84

Els drets lingüístics en el sistema educatiu

Els models de Catalunya i les Illes Balears

Generalitat de Catalunya
Departament de Governació
i Relacions Institucionals
Institut d'Estudis Autonòmics

ELS DRETS LINGÜÍSTICS EN EL SISTEMA EDUCATIU

Col·lecció
Institut
d'Estudis
Autonòmics
84

ELS DRETS LINGÜÍSTICS EN EL SISTEMA EDUCATIU

Els models de Catalunya i les Illes Balears

SEMINARI
Barcelona, 17 d'octubre de 2012

Antoni Milian i Massana (coord.)
Mercè Corretja i Torrens
Eva Pons Parera
Lluís J. Segura Ginard

Generalitat de Catalunya
Departament de Governació
i Relacions Institucionals
Institut d'Estudis Autonòmics

BARCELONA
2013

Biblioteca de Catalunya. Dades CIP:

Els **Drets** lingüístics en el sistema educatiu : els models de Catalunya i les Illes Balears : seminari, Barcelona, 17 d'octubre de 2012. – (Col·lecció Institut d'Estudis Autonòmics ; 84)
Bibliografia
ISBN 9788439390626
I. Milian i Massana, Antoni, ed. II. Institut d'Estudis Autonòmics (Catalunya) III. Col·lecció: Institut d'Estudis Autonòmics (Col·lecció) ; 84
1. Llengua i ensenyament – Catalunya – Congressos 2. Llengua i ensenyament – Illes Balears – Congressos 3. Catalunya – Llengües – Dret i legislació – Congressos 4. Illes Balears – Llengües – Dret i legislació – Congressos
37:804.99(467.1+467.5)(061.3)

La publicació per part de l'IEA d'aquest llibre no implica cap responsabilitat sobre el seu contingut.

Cap part d'aquesta publicació, incloent-hi el disseny de la coberta, no pot ser reproduïda, emmagatzemada ni tramesa de cap manera ni per cap mitjà sense l'autorització del titular del *copyright*.

Fotografia de la coberta: Palau Centelles, Barcelona (segle XVI). Detall de mosaic hidràulic al paviment de la planta noble.

© **2013 Generalitat de Catalunya, Institut d'Estudis Autonòmics**
Primera edició: octubre de 2013
ISBN: 978-84-393-9062-6
Dipòsit legal: B.24095-2013
Producció: Entitat Autònoma del Diari Oficial i de Publicacions

MIXT
Paper procedent de fonts responsables
FSC® C016706
FSC www.fsc.org

Imprès en paper certificat FSC®

SUMARI

Presentació
Antoni Milian i Massana 9

Marc internacional, constitucional i estatutari dels drets lingüístics en l'ensenyament no universitari
Antoni Milian i Massana 11

La llengua de l'ensenyament en la jurisprudència del Tribunal Constitucional i del Tribunal Suprem
Eva Pons Parera 57

Els drets lingüístics en el model educatiu vigent a Catalunya
Mercè Corretja i Torrens 91

El règim jurídic de la llengua catalana en el sistema educatiu de les Illes Balears
Lluís J. Segura Ginard 133

PRESENTACIÓ

El llibre *Els drets lingüístics en el sistema educatiu: Els models de Catalunya i les Illes Balears* recull les quatre ponències presentades en el seminari Drets lingüístics i dret a l'educació que, organitzat per l'Institut d'Estudis Autonòmics, va tenir lloc el dia 17 d'octubre de 2012.

Aquest volum és el cinquè dedicat íntegrament als drets lingüístics d'ençà que l'Institut, arran del seminari celebrat el 2007, decidís programar amb periodicitat anual seminaris sobre aquesta matèria. Els treballs dels quatre seminaris precedents han estat publicats en sengles volums, que corresponen als números 57, 65, 77 i 81 d'aquesta mateixa col·lecció. Amb la varietat de temes estudiats fins ara, i amb el rigor exigit en el contingut de les col·laboracions, confiem haver ajudat a bastir un cos doctrinal interessant i útil per a qualsevol persona interessada en la disciplina del dret lingüístic.

Per a la cinquena edició, el tema escollit ha estat el dels drets lingüístics a l'educació, amb el propòsit, sobretot, d'analitzar els pronunciaments judicials que s'han dictat aquests darrers anys en relació amb el model lingüístic escolar de Catalunya a partir de la STC 31/2010, de 28 de juny, sobre l'Estatut d'autonomia de Catalunya.

Com és prou sabut, d'ençà de la STC 31/2010 han proliferat decisions judicials que afecten intensament aquell model. En concret, el Tribunal Suprem, a través d'una interpretació i aplicació de la doctrina del Tribunal Constitucional certament discutible, ha elaborat una jurisprudència mitjançant la qual ha sacsejat el nucli del model lingüístic escolar català i ha revocat, en punts cabdals, el criteri sostingut pel Tribunal Superior de Justícia de Catalunya.

