nulo de pleno derecho el redactado del artículo 21.4 del Reglamento de usos lingüísticos de la Universidad Pompeu i Fabra que establece que los documentos relacionados con la docencia, como por ejemplo los planes de

14. Las sentencias se dictaron con motivo de los recursos de apelación presentados contra los autos de los Juzgados de lo Contencioso-Administrativo núm. 13 y 14 que resolvieron sobre la suspensión del Reglamento. El Juzgado núm. 14 acordó la suspensión de la totalidad de las Medidas para la regulación y fomento del uso del catalán en la UPF, y a raíz de ello fue objeto de una intensa campaña mediática en su contra que hizo que solicitará amparo del Consejo General del Poder Judicial. El Juzgado de lo Contencioso-Administrativo núm. 13 en una resolución posterior no accedió a la suspensión.

15. A raíz de la resolución judicial, la Universidad Pompeu i Fabra en sesión de 27 de febrero de 2001 procedió a la modificación de las normas suspendidas, abrogando el artículo 7 y modificando los artículos 4.2 y 16.4 de manera que el uso del catalán pasó de ser obligatorio y excluyente a ser preferente y la rotulación interna y externa de las dependencias de la Universidad debía efectuarse al menos en catalán suprimiendo el carácter excluyente que se contemplaba en la redacción anterior. Esta modificación dejó sin objeto el proceso por satisfacción extraprocésal respecto estos concretos artículos, procediendo el Juzgador de instancia a valorar el resto de las impugnaciones de los preceptos.

estudio, programas de asignaturas, y actas de calificaciones y similares, «serán en catalán»¹⁶.

Asimismo, el auto de 8 de febrero de 2001 de la Sección Quinta de la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Superior de Justicia de Cataluña acordó la suspensión cautelar de la vigencia de varios de los preceptos del Reglamento para el uso de la lengua catalana en el Ayuntamiento de Sabadell¹⁷, aprobado por el Pleno del Ayuntamiento el 26 de junio de 2000. En concreto, se suspendieron los siguientes preceptos: a) Por la sustancial identidad de algunos preceptos del Reglamento local con los declarados nulos por la sentencia antes citada de 18 de enero de 2001, en cuanto imponían el uso exclusivo del catalán sin respetar el principio de cooficialidad del artículo 3 de la Constitución se suspendió la ejecutividad de los artículos 3.1 («Las actuaciones internas del Ayuntamiento de Sabadell»), 3.4 (los rótulos indicativos de oficinas y despachos), 4.1 (contratos por los cuales se encarguen a terceros estudios, proyectos y trabajos análogos), 10 (documentación que el Ayuntamiento de Sabadell dirija a cualquiera de las Administraciones Públicas situadas dentro del ámbito lingüístico catalán), 13 (la rotulación pública de todo tipo) y 27 (la rotulación y señalización viaria); b) Por ser nulos de pleno derecho porque son contrarios a lo dispuesto en los artículos 9, 10 y 17 de la Ley 1/1998, se suspendieron del artículo 3 los apartados 2 («las actas de las sesiones que realice el Ayuntamiento de Sabadell en Pleno, la Comisión de Gobierno y las comisiones informativas, patronatos, consejos y entidades») y 3 (La Alcaldía y las concejalías y también las diversas dependencias administrativas o servicios) y el artículo 5.1 («los asientos») por ser clara y manifiesta la exclusión del castellano.

16. La sentencia del Juzgado está pendiente de recurso de apelación ante la Sala de lo Contencioso-Administrativo. Según la misma, «los términos del precepto no ofrecen matices, apareciendo claro el designio de la norma que los documentos aludidos sólo pueden materializarse como tales en lengua catalana, constituyendo tal previsión una excepción frente a la técnica general de las normas examinadas, en cuyo art. 21.2 se consagra la libertad idiomática de profesores y alumnos. Esta situación pugna con los criterios legales que cabe extraer de la propia LPL. Ésta, en su art. 8.2 se hace eco de un principio esencial que podría formularse en los siguientes términos: la publicación oficial de las disposiciones y resoluciones de las instituciones públicas catalanas que así lo requieran, deberán practicarse simultáneamente en catalán y castellano. La eventual virtualidad normativa o reguladora de los planes de estudio impide, pues, que en su publicación o exteriorización general quede literalmente excluido el castellano. Por lo que respecta a los programas de las asignaturas, hay que tener presente que en su confección puede jugar un papel relevante la libertad de cátedra, a la que, sin lugar a dudas, no es ajeno el art. 22.1 LPL que consagra el derecho de los profesores a expresarse en su función docente —oralmente o por escrito— en la lengua oficial que prefieran; derecho a expresarse que no se agota en la impartición de las clases, y que sin dudas lleva implícito en algunos profesores o categorías de ellos el cometido consistente en desarrollar y estructurar en un programa inteligible una asignatura determinada. Por ello, no es conforme a derecho que la elaboración de programas de asignaturas se vea constreñida desde el punto de vista idiomático por una norma como la examinada, debiéndose hacer extensivas estas consideraciones a las actas de calificaciones y demás documentos susceptibles de contener expresiones o juicios emitidos por los docentes en uso de su libertad académica».

17. No ha recaído sentencia de la Sala sobre el fondo del asunto.

En esta misma línea, el auto de 26 de junio de 2001 de la Sala de lo Contencioso-administrativo del TSJ de Cataluña (Sección Quinta) acordó la suspensión de la ejecutividad de la resolución de fecha 1 de marzo de 2001 del Alcalde de El Masnou, por la que suspendía cautelarmente la distribución de una Guía Sanitaria del Ayuntamiento¹⁸ porque había sido editada en forma bilingüe, en castellano y catalán.

Sin embargo, la trascendencia de las decisiones del Tribunal es relativa, puesto que la astucia¹⁹ de los autores lleva a subsanar los defectos mediante la introducción en esos preceptos del término «normalmente» referidos al catalán, con lo que queda salvada la posible ilegalidad y confirmada la práctica exclusión de la lengua castellana en los usos administrativos de las Administraciones catalanas.

II. LOS DERECHOS LINGÜÍSTICOS DE LOS CIUDADANOS: LA DESIGUALDAD ENTRE OPCIONES LINGÜÍSTICAS

El artículo 4 de la LPL en concordancia con lo dispuesto en el art. 3 del EAC declara que en el marco de una política activa de la Generalidad para crear las condiciones que permitan llegar a la igualdad plena en cuanto a los derechos y deberes lingüísticos, reconoce a los ciudadanos el derecho a no ser discriminados por razón de la lengua oficial que utilizan. Esta manifestación se desdobra en el derecho de los ciudadanos a usar las lenguas oficiales y en el derecho a la elección de lengua de relación con la Administración. Este último derecho encuentra en el apartado c) del referido art. 4 la siguiente salvedad al disponer que en Cataluña todas las personas tienen derecho a ser atendidas «en los términos que la presente Ley establece». La igualdad de derechos lingüísticos desaparece, sin embargo, si analizamos el alcance de éstos. Las Administraciones de Cataluña utilizan el catalán como lengua de trabajo y

18. El Alcalde de El Masnou (CiU) en 1 de marzo de 2001 acordó suspender cautelarmente la distribución de la edición bilingüe de la Guía Sanitaria del Ayuntamiento que había sido encargada por el Concejal de Sanidad (PP.) porque en el informe de los servicios jurídicos del Ayuntamiento se sostenía «la Guía Sanitaria es un folleto informativo emitido por el Ayuntamiento a la totalidad de vecinos que conviven en el término municipal de su competencia y que de acuerdo con lo que dispone el vigente reglamento de uso de la lengua catalana en el Ayuntamiento de El Masnou debería estar redactado únicamente en lengua catalana, cualquier otra opción vulnera y contraviene la propia normativa municipal» y concluye que «la edición del folleto "Guía sanitaria" en bilingüe vulnera de forma evidente y flagrante la normativa local vigente y el resto de disposiciones reguladoras del uso y normalización de la lengua propia de Cataluña». Para la Sala «la apariencia de nulidad de pleno derecho del acuerdo impugnado se traduce en la vulneración de los preceptos que discriminan el uso de las lenguas catalana y castellana en la Ley 1/1998, de 7 de enero, de política lingüística que resulta tan clara, ostensible, manifiesta y evidente a todas luces, que pueda apreciarse por el Tribunal sin necesidad de penetrar en el análisis del fondo de la cuestión debatida».

19. A estas prácticas astutas se refirió Tomás-Ramón Fernández en su artículo «La normalización del catalán como problema constitucional», *REDA*, num. 87, 1995.

de relación externa (art. 9.1 y 3 y art. 10.1) y los ciudadanos que quieran las comunicaciones y notificaciones en castellano lo tienen que hacer previa solicitud expresa, esto es, haciendo uso del derecho de rogación, por lo que cabe concluir que aquellos que optan por el castellano se encuentran en una situación de inferioridad.

