

EL RÉGIMEN DE LAS LENGUAS OFICIALES. COMENTARIO A LA SENTENCIA DEL TRIBUNAL CONSTITUCIONAL 31/2010, DE 28 DE JUNIO

Antoni Milian i Massana*

El texto que sigue constituye un comentario de urgencia y obligadamente sintético de la doctrina contenida en la STC 31/2010, de 28 de junio, en lo que atañe a los preceptos del Estatuto de Autonomía de Cataluña relativos a las lenguas oficiales. No se trata, por tanto, de un comentario completo y acabado, sino tan sólo de una primera aproximación limitada a aquellas cuestiones en las que el pronunciamiento del Tribunal va revestido de mayor sustancia o contenido. Me limito, pues, a glosar los siguientes asuntos: 1) el significado y alcance de «lengua propia»; 2) el deber de conocer el catalán; 3) la exigencia del conocimiento de las lenguas oficiales en la Administración pública y en la Administración de Justicia; 4) los derechos lingüísticos en el ámbito de la enseñanza, y, finalmente, 5) el deber de disponibilidad lingüística.

Según el Tribunal Constitucional, la única consecuencia jurídica que entraña la condición del catalán como lengua propia de Cataluña consiste en que sea esta lengua, y no otra lengua española, la que deba devenir efectivamente oficial en Cataluña, junto al castellano, como consecuencia del mandato contenido en el art. 3.2 CE. Este criterio tan restrictivo le permite negar que, merced a aquella condición, pueda el catalán disfrutar de una posición prioritaria respecto del castellano en las actividades públicas u oficiales, contradiciendo la que ha sido doctrina prácticamente unánime en Cataluña y mayoritaria en otras latitudes, que admite un uso mayor del catalán siempre que respete escrupulosamente los derechos a utilizar la otra lengua oficial y a recibir las comunicaciones y notificaciones en dicha lengua (esto último, en todo caso o sólo si los destinatarios desconocen la otra lengua oficial, según las opiniones). En palabras del Tribunal, las Administraciones públicas catalanas y el poder público estatal en Cataluña «no pueden tener preferencia por ninguna de las dos lenguas oficiales» (FJ 14, letra a), de ahí que declare la inconstitucionalidad y nulidad del inciso «y

* Antoni Milian i Massana, catedrático de derecho administrativo de la Universidad Autónoma de Barcelona.

preferente» del art. 6.1 EAC, que no admitiría una interpretación conforme con la Constitución. La razón de la decisión es muy simple: el trato prioritario o preferente de una de las lenguas oficiales iría «en perjuicio del equilibrio inexcusable entre dos lenguas igualmente oficiales», las cuales «en ningún caso pueden tener un trato privilegiado», sin perjuicio de que el legislador «pueda adoptar, en su caso, las adecuadas y proporcionadas medidas de política lingüística tendentes a corregir, de existir, situaciones históricas de desequilibrio» (FJ 14, letra *a*). Por aquel mismo motivo, el «uso normal» que se predica del catalán también debe predicarse para el castellano. ¿Significa, entonces, todo ello, que, como regla general, las Administraciones y los poderes públicos concernidos deben utilizar simultáneamente ambas lenguas oficiales en su actividad interna y en las relaciones entre ellos, e incluso en sus relaciones con los ciudadanos? Aunque el Tribunal ya no entra en tales precisiones, para dar una respuesta más segura conviene recordar las observaciones vertidas por aquél al verificar, más tarde, la constitucionalidad del art. 50.5 EAC.

Después de afirmar que «[s]ólo los particulares, en tanto que titulares del derecho de opción lingüística garantizado por el propio art. 33.1 EAC, pueden preferir una u otra de ambas lenguas en sus relaciones con el poder público radicado en Cataluña» (FJ 23), el Alto Tribunal interpreta el citado art. 50.5 EAC en los siguientes términos: «El precepto, sin embargo, es conforme con la Constitución ya que puede interpretarse en el sentido de que, *en el marco de la política de fomento y difusión del catalán*, las entidades públicas, instituciones y empresas a que el precepto se refiere, pueden utilizar la lengua catalana con normalidad, sin perjuicio de poder utilizar también con normalidad el castellano, en sus relaciones internas, en las relaciones entre ellas y en sus comunicaciones con los particulares, siempre que se arbitren los mecanismos pertinentes para que el derecho de los ciudadanos a recibir tales comunicaciones en castellano pueda hacerse efectivo sin formalidades ni condiciones que redunden para ellos en una carga u obligación que les constituya en la posición de sujeto activo en sus relaciones con la Administración pública.» (FJ 23. La cursiva es mía). Acerca de esto último, el Tribunal había excluido previamente una interpretación literal del apartado 5 del art. 50 EAC, en virtud de la cual resultara que «quienes prefieran que su lengua de comunicación con las Administraciones sea el castellano hayan de pedirlo expresamente».