La limitación de derechos es visible en el enunciado del artículo 10.2 de la LPL que dispone que «La Administración ha de entregar a las personas interesadas que lo requieran, en la lengua oficial solicitada, un testimonio traducido de aquello que les afecta. La solicitud de traducción no puede suponer ningún perjuicio o gasto al solicitante ni retrasos en el procedimiento ni suspender su tramitación ni los plazos establecidos». Como quiera que la lengua de la Administración catalana es el catalán, esta medida sólo afectará a aquellos que solicitan la traducción a la lengua castellana, a quienes se les discrimina porque mientras se libra la traducción el procedimiento no se suspende en su tramitación y los plazos siguen corriendo. El ciudadano español no tiene obligación de conocer las lenguas oficiales distintas al castellano y, en cambio, la ley catalana le impone la carga del transcurso de los plazos administrativos por solicitar la traducción al idioma escogido, consecuencia que, por cierto, no se contempla en el artículo 36 de la Ley 30/1992 que también reconoce el derecho a ser atendido en la lengua elegida.

Si la propia Ley establece limitaciones de los derechos lingüísticos de aquellos que opten por el idioma castellano, los reglamentos endurecen la situación y, en la práctica, las posturas obstruccionistas que utiliza la Administración catalana en contra del uso normal del castellano en la relación con los ciudadanos hacen imposible la aplicación del principio de igualdad.

A título de ejemplo, basta examinar el contenido del Decreto 107/1987, de 13 de marzo de regulación del uso de las lenguas oficiales por parte de la Administración de la Generalidad (vigente en virtud de la disposición final tercera de la LPL) en el que se reconoce que las comunicaciones y notificaciones dirigidas a personas físicas o jurídicas que residan en el ámbito lingüístico catalán se harán en catalán, sin perjuicio de hacerlo en castellano si lo pide el ciudadano. En cuanto a los impresos, establece que se han de ofrecer en lengua catalana y que debe haber también en lengua castellana a disposición de los interesados. Se reconoce en el citado precepto la posibilidad de rellenarlos en castellano. Sin embargo, la disposición de estos impresos no siempre está al alcance de los ciudadanos y de hecho es muy frecuente su ausencia. De igual manera, los reglamentos de usos lingüísticos de Universidades y corporaciones locales introducen criterios todavía más discriminadores respecto a los ciudadanos que opten por la lengua castellana como hemos tenido ocasión de comprobar en el anterior apartado.

Las dificultades para acceder a ejemplares en castellano de las pruebas de acceso a la Universidad (PAAU) dieron lugar a un esclarecedor litigio que alcanzó gran publicidad por el apoyo que las instituciones catalanas otorgaron a los responsables de la Universidad Rovira i Virgili. La Sala de lo Contencio-

so-Administrativo del Tribunal Superior de Justicia de Cataluña (Sección Cuarta) en sentencia de 30 de noviembre de 2000 (RJCA 2001\235) confirmó la sentencia del Juzgado Contencioso-Administrativo núm. 1 de Tarragona que declaró que una profesora de la URV reunía los requisitos de idoneidad para participar como vocal en las Pruebas de acceso a la Universidad (PAAU) y anuló la resolución de la Universidad Rovira i Virgili que la había sancionado con la pérdida del derecho a participar en los Tribunales de las pruebas de acceso a la Universidad, por haber entregado, a unos alumnos que lo solicitaron, impresos del examen en castellano²⁰.

La sentencia estudia la «normativa» que reguló la organización y celebración de las pruebas y examina las «normas y recomendaciones» dirigidas a los Presidentes de los Tribunales de PAAU, que en su apartado 5 disponía textualmente: «El texto de los ejercicios se entregará en lengua catalana salvo el caso de los estudiantes que demuestren o hayan demostrado estar exentos mediante el documento que expida la Comisión Técnica Reguladora del Catalán (Departamento de Enseñanza). Si algún alumno manifestase que tiene problemas en relación con el texto en catalán, se procurará aclarar verbalmente cualquier duda. Si aún así insistiese se le facilitara el texto castellano en sustitución de la versión catalana para evitar que la duplicidad de textos pudiese favorecer a estos alumnos. En ningún caso se ofrecerá la versión castellana por iniciativa del presidente» (En el original esta última frase estaba en negrita).

Para la Sala, estas instrucciones no respetaron el necesario equilibrio entre los derechos y deberes de los alumnos, colocando a los que deseaban disponer de los enunciados del examen en lengua castellana en una situación de inferioridad frente a aquellos otros que deseaban redactados en lengua catalana, cuando unos y otros precisamente estaban ejerciendo un mismo derecho esencial reconocido en la Constitución y en el Estatuto de autonomía de Cataluña, en unas mismas pruebas de acceso y cuya participación (organizada por una Administración Pública, la Universidad) suponía también un derecho reconocido en la Ley Orgánica de Reforma Universitaria, que les permite elegir dónde quieren cursar su educación superior.

La sentencia señala que el principio de autonomía universitaria no ampara la discriminación, puesto que la Universidad como Administración Pública tiene encomendada la misión de salvaguardar y garantizar especialmente los derechos fundamentales de los alumnos y no debe permitir que ante unas mismas pruebas por razones puramente lingüísticas, o lo que es lo mismo, que por la lengua en que se desarrollen las pruebas, «los alumnos que la desconozcan o no la conozcan suficientemente para realizar con seguridad el examen, deban superar una dificultad añadida o, si se prefie-

20. Esta sentencia es confirmatoria de la del Juzgado de lo Contencioso-Administrativo núm. 1 de Tarragona que anuló la resolución de la URV por la que se excluía como miembro de un tribunal de las pruebas de selectividad a una profesora que en la edición anterior había entregado impresos de exámenes en castellano a alumnos que así lo habían solicitado.

re, emplear mayor esfuerzo en la comprensión y realización de unas mismas pruebas», máxime «cuando los alumnos tienen reconocido por Ley Orgánica no sólo el derecho a elegir la Universidad dentro del territorio español, sino también el derecho a dirigirse a los poderes públicos en castellano (art. 3.1. de la Constitución) y a ser correspondidos en la lengua de su elección incluso en aquellas Comunidades en las que por disponer de una lengua propia se haya configurado un marco jurídico de cooficialidad de ambas lenguas».

A las Administraciones Públicas en el ejercicio de su función pública, precisa la sentencia, «no les es lícito limitar a los ciudadanos el uso del castellano por coexistir con otra lengua puesto que no deja de ser la lengua oficial de todos los poderes públicos y en todo el territorio español, tal como vino a reconocer el Tribunal Constitucional en su sentencia de 26 de junio de 1986 (RTC 1986\82)».

La garantía y fomento del uso de la lengua catalana no conlleva un uso de la lengua catalana «en su actividad de tal manera que por las condiciones en que se realice llegue a excluir o limitar en el ejercicio de su actividad el uso de la lengua catalana» ni «le faculta para imponer una carga excesiva y desproporcionada a otros alumnos poniéndoles trabas en la entrega de los ejemplares en castellano —al limitar su entrega a aquellos que prefieran o deseen disponer del ejemplar en lengua castellana por los motivos que sean». En relación con los motivos, la sentencia considera lícito que los alumnos no expresen las razones por las que interesan el impreso en castellano.

La Administración no puede inquirir al administrado que está haciendo uso de un derecho para que razone el porqué de su decisión y, sorprendentemente, aquí se piden explicaciones al interesado que pudieran vulnerar el derecho a la intimidad que garantiza el artículo 18 de la Constitución, explicaciones que no son extrañas a otros Reglamentos lingüísticos²¹.

21. El artículo 8 del Reglamento para el Uso de la Lengua catalana del Ayuntamiento de Sabadell establece que «el personal del Ayuntamiento debe emplear la lengua catalana, salvo que el ciudadano o ciudadana no lo entienda». El Reglamento sólo autoriza el cambio lingüístico al empleado municipal, cuando acredite el ciudadano el desconocimiento de la lengua catalana, lo que, según algunos, puede suponer una intromisión ilegítima en su derecho a la intimidad. En efecto, el art. 18 CE garantiza el derecho a la intimidad y puede suponer una vulneración de este derecho tener que informar al empleado municipal si entiende o no el catalán. El precepto del reglamento del Ayuntamiento de Sabadell va mucho más allá del contenido de la actual redacción del art. 5.2 de la Ley 8/1987, de 15 de abril, municipal y de régimen local, el cual establece que «Todos los ciudadanos y ciudadanas tienen derecho a escoger la lengua oficial con que se relacionan con los entes locales, y estos tienen el deber correlativo de atenderles en la lengua escogida, en los términos establecidos por la Ley 1/1998, de 7 de enero, de política lingüística». La LPL no habla de las comunicaciones administrativas orales, pero es evidente que, de acuerdo con los principios del art. 5 de la LPL y los derechos que se reconocen a los ciudadanos en su art. 4, al menos formalmente, pasan por la igualdad plena de los ciudadanos en cuanto a los derechos y deberes lingüísticos, y de aquí se ha de concluir que el uso oral de la lengua castellana por parte del personal de la Administración local no puede quedar condicionado a la no-comprensión del idioma catalán por parte del administrado, sino por la libre elección del ciudadano.

En favor de una interpretación favorable a la libertad de opción de los ciudadanos se pronuncia la sentencia de la Sección Quinta de la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Superior de Justicia de Cataluña de 2 de abril de 2003²². Para el Tribunal no cabe una interpretación restrictiva respecto a los derechos reconocidos en la Ley de Política Lingüística. El art. 14 de la LPL es un exponente significativo de la libertad de opción al establecer que los documentos públicos deben redactarse en la lengua oficial que escoja el otorgante para lo que se le deberá preguntar explícitamente al respecto antes de redactar el documento. La disponibilidad lingüística «persiste hasta que cesa la relación de servicios» y alcanza a cualquier manifestación de esta relación entre otorgante y notario autorizante, porque «es un derecho que puede exigir el otorgante y no mera conveniencia que la totalidad del ciclo del servicio se realice en la lengua utilizada para la redacción del documento».

Esta interpretación es la más respetuosa con la libertad de opción lingüística y alcanza a la totalidad del ciclo del servicio. Sin embargo, la Ley de Política Lingüística no se ha acogido a este principio en las relaciones entre ciudadanos y Administración, de manera que dificulta, como hemos tenido ocasión de ver, el ejercicio de este derecho cuando lo que se pretende es la atención en castellano. Por ejemplo, no contempla la posibilidad de que con una simple petición del administrado quede vinculada la Administración respecto a la lengua de relación para todo el procedimiento, forzando a la petición individualizada cada vez que se genera un acto administrativo. En el caso del derecho a la educación en la lengua habitual, la obstaculización alcanza cotas extremas. El art. 21.2 de la LPL dispone que: «los niños tienen derecho a recibir la primera enseñanza en su lengua habitual, ya sea ésta el catalán o el castellano. La Administración ha de garantizar el derecho y poner los medios necesarios para hacerlo efectivo. Los padres o tutores lo pueden ejercer en nombre de sus hijos instando a que se aplique». Pues bien, a pesar de que el artículo 35 i) de la Ley 30/1992 establece que los ciudadanos tienen derecho a que las autoridades y funcionarios les faciliten el ejercicio de sus derechos y que el artículo 20 de la Ley Orgánica 8/1985, de 3 de julio, reguladora del derecho a la educación obliga a que tanto en los centros públicos como en los concertados se acuerde una programación adecuada de los puestos escolares, la Administración ha eludido reglamentar el ejercicio de este derecho tanto en los Decretos que regulan el régimen de admisión de alum-

22. La sentencia versó sobre el alcance del deber de disponibilidad lingüística de los notarios que ejercen en Cataluña y, de otra, sobre el deber de dichos fedatarios de observar la toponimia catalana en su actuación oficial. El recurrente solicitó de un notario, con despacho oficial en Lérida, calle Saragossa (según rotulación oficial), el otorgamiento de una escritura de poder expresando su deseo de que fuera redactada en catalán, como así se hizo. La minuta de honorarios de la escritura se extendió en castellano, consignándose como dirección del despacho la calle Zaragoza. El actor pretendía que le fuera entregada la minuta en catalán y que recogiera el nombre oficial en catalán de la calle.

nos como en las sucesivas resoluciones anuales del Departamento de Enseñanza sobre preinscripción y matriculación²³.

III. LA MODULACIÓN DE LA INTENSIDAD EN EL DEBER DE CONOCIMIENTO DEL CATALÁN

El artículo 11 de la LPL dispone que el personal al servicio de las administraciones, corporaciones e instituciones públicas de Cataluña debe tener un nivel de conocimiento adecuado y suficiente de las dos lenguas oficiales, tanto en la expresión oral como en la escrita, que lo haga apto para desarrollar las funciones propias de su puesto de trabajo. La Generalidad de Cataluña ha procedido a desarrollar esta previsión legal a través del Decreto 161/2002, de 11 de junio, sobre acreditación del conocimiento del catalán y del aranés en los procesos de selección de personal y de provisión de puestos de trabajo de las administraciones públicas de Cataluña. También se prevén normas específicas para el personal al servicio de la Administración local, al personal docente de las Universidades, al personal de la Administración periférica del Estado y al personal de la Administración judicial.

1. EL REQUISITO DE CONOCIMIENTO DEL CATALÁN DEBE SER PROPORCIONAL AL NIVEL DE ESCOLARIZACIÓN Y ADECUADO AL PUESTO DE TRABAJO

La litigiosidad, en este campo, se ha presentado fundamentalmente sobre la provisión interina de plazas de personal al servicio de la Administración de Justicia. Dos aspectos han sido objeto de controversia en esta materia. El primero, versaba la posible vulneración del principio de igualdad dado que se exigían para este personal requisitos lingüísticos específicos que no figuraban recogidos en los Reglamentos orgánicos de los respectivos cuerpos de la Administración de Justicia ni en las bases de las respectivas oposiciones de acceso como titulares a los meritados cuerpos. El segundo, hacía referencia al nivel de exigencia lingüística.

La sentencia del Tribunal Superior de Justicia de 13 de mayo de 2002 (JUR 2002/250545) declara ajustada a Derecho la exigencia de unos requisitos distintos para ser funcionario interino que para ser funcionario titular, en concreto

23. En los impresos oficiales de preinscripción no se incluye apartado alguno para informar por los padres o tutores sobre la lengua habitual a efectos de que les sea impartida en esta lengua la primera enseñanza a los niños. Esta omisión, que no parece un simple descuido sino plenamente deliberada, está originando que la escuela catalana sea *de facto* monolingüe catalana, incumpliendo la sentencia del Tribunal Constitucional de 23 de diciembre de 1994 que apostó por el modelo de conjunción lingüística en el cual en la primera enseñanza se respetaba la enseñanza en la lengua materna y posteriormente tanto catalán como castellano se convertían en lenguas docentes.

sostiene que la acreditación de determinados conocimientos de la lengua autonómica sea para los funcionarios de carrera un mérito y para los funcionarios interinos un requisito no vulnera el art 23.2 de la Constitución porque no se dan las condiciones de igualdad entre ambos funcionarios. Los funcionarios de justicia son funcionarios de cuerpos nacionales con una regulación específica y tienen movilidad en todo el territorio nacional y, en cambio, los funcionarios interinos de la administración de justicia dependen del Departamento de Justicia de la Generalidad y tienen la movilidad limitada a los Juzgados de Cataluña.

No obstante lo anterior, las sentencias de 10 de mayo y de 14 de mayo de 2002 del Tribunal Superior de Justicia de Cataluña (JUR 2002/250510 y JUR 2002/250556) declararon nulos el artículo 5.3.3 y 5.3.4 del Decreto 49/2001, de 6 de febrero, dictado por la Consejería de Justicia de la Generalidad de Cataluña, sobre la provisión interina de plazas de los Cuerpos de médicos forenses, oficiales, auxiliares y agentes de la Administración de Justicia en lo que se refiere a los apartados que exigen el certificado oficial de nivel C y B, respectivamente, de catalán a los auxiliares y agentes interinos de la Administración de Justicia²⁴ por considerarlos desproporcionados. La sentencia considera que «ni siquiera el fomento de la lengua catalana debe conllevar que al ciudadano que pretenda acceder como funcionario interino al servicio de la Administración de Justicia se le exija como requisito ineludible un conocimiento lingüístico superior al de escolarización necesario para acceder al desempeño del concreto puesto de trabajo ni, por ende, superior a las funciones ordinariamente encomendadas a cada actividad concreta»²⁵.

2. CARÁCTER ELIMINATORIO DE LA PRUEBA DE CATALÁN

La sentencia de 12 de junio de 2001 del Tribunal Superior de Justicia de Cataluña (JUR 2001\232667) fijó la doctrina sobre el carácter eliminatorio de las pruebas de catalán. El Gobierno de la Generalidad impugnó un acuerdo del pleno del Ayuntamiento de Castelldefells que aprobó las bases de la convocatoria para proveer diversas plazas incluidas en la oferta pública de ocupación del año 1996 en la que la prueba referida al conocimiento de la lengua catala-

24. En esta misma línea la sentencia de la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Superior de Justicia de Cataluña (Sección Segunda) de 18 de marzo de 2003 (La Llei de Catalunya núm. 449-450), anuló la exigencia de nivel C para los auxiliares interinos prevista en la resolución dictada por la Dirección General de Relaciones con la Administración de Justicia del Departamento de Justicia de 19 de marzo de 2001 y la Orden del Departamento de Justicia de la Generalidad de Cataluña de 10 de marzo de 1991 (DOGC de 16 de marzo de 1998) también fue parcialmente anulada por sentencia de la Sección Cuarta de la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Superior de Justicia de Cataluña de 18 de diciembre de 2001 (RJCA 2002\26), en lo que respecta a la exigencia del nivel B de catalán para los agentes judiciales.

25. Estas sentencias merecieron voto particular de una de las magistradas que entendió que la exigencia del certificado oficial del nivel C de catalán o equivalente para los auxiliares y del nivel B para los agentes no quebrantaba el principio de proporcionalidad.

na no tenía carácter eliminatorio al entender vulnerado el artículo 67.2 del Decreto 214/1990, de 30 de julio, que aprueba el Reglamento del personal al servicio de los entes locales. La Sala defiende el carácter eliminatorio de dicha prueba porque lo entiende razonable de conformidad con lo dispuesto en la doctrina sentada en la sentencia del Tribunal Constitucional 46/1991, de 28 de febrero, según la cual «...la exigencia del conocimiento del idioma que es oficial en el territorio donde actúa la Administración a la que se aspira a servir es perfectamente incluíble dentro de los méritos y capacidades requeridas» y cree que es aplicable a los procesos selectivos del personal laboral de las plazas objeto de la convocatoria, pero afirma también que su carácter eliminatorio tan sólo procede cuando sea necesario para garantizar los derechos que se contienen en la LPL de acuerdo con la naturaleza de las plazas objeto de la convocatoria. Atendida la naturaleza de las plazas objeto de la convocatoria estimó procedente la consideración de eliminatoria de la prueba de conocimiento del catalán excepto para la plaza de Auxiliar Celador de Obras.