Pues bien, en cuanto al uso interno y al uso con otras Administraciones o poderes públicos, al ser tan normal el uso de una como el de la otra lengua oficial, parece que el Tribunal acepta que el legislador pueda disciplinar usos indistintos. Pero, además, el uso de la lengua catalana puede resultar superior al de

la lengua castellana. Así entiendo que cabe inferirlo de la precisión «en el marco de la política de fomento y difusión del catalán», inciso que, de otro modo, carecería de sentido. Y así permite creerlo el abrumador uso del castellano en la Administración periférica del Estado en Cataluña, amparado por el silencio que guarda el art. 36.1 de la Ley 30/1992 respecto a las lenguas de las actuaciones internas. Lo que se ha dicho para el uso interno, valdría, en principio, para las actividades externas no procedimentalizadas. En relación con el uso en los procedimientos y en las comunicaciones y notificaciones está claro, en cambio, que la opinión del Tribunal obliga a reinterpretar o, mejor, aconseja modificar, las previsiones del art. 10.1 de la Ley del Parlamento de Cataluña 1/1998, de 7 de enero, de Política Lingüística (en adelante, LPL), y la segunda frase del art. 9.1 de la misma Ley.¹ De acordarse la modificación, debe tenerse en cuenta que existen numerosas opciones posibles. Desde la prevista en el derogado artículo 10 de la Ley del Parlamento de las Islas Baleares 3/1986, de 29 de abril, precepto que el intérprete supremo de la Constitución tuvo ocasión de avalar expresamente en la STC 123/1988 (FJ 4), hasta la solución arbitrada en el art. 36.1 de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, invirtiendo, en este caso, el uso residual a favor del castellano por el uso a favor del catalán, siempre que el uso no equilibrado de las lenguas de ese precepto sea constitucional.

Acerca de la cuestión del deber de conocer el catalán, para mejor comprender el pronunciamiento, conviene recordar el sentido del deber de conocer el castellano. En la STC 82/1986 (FJ 2 y 3), el Tribunal Constitucional, después de definir de manera impecable el concepto de «lengua oficial», lo desnaturalizó respecto de las lenguas oficiales propias, al atribuir al deber de conocer el castellano uno de los efectos típicos de la oficialidad –la presunción de su conocimiento en las comunicaciones oficiales, de donde se desprende (o está comprendida en) la imposibilidad de alegar su desconocimiento, salvo en supuestos de indefensión. De esta suerte, la oficialidad de las lenguas propias quedaba vaciada en este punto. Precisamente, para equiparar efectivamente el catalán y el castellano en Cataluña, el art. 6.2 EAC incorporó el deber de los ciudadanos de Cataluña de conocer las dos lenguas oficiales. Esta pretensión correctora no merece el asentimiento del Tribunal, el cual, por otra parte, lejos de enmendar el contenido atribuido al deber de conocer el castellano –deber constitucional insólito en el derecho comparado, donde basta la condición de lengua oficial– lo eleva todavía más para concluir que aquel deber «es en realidad el contrapunto de la facultad del poder

1. También los preceptos equivalentes previstos en las normas dictadas en virtud del mandato contenido en los apartados 2 y 3 del art. 9 LPL.