En igual línea, el Tribunal Superior de Justicia de Cataluña de 22 de diciembre de 2002 (JUR 2003/165717), entendió desproporcionada la inclusión de una prueba eliminatoria de lectura en catalán para al acceder a la plaza de albañil en el Ayuntamiento de Olot, dado el carácter manual y la ausencia de relación con los administrados que conlleva el desarrollo de las funciones de este puesto de trabajo. Del contenido de la sentencia pudiera derivarse que la Sala, en estos casos, entiende que en trabajos propiamente manuales no se ha de exigir el catalán como requisito y sólo cabría valorarlo como mérito²⁶.

3. RETRIBUCIÓN ESPECÍFICA POR CONOCIMIENTO DEL CATALÁN

La falta de exigencia de requisitos lingüísticos en determinadas plazas de la Administración Pública ha sido contrarrestada con el reconocimiento retri-

26. Al hilo de la anterior sentencia, la Sección de Uso Oficial de la Lengua Catalana de la Dirección General de Política Lingüística de la *Conselleria* de Cultura de la Generalitat, aconsejó que la sentencia no se ejecutara y a tal efecto remitió una nota al Ayuntamiento de Olot en la que le advertía que la sentencia de un Tribunal Superior de Justicia de Cataluña no podía prevalecer ni constituir jurisprudencia delante de la sentencia del Tribunal Constitucional (se refiere a la sentencia 46/1991, de 28 de febrero que consideró adecuado a la Constitución el artículo 34 de la Ley 7/1985, de 23 de julio, de la Función Pública de Cataluña, que configuraba el conocimiento del catalán como un requisito para acceder a la función pública. Asimismo, en la referida nota advertía que el Decreto 161/2002 sobre acreditación del conocimiento del catalán en los procesos de selección de personal y de provisión de puestos de trabajo de las Administraciones Públicas, era el que debía aplicarse en las convocatorias de personal, si bien reconocía que los Ayuntamientos podían prever una disminución del nivel de conocimiento exigido en algunos casos. A esos efectos, determinaba que la reducción del nivel no permitía establecer criterios de prueba diferentes de los del Decreto 151/2001, y que, por lo tanto, debía incluirse siempre una prueba de conocimiento escrito, por básico que sea, y asimismo apelaba a que en beneficio de la máxima seguridad jurídica era aconsejable que los ayuntamientos no alterarían en ningún sentido los niveles de catalán que para cada categoría laboral establece el Decreto 161/2002.

butivo por la acreditación de conocimientos en lengua catalana. Los Tribunales han entendido estas medidas como de fomento y la sentencia de la Sección Cuarta de la Sala de lo Contencioso-Administrativo del TSJ de Cataluña de 9 de noviembre de 2001 declaró conforme a derecho el acuerdo de la Junta de Gobierno de 21 de noviembre de 1996 de la Universidad Autónoma de Barcelona, por el que se estableció el procedimiento de acreditación del nivel de suficiencia de conocimientos de lengua catalana. Para la Sala, en principio, la simple proclamación de que en la evaluación periódica se valore positivamente el conocimiento de la lengua o la mejora del nivel en las funciones del profesorado no vulnera necesariamente la normativa vigente. Ahora bien, la acreditación del nivel de lengua o su mejora en la evaluación del rendimiento docente debe evitarse que se haga de forma desproporcionada, y por ello ha de examinarse en cada caso concreto y con relación a otros supuestos de evaluación en cuanto pudieran comportar un ejercicio arbitrario o desproporcionado de la potestad administrativa. De todas formas, del examen de la sentencia se infiere que sería contrario a derecho establecer aspectos o valores negativos en la evaluación por la falta de acreditación del conocimiento de la lengua o un nivel permanente de dicho conocimiento.

Se ha de distinguir entre las medidas de fomento a favor del conocimiento del catalán del personal al servicio de la Administración Pública —es el caso que hemos examinado de abono de complemento de docencia por conocimiento del catalán— y aquellos otros en que la mejora retributiva se condiciona al uso exclusivo del catalán en la Administración. En este último supuesto, podemos incluir las mejoras retributivas que concede el Departamento de Justicia a aquellos Juzgados que adopten el catalán como lengua de trabajo y, en consecuencia, de comunicación con los justiciables. Esta medida es de dudosa legalidad a la vista de la regulación que se contiene en la Ley Orgánica del Poder Judicial sobre lenguas y, además, no prima la opción lingüística del justiciable y supone la discriminación negativa del castellano en cuanto ninguna retribución específica perciben los funcionarios de la Administración de Justicia por la utilización de este idioma²⁷.

IV. LA LENGUA DE LOS MEDIOS DE COMUNICACIÓN SOCIAL: DIFERENCIA ENTRE FOMENTO E INTERVENCIÓN

La exposición de motivos de la LPL advierte que en el ámbito de los medios de comunicación, y en el marco de las competencias de la Generalidad, se pretende garantizar la presencia de la lengua propia en el espacio

27. El pago por el uso del catalán se contempla en el Plan de funcionamiento en catalán de las oficinas judiciales. Una postura especialmente crítica puede verse en R. Giménez Lahoz, «El "plan piloto" de la Generalitat para el funcionamiento en catalán de los juzgados», *Revista de Poder Judicial*, núm. 65, 2002.

radiofónico y televisivo. El régimen jurídico es diferente según se trate de medios institucionales, en los que «la lengua normalmente utilizada debe ser la catalana», sin perjuicio de que en los medios dependientes de las corporaciones locales se tenga en cuenta las características de su audiencia (art. 25.1) o de los medios de radiodifusión y televisión de concesión para los que el artículo 26 establece un régimen de cuotas lingüísticas.

1. MEDIOS PÚBLICOS DE COMUNICACIÓN: EL CATALÁN COMO LENGUA DE UTILIZACIÓN NORMAL

El hecho de que el catalán sea la lengua normalmente utilizada en los medios gestionados por las Administraciones catalanas ha sido cuestionado por posible vulneración del principio de igualdad, al no seguirse también en castellano estas emisiones, y también del derecho a la libertad de expresión del art. 20 de la Constitución. La sentencia del Tribunal Supremo (Sala de lo Contencioso-Administrativo, Sección 7.ª) de 7 de octubre de 2002 (RAJ 2002\9268), por el contrario, entendió que la transmisión por TV3 y Canal 33 en lengua catalana no altera principio de igualdad entre los ciudadanos y, además, considera que existe una justificación objetiva y razonable para que los medios de televisión públicos gestionados por las Generalidad de Cataluña utilicen en sus emisiones de forma mayoritaria la lengua catalana porque la oferta televisiva en lengua castellana es más amplia.

Desprecia el Tribunal, «el dato de la proporción de residentes en Cataluña que entiende la lengua catalana» ya que «carece de alcance para resolver el litigio porque lo esencial es saber si las emisiones en catalán efectuadas por las cadenas de televisión gestionadas por la Generalidad vulneran los derechos proclamados por los artículos 14 y 20 de la Constitución para aquellos residentes que no entienden la lengua catalana». El desinterés por la realidad social catalana que se deduce de esa afirmación es obvio, puesto que el art. 20 de la Constitución —que regula las libertades de expresión y de información— obliga a respetar el pluralismo de la sociedad y de las diferentes lenguas de España e incluso el propio art. 25 de la LPL recuerda que los medios de las corporaciones locales pueden tener en cuenta «las características de la audiencia». Lógicamente estas características deben de ser consideradas también por los medios gestionados por la Generalidad de Cataluña.

Tampoco consideró vulnerado el derecho a recibir libremente información (art. 20.1.d) CE), por el hecho de que las emisiones de la información local catalana se emitan en esa lengua a través de TV3 y Canal 33. Se ampara en el antecedente que se contenía en la sentencia del Tribunal Supremo de 9 de noviembre de 1988 (RAJ 1988\8678) que declaró que «la decisión de dar noticias, informes, etc., de cualquier clase, en cualquier lengua (o de no darlas), entra en el campo de la libertad de quien la toma y en principio no infringe ningún derecho de quienes pueden escucharlas o leerlas (o abstenerse de

ello). La única infracción que desde este punto de vista cabe es la de la censura o bloqueo por cualquier acción autoritaria extraña a los transmisores o receptores. De lo anterior, se desprende que no dar noticias locales, o darlas en catalán solamente, no afecta al derecho a recibir información en sí mismo, porque este derecho actúa respecto de la información que se da pero no en cuanto a imponer la que el oyente cree necesitar.»

La Ley de Política Lingüística no contiene referencia alguna a los medios de titularidad y gestión estatal como es el caso de Televisión Española. Podría entenderse que el castellano, en cuanto lengua oficial del Estado, es la lengua de este medio pero el Tribunal Supremo no lo ha valorado así, y en esta sentencia, se consideran conforme con la pluralidad lingüística las desconexiones de las cadenas nacionales para emitir en lengua catalana²⁸.

2. LOS LÍMITES A LA LIBERTAD DE EXPRESIÓN EN LOS MEDIOS DE COMUNICACIÓN DE GESTIÓN PRIVADA

Una de las grandes novedades de la Ley de Política Lingüística ha consistido en la implantación de un régimen de cuotas lingüísticas para garantizar la presencia del catalán en el espacio radiofónico y televisivo de gestión privada. El régimen de cuotas lingüísticas ha puesto sobre la mesa si el carácter de servicio público de esos medios legitima una previsión normativa de esa naturaleza. ¿Se está ante una materia propia del fomento de la lengua o de intervención administrativa? ¿Las cuotas lingüísticas vulneran el derecho a la libertad de expresión que reconoce la Constitución en su artículo 20?

El artículo 26.1 de la LPL fija las cuotas de lengua catalana para la televisión por cable y para las televisiones privadas que hipotéticamente pudieran concederse en Cataluña, señalando que deberá ser en catalán el cincuenta por ciento, como mínimo, del tiempo de emisión de los programas de producción propia de cualquier tipo y de los demás teleservicios.

Por su parte, el artículo 26.3 dispone el mismo porcentaje para las emisoras de radiodifusión de concesión otorgada por la Generalidad de Cataluña, si bien el Gobierno de la Generalidad, atendiendo a las características de la audiencia, puede modificarlo por reglamento. No se especifica si al alza o a la baja, pero es sintomático que el apartado 4 del mismo artículo obligue a incluir el uso de la lengua catalana en porcentajes superiores a los mínimos establecidos como uno de los criterios en la adjudicación de concesiones. El art. 25 también impone la programación de música cantada por artistas catalanes, «presencia adecuada» dice el apartado cuarto, y cuota del 25 por ciento

28. Como antecedente de interés puede citarse la sentencia del Tribunal Supremo de 16 de febrero de 1993 (Sala de lo Contencioso-Administrativo, Sección 7.ª), RAJ 1993\992, que desestimó la pretensión de que la transmisión por Canal Nacional TV2 en lengua catalana se hiciera en los dos idiomas.

como mínimo de canciones interpretadas en lengua catalana o en aranés (apartado 5). Finalmente, el apartado 6 obliga a garantizar una presencia significativa de aranés en la programación en el Valle de Arán.

En desarrollo de la referida normativa, se ha dictado el Decreto 269/1998, de 21 de octubre, del régimen jurídico de las concesiones para la prestación del servicio de radiodifusión sonora en ondas métricas con modulación de frecuencia para emisoras comerciales. La sentencia de 29 de mayo de 2003 del Tribunal Superior de Justicia de Cataluña (Sección 5.^a) abordó la constitucionalidad de los apartados 3, 4, 5 y 6 del referido artículo 26, así como la Disposición Adicional Quinta y Transitoria Tercera²⁹ de la LPL a raíz de la interposición de un recurso contencioso-administrativo directo contra el citado Decreto. La Sala rechaza la cuestión de inconstitucionalidad y califica la fijación de cuotas lingüísticas mínimas a favor del catalán «como medidas de fomento que tienen una justificación objetiva y razonable» y no entra a analizar si la imposición de un determinado porcentaje desborda el marco del fomento para entrar en el campo de la intervención pública. La finalidad de la Ley, según se recoge en la exposición de motivos «es garantizar la presencia de la lengua propia en el espacio radiofónico» y la aprobación de un régimen sancionador en la disposición adicional tercera —que ha devenido ineficaz como tendremos ocasión de observar—, casa mal con las medidas de fomento que tienen una connotación nítidamente voluntaria³⁰.

El tratamiento que a las libertades de comunicación, de expresión y de información (activa y pasiva) recogidas en el artículo 20 de la Constitución da la Sala es restrictivo. La Sala limita la libertad del emisor y del receptor porque en materia de radiodifusión y televisión «no deben considerarse separadamente de otros bienes jurídicos tales como el pluralismo lingüístico, la promoción de obras propias y la identidad cultural de los pueblos». Continúa la sentencia, que «los objetivos de fomento y promoción de la lengua catalana en un marco de plurilingüismo constituyen fundamento suficiente de dichas cuotas lingüísticas en una línea política de normalización del uso de la lengua catalana». Estos límites al ejercicio del derecho a la libertad de expresión, sin embargo, son contrarios a las sentencias del Tribunal Supremo que han avalado el principio de

29. La sentencia de 21 de marzo de 2003 del Tribunal Superior de Justicia de Cataluña (Sección Tercera) ha avalado la aplicación del régimen de cuotas a las concesiones o renovaciones que se efectúen con posterioridad a la entrada en vigor de la norma. La Ley de Política Lingüística justifica la extinción de la concesión radiofónica y la no-renovación por la alteración de las condiciones de uso y ejercicio de la prestación del servicio de radiodifusión sonora con la introducción de cuotas lingüísticas. La sentencia se apoya para ratificar la extinción de la concesión en el Decreto 269/1998, de 1 de octubre, que en la fecha en que se dictó la resolución administrativa (12 de mayo de 1998) todavía no había sido publicado.

30. La sentencia de 29 de mayo de 2003 del TSJ de Cataluña justificar la no-interposición de la cuestión de inconstitucionalidad en el propio preámbulo de la Ley y en la sentencia del Tribunal Constitucional núm. 337/94, de 23 de diciembre de 1994 que analizaba los aspectos de la Ley 7/1983 de normalización lingüística relativos a la utilización del catalán y del castellano como lenguas de enseñanza y que ninguna relación tienen con la lengua de las emisiones radiofónicas.

elección de lengua de información por parte de aquel que emite (sentencias de 9 de noviembre de 1988 y 7 de octubre de 2002) y se avienen mal con la doctrina del Tribunal Constitucional favorable a la ausencia de restricciones innecesarias en materia de libertad de expresión (STC 127/1994, de 5 de mayo) y con el contenido del artículo 10 del Tratado de Roma³¹. Desde luego es sorprendente que a los medios públicos se les reconozca libertad de elección de lengua de emisión, según hemos tenido ocasión de observar, y, en cambio, se

31. «El art. 10 del Tratado de Roma establece que «1. Toda persona tiene derecho a la libertad de expresión. Este derecho comprende la libertad de opinión y la libertad de recibir o de comunicar informaciones o ideas sin que pueda haber injerencia de autoridades públicas y sin consideración de fronteras. El presente artículo no impide que los Estados sometan las empresas de radiodifusión, de cinematografía o de televisión a un régimen de autorización previa. 2. El ejercicio de esas libertades, que entrañan deberes y responsabilidades, podrá ser sometido a ciertas formalidades, condiciones, restricciones o sanciones previstas por la ley, que constituyan medidas necesarias, en una sociedad democrática, para la seguridad nacional, la integridad territorial o la seguridad pública, la defensa del orden y la prevención del delito, la protección de la salud o de la moral, la protección de la reputación o de los derechos ajenos, para impedir la divulgación de informaciones confidenciales o para garantizar la autoridad y la imparcialidad del poder judicial».

Las limitaciones o injerencias respecto a la libertad de expresión tienen que estar fundadas en razón de la consecución de intereses públicos relevantes y ser proporcionadas al objetivo que persiguen y «deben justificarse por el legislador de manera razonable y convincente» en palabras del Tribunal Constitucional. El Tribunal de Derechos Humanos de Estrasburgo en cuanto al alcance de la limitación o injerencia es altamente restrictivo. La sentencia Autronica de 22 de mayo de 2000 advierte que la necesidad de restringir estos derechos «ha de demostrarse de manera convincente». La aplicación de tan rigurosas injerencias en el régimen de concesiones de frecuencias de radiodifusión sonora en la Ley de Política Lingüística no obedece a ninguno de los supuestos contemplados en el artículo 10 del Tratado de Roma ya que en el preámbulo de la Ley se justifica la imposición de cuotas lingüísticas pretende en «garantizar la presencia de la lengua propia en las emisiones radiofónicas».

La política lingüística, ni siquiera la excepción cultural si se considera que forma parte de aquella, no ampara injerencias de la autoridad pública en relación con la libertad de expresión, mas cuando la presencia del catalán es notoria en los medios de radiodifusión de la Comunidad Autónoma, tanto públicos como privados. La práctica totalidad de los medios de radiodifusión pública de Cataluña utilizan como lengua de difusión el catalán e igual ocurre con gran parte de las emisoras de naturaleza privada, en los que la presencia del catalán es mayoritaria. En este sentido, no se puede apelar al proceso de normalización lingüística para justificar la introducción de cuotas lingüísticas en la radiodifusión privada. Un régimen tan desproporcionadamente favorable al catalán contraviene, además, los principios que proclama la exposición de motivos de la ley 4/1980, de 10 de enero, de Estatuto de Radio y Televisión que dispone: «La radiodifusión como servicio público esencial se concibe como vehículo esencial de información y participación política de los ciudadanos, de formación de la opinión pública, de cooperación con el sujeto educativo, de difusión de la cultura española y de sus nacionalidades y regiones, así como medio capital para contribuir a que la libertad y la igualdad sean reales y efectivas».