público de utilizarla como medio de comunicación normal con los ciudadanos sin que éstos puedan exigirle la utilización de otra [...] para que los actos de *imperium* que son objeto de comunicación desplieguen de manera regular sus efectos jurídicos.» (FJ 14, letra *b*). Así vacía, todavía más, la oficialidad de las demás lenguas españolas. Por ejemplo, de aquella afirmación tan categórica, sin más, podría derivarse que de la oficialidad de una lengua no se desprende el derecho a recibir las comunicaciones, notificaciones y actuaciones en dicha lengua. Se trataría, entonces, de un derecho que tendría que reconocerse legalmente. Respecto a la falta de relación entre la oficialidad y aquel derecho, yo mismo había sostenido dicha posibilidad (con la salvedad de los documentos públicos) para, viceversa, fortalecer la presencia del catalán en Cataluña, y ello a la vista de la constitucionalidad declarada (STC 56/1990, FJ 41) del art. 231 de la Ley Orgánica 6/1985, de 1 de julio, del Poder Judicial (en adelante, LOPJ). Pero tal vez no sea ese significado extremo el que corresponda a aquella frase, porque el propio Tribunal, más adelante, en el párrafo sexto del fundamento jurídico 21, parece apuntar que el derecho lingüístico pasivo también forma parte de las consecuencias de la oficialidad. En todo caso, aunque ello no fuera así, la falta de derecho pasivo en la elección de la lengua oficial en la Administración de Justicia del art. 231 LOPJ, que trató de remediar la Ley de Política Lingüística y subsanaba la entrada en vigor de la Carta Europea de las Lenguas Regionales o Minoritarias (si bien el Tribunal Constitucional la desnaturalizó con la doctrina del Auto 166/2005, FJ 4 y 5), debe corregirse de manera expresa, puesto que a ello obliga inexorablemente el derecho de opción lingüística reconocido a los ciudadanos por el art. 33.1 EAC, en la medida que el Tribunal Constitucional le atribuye la vertiente pasiva (STC 31/2010, FJ 23), contenido pasivo dispuesto expresamente, además, en el art. 33.2 EAC.² Una última observación sobre aquella frase contundente del Tribunal: ¿acaso tendrán efectos las comunicaciones, notificaciones, documentos o actuaciones redactadas en castellano, a pesar de que el destinatario las hubiera pedido en lengua catalana? La afirmación del Tribunal sugiere la duda, pero no deberían tener efecto, porque, si así fuera, re-

2. Ello con independencia de la circunstancia de que la contundente afirmación del Tribunal Constitucional ahora comentada pueda ayudar a sostener el flaco argumento que contenía la STC 56/1990 a la hora de fundamentar la constitucionalidad de la preferencia por el uso del castellano; argumento débil a mi juicio, dado que el derecho constitucional a no sufrir indefensión puede satisfacerse plenamente sin necesidad de anudarlo, como hacía la Sentencia, «a la obligación de conocimiento del castellano». En efecto, y en cualquier caso, el derecho constitucional a no sufrir indefensión puede quedar preservado con la simple previsión de la asistencia gratuita de intérprete y de traducciones si se utiliza la lengua oficial propia y no se comprende dicha lengua.

sultaría algo tan grave como que los poderes públicos estarían capacitados para pulverizar, sin capacidad reactiva efectiva del afectado, una parte de sus derechos lingüísticos. En fin, volviendo al deber de conocer el catalán, y para terminar esta cuestión, únicamente recordar que el Tribunal salva su constitucionalidad limitando y remitiendo su contenido al deber de conocerlo consagrado en el ámbito de la educación y al preceptuado en el de la función pública. No se trata, pues, de una mera interpretación del precepto, sino de una mutación.

Poco hay que decir respecto a las exigencias lingüísticas previstas para los Jueces, Magistrados, Fiscales, Notarios, Registradores de la propiedad y mercantiles, encargados del Registro Civil, y personal al servicio de la Administración de Justicia (arts. 33.3; 102.1, 3 y 4 y 147.1 EAC) y para el personal al servicio de la Administración del Estado en Cataluña (art. 33.4 EAC). El Tribunal declara su constitucionalidad. Lo que tal vez sorprenda sea el razonamiento que, en esta ocasión, consiste en que tales exigencias son inherentes a la oficialidad: «mera formalización de una consecuencia inherente a la declaración de cooficialidad»; «consecuencia constitucionalmente inherente a la cooficialidad», etc. (FJ 21). La efectividad de la exigencia requiere la intervención del legislador estatal, que, para los Jueces, Magistrados y Fiscales, debe determinar «la forma» y «el alcance» de la acreditación del «conocimiento adecuado y suficiente del catalán para hacer efectivos los derechos lingüísticos de los ciudadanos». En la medida que la exigencia es inherente a la oficialidad, el legislador estatal está constitucionalmente obligado a modificar la legislación vigente (la Ley Orgánica del Poder Judicial, para el supuesto de los Jueces, Magistrados y personal al servicio de la Administración de Justicia). Sin embargo, transcurridos más de cuatro años desde la entrada en vigor del Estatuto de Autonomía de Cataluña, todavía no se ha procedido a adaptar la Ley Orgánica del Poder Judicial en este extremo, y ello a pesar de haberse modificado en profundidad la citada Ley Orgánica en el año 2009, mediante la Ley Orgánica 1/2009, de 3 de noviembre. La inaplicación de los requisitos lingüísticos previstos en los Estatutos relacionados con la Administración de justicia no es, sin embargo, una novedad. Así ha venido sucediendo con el art. 35.1 del Estatuto de Autonomía para el País Vasco, al desconocer el Tribunal Supremo la doctrina contenida en el fundamento jurídico 46 de la STC 56/1990, doctrina según la cual resulta que, en el punto de las exigencias lingüísticas, la Ley Orgánica del Poder Judicial y los Estatutos de Autonomía «configuran una normación compuesta que, lejos de excluirse recíprocamente, se complementan», opinión que, por cierto, no se menciona en la STC 31/2010.