La intervención en el ámbito privado no es necesaria, si tenemos en cuenta la previsión del artículo 25.1 de la Ley de Política Lingüística que dispone que en los medios de radiodifusión gestionados por la Generalidad y por las corporaciones locales de Cataluña la lengua normalmente utilizada debe ser la catalana (en la práctica el catalán es el único medio de comunicación en los medios de titularidad pública autonómica y local como se puede comprobar en las estadísticas que contemplan os informes de política lingüística de cada año). A estos efectos, es necesario recordar que el artículo 20.3 de la Constitución española impone en la regulación de los medios de comunicación social públicos respeto al pluralismo de la sociedad y de las diversas lenguas de España y este mandato afecta también a los medios autonómicos y locales.

condicione con un severo régimen de cuotas lingüísticas la libertad de expresión de los medios de comunicación privados, cuando, como tiene declarado el Defensor del Pueblo «el ámbito de las relaciones privadas debe quedar exento de toda imposición lingüística por parte de los poderes públicos».

Al tratarse de empresas privadas se contempló la posible vulneración de la libertad de empresa prevista en el artículo 38 de la Constitución, pero la Sala tampoco la aprecia, porque «la incidencia de las cuotas lingüísticas en sede de la libertad de empresa y de libre competencia, caracterizadas principalmente por una dimensión económica, debe ponderarse teniendo en cuenta los objetivos que se persiguen con la promoción de la lengua propia en la actividad de radiodifusión y televisión, en equilibrio con los demás bienes comprometidos en dicha libertad».

El artículo 49 del Tratado de la Unión Europea prohíbe las restricciones a la libre prestación de servicios y la producción de música constituye una actividad económica y, en cuanto tal, no puede verse limitada (o beneficiada) por razón de la nacionalidad pues ello podría constituir una vulneración del principio de no-discriminación por razón de la nacionalidad, principio esencial del Derecho Comunitario. A la vista de lo anterior, pudiera parecer una imposición la presencia obligatoria de producciones catalanas que sitúa a los productores catalanes en posición ventajosa en el mercado musical respecto de productores de nacionalidad distinta y esas disposiciones implican discriminación a favor de las canciones cantadas en catalán en perjuicio no sólo de las canciones cantadas en castellano y las demás lenguas de España sino de las cantadas en los demás idiomas de los países miembros de la Unión Europea. Para la Sala, en cambio, no se evidencia contradicción entre esas medidas y la Ley 25/1994 (modificada posteriormente por la Ley 22/1999) de trasposición de las Directivas 89/552/CEE y 97/36/CC—; porque esta normativa contempla la posibilidad de medidas de promoción de la lengua propia.

3. EL RÉGIMEN SANCIONADOR POR INCUMPLIMIENTO DE LAS CUOTAS LINGÜÍSTICAS CARECE DE COBERTURA LEGAL

La Disposición Adicional Quinta, tras declarar que la LPL no establece sanciones para los ciudadanos, dispuso que el incumplimiento de los preceptos del artículo 26 de la LPL se consideraba incumplimiento de las condiciones esenciales de la concesión, y remitió para su aplicación al régimen sancionador que establecía la Ley 31/1987, de 18 de diciembre. El Decreto 269/1998, de 21 de octubre, concretó el régimen sancionador, apartándose del contenido de la Ley al declarar en el artículo 14.2 que: «A efectos de lo que establecen los artículos 79.16, y 80.15 de la Ley 11/1998, se considerarán condiciones esenciales del servicio las siguientes: a) Las obligaciones establecidas en los apartados a), b), c), d), e), h), i), j), k) y l) del artículo 6 de este Decreto; y b) De acuerdo con lo establecido en la disposición adicional 5.a) de la Ley

1/1998, de 7 de enero, de política lingüística, también se considerarán esenciales, las obligaciones específicas del artículo 6.f) y g)³².

La sentencia de 29 de mayo de 2003 del Tribunal Superior de Justicia de Cataluña tras el cotejo de ambos preceptos anula el régimen de infracciones y el procedimiento sancionador previsto en el artículo 14.2 del Decreto al carecer de cobertura legal porque la remisión que en el primer párrafo del artículo 14.2 se efectúa a los artículos 79 y 80 de la Ley 11/1998, General de Telecomunicaciones, no puede apoyarse en la Disposición adicional 5 a) de la LPL ni en ninguna otra norma de rango legal. Tampoco la exigencia de que el uso del catalán se distribuya equitativamente en todas las franjas horarias establecida en el segundo inciso del apartado f) del artículo 6 como condición esencial de la concesión, operada en el apartado b) del artículo 14.2, tiene cobertura de rango legal en la Disposición Adicional 5.ª de la Ley 1/1998 en relación con el artículo 26.3 de la misma Ley por cuanto aquella exigencia no se menciona en este precepto y, por lo tanto, no puede tipificarse como infracción sancionable.

La Sala se acoge a la vulneración de la reserva de ley para declarar la nulidad del régimen sancionador y no entra a estudiar si el sistema de infracciones de leyes estatales, tanto de la Ley 11/1998 como de la Ley 31/1987, homologan las infracciones previstas en el Reglamento porque ningún precepto de aquellas leyes se refiere a la política lingüística y tampoco reflexiona sobre la previsión de que el uso de la lengua castellana pudiera considerarse una vulneración del ordenamiento español que es lo que implícitamente se está sancionando en el Reglamento.

4. LAS CONCESIONES DE LOS MEDIOS DE COMUNICACIÓN: LA PRÁCTICA ADMINISTRATIVA AVALA EL MONOLINGÜISMO

La primera aplicación práctica de las previsiones de la Ley y del Decreto 269/1998 se materializa en noviembre de 1998 con el concurso público para

32. El apartado f) del artículo 6 del Decreto establece que el concesionario debe «usar la lengua catalana en sus emisiones de forma que el 50%, como mínimo, del tiempo de programación sea en lengua catalana. El uso del catalán se debe distribuir equitativamente en todas las franjas horarias. No obstante, las emisoras que actualmente formen parte de cadenas de ámbito estatal, en la totalidad o en parte de su tiempo de emisión, podrán excluir de esta obligación una franja horaria cuya duración sea de un máximo de seis horas consecutivas. Esta franja quedará excluida del cómputo del tiempo de emisión a los efectos de lo que prevé este precepto. Las emisoras que tienen su zona de servicio en Era Val d'Aran deben garantizar una presencia significativa del aranés. La mitad del tiempo de emisión en aranés se podrá deducir del porcentaje de emisión en catalán.

El apartado g) del mismo artículo 6 establece que los concesionarios han de «garantizar que en la programación de música cantada haya una presencia adecuada de canciones producidas por artistas catalanes y que como mínimo el 25% sean canciones interpretadas en lengua catalana o en aranés. Quedan excluidas de esta obligación las emisoras municipales especializadas en música clásica o folclórica. La Dirección General de Radiodifusión y Televisión reconocerán esta exclusión a petición del concesionario».

treinta y nueve concesiones que se resuelve en 4 de mayo de 1999 por el Gobierno de la Generalidad adjudicando treinta y tres emisoras (seis no se otorgaron), de las cuales veintiséis ofertaban el cien por cien de la emisión en catalán, cuatro se comprometían a hacerlo durante el 70%, dos proponían el 50% y una se limitaba a ajustarse a la normativa que, como hemos visto, conlleva un mínimo del 50% por ciento en catalán. La totalidad de las nuevas emisoras se otorgaron a grupos de capital catalán y se renovaron cinco concesiones a emisoras de ámbito nacional.

La no-renovación de las concesiones a la cadena COPE dio lugar a la interposición de un recurso contencioso-administrativo por la vía de protección de los derechos fundamentales contra tres de los acuerdos. La sentencia de la Sección Segunda de la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Superior de Justicia de Cataluña de 16 de marzo de 2000³³, (RAJ 2000\670), analiza el pliego de condiciones del concurso y distingue entre los criterios de adjudicación y las obligaciones de estricto cumplimiento legal, llegando a la conclusión de que las obligaciones legales que se derivan de la Ley 1/1998, con independencia de su obligado cumplimiento, no pueden servir como criterios valorativos de la adjudicación de la radiodifusión sonora en ondas métricas con modulación de frecuencia y tampoco aquellas otras que pudieran exceder tales obligaciones. En concreto, la Sala procedió a anular la practica totalidad de los requisitos lingüísticos por:

a) *La desproporción en la valoración*: Al puntuar el doble las consideraciones lingüísticas (20 puntos) que los requisitos de carácter técnico (10 puntos) fueron invalidados los apartados que se referían a la propuesta concreta del fomento de las diferentes manifestaciones de la cultura catalana, a la emisión en lengua catalana en un porcentaje superior al cincuenta por ciento del tiempo de su emisión, a la presencia efectiva del aranés en las emisiones que tengan la zona de servicio en el Valle de Arán, y a los de objetivos generales de la programación prevista y adaptación a las necesidades socioculturales.

b) *Reiterativos*: se valoraba dos veces la vocación histórica del licitador al servicio de la radiodifusión sonora en Cataluña, el uso de la lengua catalana y la programación propia.

c) *Causas ajenas a la adjudicación*: En este capítulo, el Tribunal entendió que no debían tenerse en cuenta criterios como: la vocación histórica (se ha de valorar la oferta actualizada); la propuesta de integrar la emi-

33. La sentencia cuenta con un voto particular contrario a la anulación de los requisitos lingüísticos de las concesiones.

sora en una cadena que tenga por objeto emitir para toda Cataluña y que en sus emisiones utilice preferentemente el catalán o bien el porcentaje del uso del catalán sea superior al legalmente establecido en Cataluña; la garantía que en la programación de música cantada el porcentaje de canciones interpretadas en lengua catalana o, en su caso, en aranés sea superior al veinticinco por ciento; y para el caso de los licitadores que ya hubieran explotado una concesión definitiva de una o más frecuencias en Cataluña, la valoración del uso del catalán en porcentaje superior al 50% del tiempo de emisión diario o el 30% en el caso de una emisora integrada en una cadena de ámbito estatal.

La sentencia también consideró que determinados criterios aparentemente técnicos podrían favorecer prácticas colusorias y neutralizar la pluralidad informativa y de oferta radiofónica y evitar el abuso de posición dominante y las prácticas restrictivas de la libre competencia. En concreto anuló el apartado correspondiente a la vinculación del licitador con otros tipos de medios de comunicación social en Cataluña, y la presencia del licitador en el entorno comunicacional del ámbito de la frecuencia que solicita, recordando que es jurisprudencia reiterada del Tribunal de Justicia de la Unión Europea que de los artículos 5 y 85 del Tratado de la Unión (hoy artículo 81, en la versión consolidada del Tratado de la Unión Europea) obliga a los Estados miembros a no adoptar o mantener en vigor medidas que pueden anular la eficacia de las normas aplicables a las empresas.

Está por ver las consecuencias de la ejecución de esta sentencia, en caso de que el Tribunal Supremo la confirme, puesto que la anulación de los requisitos lingüísticos del concurso debiera conllevar la anulación de la resolución del concurso y la convocatoria de uno nuevo con pliegos que deberán ajustarse a la legalidad.

V. EL RÉGIMEN SANCIONADOR EN MATERIA DE CUOTAS LINGÜÍSTICAS DE LAS PRODUCCIONES CINEMATOGRAFICAS

El artículo 28.3 de la Ley de Política Lingüística 1/1998 prevé que para garantizar una presencia significativa de la lengua catalana en la oferta cinematográfica, el Gobierno de la Generalidad puede establecer por reglamento «cuotas lingüísticas de pantalla y distribución para los productos cinematográficos que se distribuyen y se exhiben doblados o subtítulados en una lengua distinta al original». En uso de esta facultad, el Gobierno de la Generalidad aprobó el Decreto 237/1998, de 8 de septiembre, sobre medidas de fomento de la oferta cinematográfica doblada y subtítulada en lengua catalana.

La Sala de lo Contencioso-administrativo del Tribunal Superior de Justicia de Cataluña (Sección Quinta) por auto de 5 de febrero de 1999 dictado en el proceso que debía resolver los recursos presentados por distribuidoras y exhi-

bidores cinematográficas³⁴, acordó la suspensión de los artículos 14 (infracciones) y 15 (procedimiento sancionador) del referido Decreto por contravenir la LPL ya que su Disposición Adicional Quinta precisaba que no se establecían sanciones para los ciudadanos y ciudadanas y entre las excepciones nada se incluye respecto al artículo 28 de la Ley. Para el Tribunal «esta evidencia no puede ser desvirtuada por el mero argumento de la Administración catalana consistente en que el régimen sancionador contenido en el Decreto 237/1998, tiene la cobertura legal de la Ley estatal 17/1994, de 8 de junio, pues las infracciones contempladas en esta última Ley, prevén unos supuestos de hecho distintos a los contemplados en el Decreto (...) ya que la Ley estatal sanciona el incumplimiento de las cuotas de pantalla en función del origen de la película, mientras que el Decreto se refiere sólo al doblaje de las películas tratándose, por lo tanto, de comportamientos distintos».

A consecuencia del pronunciamiento judicial y de la imposibilidad de dar cumplimiento al Decreto por la presión de las grandes empresas distribuidoras y de los exhibidores, la Generalidad demoró su entrada en vigor a través de los Decretos 54/1999, de 9 de marzo y 201/99, de 27 de julio, que modificaron sucesivamente la Disposición final del Decreto 237/1998 y tras fracasar los intentos de consensuar su aplicación con las empresas procedió a derogarlo en su integridad a través del Decreto 172/2000, de 15 de mayo. Al día de hoy, ante la falta de una normativa vigente que regule el régimen de cuotas lingüísticas de pantalla es inaplicable la previsión contenida en la Ley, sin perjuicio de que se acuerden en el marco de acciones destinadas al fomento, frecuentes convenios de colaboración con empresas relacionadas con la producción, distribución y exhibición de películas.

VI. LOS DESACUERDOS LINGÜÍSTICOS EN DOCUMENTOS PÚBLICOS

El artículo 14 de la LPL regula el alcance de las lenguas oficiales en los documentos públicos, consagrando el derecho de elección lingüística de los

34. El Decreto fue objeto de directa impugnación por el Area Catalana d'Exhibició Cinematogràfica S.A., Convivència Cívica Catalana, Federació d'Entitats d'empresaris de cinema de Catalunya y Gremi Provincial d'Empresaris de Cinema de Barcelona. Los recurrentes consideraron contrarios a derecho los siguientes apartados del Decreto: el artículo 1 que fija el objeto del mismo (desarrollo reglamentario de la Ley y establecimiento de las cuotas lingüísticas); los artículos 3 y 4 que establecen las cuotas de distribución de películas dobladas o subtituladas en catalán; los artículos 5, 6, 7, 8 y 9 que fijan las cuotas de pantalla; la Disposición Transitoria en la medida en que también fija cuotas; el artículo 10, en sus apartados 1 y 2, referente al título y publicidad de las obras dobladas y subtituladas al catalán (obliga a incluir en toda la publicidad que se haga en Cataluña —vallas publicitarias o carteles situados en la vía pública, medios de transporte, carteleras y salas de exhibición— al menos el título en catalán); el artículo 12 que regulaba las comunicaciones obligatorias a la Administración y los artículos 14 y 15 que regulaba el régimen de infracciones y procedimiento sancionador.

otorgantes y fijando reglas de interpretación en caso de desacuerdo entre otorgantes. La Ley 7/1983 no había abordado esta cuestión, pero sí el Decreto 125/1984, decreto este que ha servido de importante antecedente para la redacción actual de la Ley.

El principio de libertad de elección de lengua está bien recogido en el artículo 14 ya que los documentos públicos deben redactarse en la lengua oficial que escoja el otorgante o si hubiere más de uno en la lengua que acuerden (apartado 2) y antes de redactar el documento, debe preguntarse explícitamente a los otorgantes qué lengua escogen, sin que en ningún caso la elección de una u otra deba suponer retraso en la redacción y autorización del documento (apartado 3). Sin embargo, la preferencia a favor del catalán que se contiene en el inciso último del apartado 3 («Si no se escoge expresamente la lengua, el documento se redacta en catalán») ha dado lugar a controversia con motivo de la aprobación del Decreto 204/1998, de 30 de julio, del Departamento de Justicia de la Generalidad de Cataluña (DOGC núm. 2697, de 6 de agosto), sobre el uso de la lengua catalana en documentos notariales.

A raíz de que el art. 1.2 del Decreto reproducía la preferencia del catalán en defecto de elección, el Tribunal Superior de Justicia de Cataluña ha tenido ocasión de evaluar la constitucionalidad del artículo 14 de la LPL y la legalidad de otros preceptos del Decreto porque primaban la interpretación del texto catalán respecto a la del castellano en caso de divergencia. La sentencia de la Sección Quinta del Tribunal Superior de Justicia de Cataluña de 27 de junio de 2003 declara conforme a derecho el art. 1.2 porque el contenido del precepto salvaguarda tanto la libertad lingüística del otorgante como el carácter oficial del catalán y del castellano, considerando que la preferencia del catalán es una manifestación de «discriminación positiva» a su favor, perfectamente justificada por la situación que tiene de «lengua más débil» (atendiendo a todos los factores y circunstancias que configuran su vigencia social).

La sentencia justifica la decisión en el art. 3.2 de la Constitución que proclama que la riqueza de las distintas modalidades lingüísticas de España es un patrimonio cultural que será objeto de especial respeto y protección y considera que «a ello tiende en definitiva el Decreto, y no parece que la medida residual de preferencia del catalán sea desproporcionada o vaya en perjuicio del otorgante a quien (...) se respeta su plena libertad de elección del idioma en que desea que se redacte el documento». A la vista de lo expuesto, rechaza expresamente plantear cuestión de inconstitucionalidad sobre este concreto extremo.

El artículo 3 del referido Decreto regula la lengua de las escrituras extendidas por las administraciones y empresas de Cataluña en las que debe utilizarse normalmente el catalán³⁵ y la Sala advierte que es trasunto del artículo 9, apartados 1 y 3, (lengua de las administraciones de Cataluña) y del art. 30

35. «La Generalidad, las corporaciones locales, los organismos que de ellos dependen, las empresas públicas y las concesionarias cuando gestionen o exploten el servicio concedido, las

(empresas públicas) de la LPL, y que el examen de estos preceptos permite concluir que no impone un uso excluyente del catalán³⁶.