También muy sucintamente paso a comentar la doctrina de la STC 31/2010 respecto de los derechos lingüísticos en el ámbito de la enseñanza, la cual se ha-

lla desarrollada en los fundamentos jurídicos 14, letra *a*, último párrafo, y, sobretodo, en el 24. El Tribunal responde con firmeza al desafortunado silencio que, en relación con el castellano, guardan los apartados 1 y 2, primera parte, del art. 35 EAC. Lo hace en los siguientes términos: «nada permite, sin embargo, que el castellano no sea objeto de idéntico derecho ni disfrute, con la catalana, de la condición de lengua vehicular en la enseñanza.» (FJ 24). Con estas palabras sale al encuentro del reconocimiento estatutario limitado al derecho a recibir la enseñanza en catalán y a la determinación de que esta lengua debe utilizarse normalmente como lengua vehicular y de aprendizaje en la enseñanza. El Tribunal termina con una interpretación conforme con la Constitución, tras un razonamiento un tanto embrollado y tortuoso (con error grave incluido: calificación de la enseñanza *en* las lenguas oficiales de consecuencia inherente de la cooficialidad, mediante remisión a la STC 87/1983, FJ 5, cuando dicha Sentencia atribuye aquella calificación sólo a la enseñanza *de* las lenguas oficiales).

Según el Tribunal, el apartado 1 y el primer inciso del apartado 2 del art. 35 EAC hay que interpretarlos en el sentido de que «no impiden el libre y eficaz ejercicio del derecho a recibir la enseñanza en castellano como lengua vehicular y de aprendizaje en la enseñanza.» (FJ 24). Ante esta interpretación, ¿debe colegirse, entonces, que el modelo lingüístico escolar catalán tiene que consagrar el derecho a recibir toda la enseñanza en castellano? Aunque una lectura descontextualizada del fragmento reproducido pudiera suponerlo, no parece ser ésta la voluntad del Tribunal, el cual, con cita de un pasaje de la STC 337/1994, FJ 10, recuerda que «corresponde a los poderes públicos competentes [...] organizar la enseñanza que ha de recibirse en una y otra lengua [...]; y ello al objeto de garantizar el derecho de los ciudadanos a recibir [...] enseñanza en catalán y en castellano»; o sea que «como tenemos repetido [este fragmento es ya originario de la STC 31/2010], no cabe pretender legítimamente que la misma se imparta única y exclusivamente en una de las dos lenguas cooficiales». A la hora de determinar la lengua docente, ¿deben los poderes públicos dar un trato exactamente equivalente a las dos lenguas oficiales? No parece ello imprescindible. El Tribunal retoma otro fragmento de la STC 337/1994, FJ 10, que da clara respuesta: «resulta perfectamente 'legítimo que el catalán, en atención al objetivo de la normalización lingüística en Cataluña, sea el centro de gravedad de este modelo de bilingüismo'»; cabe pues disciplinar una presencia más intensa del catalán, siempre con el límite de que, y aquí vuelve a reproducir un pasaje de la STC 337/1994, FJ 10, «ello no determine la exclusión del castellano como lengua docente de forma que quede garantizado su conocimiento y uso en el territorio de la Comunidad Autónoma». Entonces, ¿incorpora alguna novedad la STC