La legalidad de los apartados a) y c) del art. 4 del Decreto (interpretación de las escrituras) también fue cuestionada. El precepto en su integridad establece literalmente: «Si hay alguna duda de interpretación de las escrituras otorgadas en ambas lenguas oficiales, prevalecerá el texto en la lengua que los mismos otorgantes hayan estipulado en la escritura. Si no hay estipulación alguna en lo referente a este tema, rigen las siguientes reglas: a) Prevalecerá el texto en idioma catalán cuando todos o la mayoría de otorgantes residan en Cataluña en el momento del otorgamiento. b) En caso contrario, o sea, cuando todos o la mayoría de otorgantes resida fuera del territorio catalán prevalecerá el texto en castellano. c) En caso de que residan dentro y fuera del territorio catalán un número parecido de otorgantes, prevalecerá el texto en castellano siempre que alguno o algunos de los otorgantes que residan fuera de Cataluña manifiesten su desconocimiento de la lengua catalana y su voluntad de que prevalezca el castellano. En caso de que no consten estos aspectos prevalecerá el texto en catalán.»

Este precepto es prácticamente reproducción literal del art. 3 del hoy derogado Decreto 125/1984, de 17 de abril, que fue objeto de un conflicto positivo de competencias promovido por el Gobierno de España y resuelto por sentencia del Tribunal Constitucional n.º 74/1989, de 24 de abril. Reconoce la Sala que el Alto Tribunal no llevó a cabo el enjuiciamiento de cada una de las reglas del precepto porque no es el contenido de las citadas reglas lo que se impugnó, sino quien era el titular para dictarlas teniendo en cuenta la competencia estatal del art. 149.1.8.º de la CE, según la cual correspondían al Estado la competencia para dictarlas («reglas relativas a la aplicación y eficacia de las normas jurídicas»³⁷). Tras este pronunciamiento, la sentencia se limi-

universidades y las demás corporaciones públicas catalanas, utilizarán normalmente el catalán en las escrituras que otorguen en Cataluña».

36. La sentencia del Juzgado de lo Contencioso-Administrativo núm. 1 de Tarragona anuló el art. 11.5 del Reglamento de la Universidad Rovira i Virgili que declaraba que: «Los contratos, los convenios, las escrituras y los otros documentos jurídicos, públicos o privados, suscritos por la URV se han de redactar en catalán, sin perjuicio de que la otra parte contratante pueda obtener un ejemplar en otra lengua. En el caso de que la Universidad concorra junto con otros otorgantes, los documentos se han de redactar en catalán y, cabe, también en la lengua o las lenguas que se acuerden». El Juez considera este precepto contrario a lo dispuesto en el art. 14.2 de la LPL que establece que «los documentos públicos se han de redactar en la lengua oficial que escoja el otorgante o en último extremo en las dos lenguas oficiales».

37. La STC declaró que «aunque en un sentido amplio se reconozca que el art. 3 (art. 4 en el caso del Decreto aquí impugnado) contiene normas de interpretación, es evidente que no contiene normas de interpretación, aplicación y eficacia de las normas jurídicas. En todo caso se trata de 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; pero en nada determinan tales reglas la autenticidad e incontrovertibilidad de la interpretación que con arreglo al texto por ellas seleccionado se efectúa, ya que queda expedita la formalización de una eventual discrepancia en sede jurisdiccional» (FJ Cuarto).

ta a aceptar que las reglas de prevalencia de las lenguas empleadas por las que opta el Decreto son razonables porque se basan en criterios objetivos y no atentan contra el principio de igualdad.

Respecto a la posible infracción del principio de territorialidad que pudiera acontecer por el hecho de que la interpretación de los documentos a favor del texto catalán se realizase por instituciones de fuera de Cataluña y afectara a personas que no tuvieran vecindad civil catalana y que en consecuencia no tienen la condición política de catalanes (art. 6 del EAC), la Sala se limita a declarar que el Tribunal Constitucional tiene establecido que no debe excluirse la posibilidad de que determinadas decisiones autonómicas puedan producir consecuencias de hecho más allá del territorio de la Comunidad que las toma, obviando que también tiene declarado el Tribunal Constitucional que el castellano es la lengua común de todos los españoles.

Por último, la sentencia rechaza por las razones anteriores la impugnación de la disposición adicional segunda relativa al uso del aranés que reproduce, respecto de este idioma, lo establecido para el catalán en los preceptos anteriores.

VII. CONSIDERACIONES FINALES

De las distintas resoluciones judiciales analizadas se deduce que el principal elemento de controversia radica en el significado de lengua «propia». Este término no figura en la Constitución sino en el Estatuto de Autonomía de Cataluña. Su carácter controvertido deriva de las distintas formas de entender su significado.

Ciertamente, puede mantenerse con argumentos respetables que el catalán es la lengua propia de Cataluña desde un punto de vista histórico-geográfico. Ahora bien, la LPL le otorga la condición de lengua de sus instituciones y pretende convertirla también en lengua de sus habitantes. Ello es mucho menos aceptable ya que por diversas razones no se aviene con la realidad social. En efecto, las lenguas mayoritarias utilizadas por los ciudadanos catalanes son tanto el castellano como el catalán. Incluso, según reiteradas encuestas sociológicas efectuadas durante los últimos veinte años, es mayor el porcentaje de ciudadanos que declaran considerar como lengua propia el castellano que el catalán. El catalán como lengua culturalmente más débil debe protegerse pero dicha protección no debe anular los derechos lingüísticos de los ciudadanos, derivados del principio de libertad y de libre desarrollo de la personalidad. Mientras que las diversas normativas y prácticas administrativas obvian estos datos que ofrece la realidad social y sigan pretendiendo imponer la llamada «lengua del territorio» a las personas que lo habitan, es previsible que prosigan los conflictos judiciales en esta materia.

Los órganos judiciales catalanes han evitado la interposición de cuestiones de inconstitucionalidad contra la Ley de Política Lingüística y se han ampa-

rado para ello con mucha frecuencia en la interpretación que realizó el Defensor del Pueblo. Para sostener esta postura han acudido a verdaderos ejercicios de malabarismo jurídico, sobre todo al optar por una interpretación sistemática del ordenamiento en la que los artículos 3 de la Constitución y del Estatuto —ambos referentes a la lengua— suplan de forma mecánica las posibles dudas sobre la constitucionalidad de los preceptos de la legislación catalana. El principio general de conservación de las normas se ha llevado así a su máximo extremo en perjuicio de otro principio de mayor rango, constitucionalmente protegido de forma explícita, como es el de seguridad jurídica. En realidad, se ha optado por no poner la LPL frente al espejo de la Constitución y del EAC para apreciar sus posibles deformidades sino que la sábana del bloque constitucional ha servido para cubrir todas sus irregularidades. Ello parece jurídicamente indefendible.

Así, a pesar de que el legislador catalán ha construido todo el artificio jurídico de su política lingüística sobre el concepto de lengua propia, los Tribunales han practicado con demasiada frecuencia el escapismo jurídico y han tendido a refugiarse en el buen puerto de la «lengua oficial». Es una constante de las sentencias el latiguillo de «el catalán como lengua propia es también lengua oficial» para, seguidamente, equipararlo con el castellano, atribuyendo así a los dos idiomas la misma consideración. Ahora bien, de estas razonables premisas no se han deducido las consecuencias lógicas oportunas. En efecto, a pesar de que la voluntad implícita del legislador catalán es, según se deduce de la legislación analizada, convertir al catalán en lengua oficial exclusiva y excluyente, la jurisprudencia pone un velo ante sus ojos y da por bueno que en la aplicación de la LPL el catalán y el castellano son lenguas equiparadas en la Administración y en las instituciones, tanto en sus relaciones internas e interadministrativas así como también de relación con los ciudadanos.

Los Tribunales han dejado claro que no están dispuestos a asumir la carga de poner trabas —en el cumplimiento de su función de control jurídico, se entiende— a una política lingüística que encuentra un amplio consenso en el Parlamento de Cataluña y se han limitado a cercenar aquellos preceptos reglamentarios en que es demasiado notoria la voluntad monolingüe, obviando así el entrar a analizar jurídicamente la práctica de unas instituciones catalanas en las que domina la lengua catalana como lengua excluyente. La coletilla del «normalmente» o «al menos» o «preferentemente» referida al catalán es la excusa para no querer afrontar lo obvio. El ciudadano, en la defensa de sus derechos, se ve sometido a una prueba imposible: demostrar que en la práctica administrativa todas las comunicaciones, actuaciones y rotulaciones se realizan en catalán, excluyendo así, de hecho, a la lengua castellana del espacio administrativo.

La justificación de la política lingüística se fundamenta en el proceso de normalización lingüística, proceso que va camino de ser eterno dado que alcanza ya más de veinte años si fijamos su inicio en la primera Ley de Normalización Lingüística de 1983. Los conceptos «normalización lingüística», «dis-

criminación positiva» y «pluralismo lingüístico» están enterrando principios tan básicos como los de libertad de opción lingüística del ciudadano, cooficialidad de lenguas y conexión del derecho con la realidad social. Como nota positiva a la jurisprudencia analizada cabe destacar la consideración de no adecuado a derecho —como no podía ser de otra manera— del régimen sancionador en las relaciones entre particulares: ahí están los ejemplos de la cinematografía y de la radiodifusión privada. Aceptar como constitucionalmente correcto tal régimen hubiera supuesto dar la conformidad a una política lingüística plenamente monolingüe en clara contradicción con los preceptos constitucionales y estatutarios.