31/2010 respecto de la STC 337/1994? Esta última ya había señalado que, en todo caso, el modelo tenía que prever enseñanza en castellano («enseñanza en catalán y en castellano», FJ 10). ¿En qué extensión? Lo acabamos de ver: debe de garantizar su conocimiento y uso, pero, incluso si ello se garantiza con la enseñanza *del* castellano, también ha de impartirse un mínimo de enseñanza en castellano. Lo verdaderamente novedoso de la STC 31/2010 es el énfasis y la claridad (en este punto sí) –dos ejemplos: «el castellano no puede dejar de ser también lengua vehicular y de aprendizaje en la enseñanza.» (FJ 14, letra *a*); «es constitucionalmente obligado que las dos lenguas cooficiales sean reconocidas por los poderes públicos competentes como vehiculares» (FJ 24)– con los que el Tribunal puntualiza la obligación de tener que estatuir enseñanza en castellano, al margen de que pueda bastar la enseñanza del castellano para garantizar su conocimiento y uso. El *quantum* mínimo necesario no lo fija y es que, entiendo, deberá concretarse en función de cada modelo concreto y su contexto. Sin embargo, esta enseñanza en castellano no debe circunscribirse a los estudios básicos, sino que «ha de generalizarse [...] para el conjunto del proceso educativo.» (FJ 24). El Tribunal tendrá ocasión de precisar más cuando se pronuncie sobre el recurso interpuesto contra la Ley del Parlamento de Cataluña 12/2009, de 10 de julio, de Educación. Esta Ley, comparada con la legislación precedente (art. 21. 1 y 2 LPL) y especialmente con la normativa examinada por el Tribunal Constitucional en la STC 337/1994, tiende a restringir algo más a la enseñanza en castellano, circunstancia que, a la luz de la doctrina de la STC 337/1994, ya permitía dudar de la constitucionalidad de alguno de sus puntos cuando se aprobó.

En cuanto al deber de disponibilidad lingüística, también objeto de impugnación, consagrado *in abstracto* por el art. 34 EAC, el Tribunal se limita a señalar que el deber de disponibilidad lingüística de las entidades privadas, empresas o establecimientos abiertos al público «no puede significar la imposición a éstas, a su titular o a su personal de obligaciones individuales de uso de cualquiera de las dos lenguas oficiales de modo general, inmediato y directo en las relaciones privadas [...] Por ello, en este ámbito de las relaciones entre privados no cabe entender que el Estatuto imponga de modo inmediato y directo tal obligación a los ciudadanos» (FJ 22). Habrá que ver cómo el Tribunal concreta en eventuales pronunciamientos posteriores esta precisión genérica. En todo caso, y entendiéndolo que se refiere a los usos orales, podría coincidir prácticamente con lo que yo mismo había manifestado en otra ocasión. En relación con los usos orales, ya había expresado la imposibilidad legal de estatuir una obligada correspondencia *oral* y *directa* en la lengua del consumidor, usuario o clien-

te por parte de *cualquier* vendedor.³ Ahora bien, esta opinión incluye, asimismo, que, en cambio, quizás podría ser posible establecer normativamente esa obligada correspondencia con carácter extraordinario, si estuviera justificada y si se dispusiera de manera más matizada, afectando a un porcentaje reducido de vendedores, y se disciplinara únicamente para determinadas empresas o establecimientos cuya plantilla contara con un elevado número de trabajadores destinados a la atención del público.⁴

Para terminar, y como conclusión general, quiero señalar que el Tribunal Constitucional cierra la puerta a una territorialización lingüística –me refiero aquí a la acepción sociolingüística del principio de territorialidad– limitada, pero significativa, a favor de la lengua catalana en Cataluña, con la excepción, en principio, del ámbito de la enseñanza y probablemente de determinados usos internos de las Administraciones públicas. A ello vale la pena añadir que el Tribunal destruye, mediante el particular contenido dado al deber de conocer el castellano y la conversión del deber de conocer el catalán en algo insustancial, el anunciado equilibrio inexcusable entre las dos lenguas oficiales, alzaprimitando el castellano o, dicho en otros términos, subordinando el catalán a aquella lengua. Resulta, pues, que en el marco constitucional español, el catalán, como consecuencia de su generalizada exclusión de las instituciones y organismos centrales del Estado –algo que ya conocíamos– es una lengua *inútil* a nivel estatal, pero descubrimos ahora, porque creíamos que eran posibles otras interpretaciones, que el catalán es en Cataluña, fruto también del régimen constitucional español, una lengua *innecesaria*, salvo prácticamente en el ámbito escolar. Se trata, obviamente, y con ello concluyo, de un marco inapropiado para garantizar la plena pervivencia de una lengua en el complejo mundo actual; de un marco tremendamente desigual que propicia y propiciará todavía más la asimilación lingüística en Cataluña en beneficio del castellano.

3. Milian i Massana, Antoni, «Algunes reflexions sobre les intervencions lingüístiques públiques constrictives en el sector privat a propòsit del capítol V de la Llei 1/1998, de 7 de gener, de política lingüística», *Revista de Llengua i Dret*, núm. 31, 1999, 35, p. 50 y 51. Trabajo reproducido en Milian i Massana, Antoni, *Drets lingüístics per a tothom. Estudis de dret lingüístic*, Palma, Leonard Muntaner, 2010, 141, p. 160 y 161.

4. Milian i Massana, Antoni, *Drets lingüístics per a tothom...*, cit., p. 161, nota 17.