Per això, dels quatre treballs publicats, tres tenen com a objecte d'estudi principal la jurisprudència dictada en relació amb aquest model lingüístic escolar. El tema l'enfoquen, però, des de plans diferents. Així, mentre que el primer se cenyeix exclusivament a la doctrina del Tribunal Constitucional (amb l'estudi, és clar, de les obligacions derivades dels tractats internacionals i del marc establert per la Constitució espanyola), el segon posa l'èmfasi en l'anàlisi de la jurisprudència del Tribunal Suprem, la qual, òbviament, en estar vinculada a l'opinió de l'intèrpret suprem de la Constitució, fa

imprescindible tenir present aquesta opinió. Finalment, el tercer treball aprofundeix més aviat en la jurisprudència del Tribunal Superior de Justícia de Catalunya i en la seva adequació a la del Tribunal Suprem en allò que aquest òrgan judicial la revoca.

El quart treball ens parla de la legislació lingüística escolar d'una altra comunitat autònoma: la de les Illes Balears. Durant un període de temps força llarg, en aquesta comunitat s'hi ha aplicat un model lingüístic de conjunció lingüística inspirat en el model català que resultava de la Llei de normalització lingüística a Catalunya i del seu primer desplegament reglamentari. Ens ha semblat, doncs, que el seu estudi podia incorporar reflexions complementàries profitoses i enriquidores.

Em plau agrair als ponents del seminari que acceptessin la invitació a participar-hi: a la professora Eva Pons Parera, professora titular de dret constitucional de la Universitat de Barcelona; a la doctora Mercè Corretja i Torrens, professora associada de dret administratiu de la Universitat Pompeu Fabra i cap de l'Àrea de Recerca de l'Institut d'Estudis Autonòmics, i al senyor Lluís J. Segura Ginard, advocat de la Comunitat Autònoma de les Illes Balears. Ho aprofito també per expressar el meu agraïment al director de l'Institut d'Estudis Autonòmics, doctor Carles Viver Pi-Sunyer, i a la doctora Mercè Corretja i Torrens, suara esmentada, per haver-me encarregat la coordinació d'aquest seminari i haver-lo fet possible.

Antoni Milian i Massana

MARC INTERNACIONAL, CONSTITUCIONAL I ESTATUTARI DELS DRETS LINGÜÍSTICS EN L'ENSENYAMENT NO UNIVERSITARI

Antoni Milian i Massana

Catedràtic de Dret Administratiu
Universitat Autònoma de Barcelona

SUMARI: 1. Introducció. 2. El contingut lingüístic del dret a l'educació en el dret internacional universal i regional. 2.1. Els tractats i els acords internacionals que contenen normes expresses relatives a la llengua en l'ensenyament. 2.2. Els tractats i els acords internacionals que no contenen normes expresses relatives a la llengua en l'ensenyament. 3. La Constitució espanyola de 27 de desembre de 1978. 4. El desplegament del marc constitucional: la gran varietat de models lingüístics escolars bastits a Espanya. 5. Els límits i els condicionants del marc constitucional i estatutari sobre les llengües a l'ensenyament, segons l'intèrpret suprem de la Constitució. La doctrina del Tribunal Constitucional respecte del contingut lingüístic del dret a l'educació. 5.1. Límits i condicionants en la determinació de les llengües que han de formar part de les matèries curriculars. 5.2. Límits i condicionants en la determinació de la llengua o de les llengües docent(s). 5.3. El contingut lingüístic del dret a l'educació. 6. Les modificacions posteriors del model lingüístic escolar català i la seva culminació en l'Estatut d'autonomia de Catalunya de 2006. El pronunciament sobre la llengua vehicular en la Sentència del Tribunal Constitucional 31/2010, de 28 de juny. 6.1. Les modificacions posteriors del model lingüístic escolar català i la seva recepció en l'Estatut d'autonomia de Catalunya de 2006. 6.2. El pronunciament sobre la llengua vehicular en la Sentència del Tribunal Constitucional 31/2010, de 28 de juny. 7. Consideracions finals.

1 · Introducció

La Constitució espanyola de 27 de desembre de 1978 en cap del seus preceptes no regula la llengua o les llengües a l'ensenyament. Els articles que

contenen prescripcions lingüístiques (art. 3, 20.3, 148.1.17 i la disposició final) no entren a regular aquesta qüestió. L'únic article que aparentment s'hi aproximaria seria l'article 148.1.17 CE, en la mesura que disposa que les comunitats autònomes poden assumir competències sobre «[e]l fomento [...] de la enseñanza de la lengua de la Comunidad Autónoma.» Tanmateix, en aquest precepte no hi ha una regulació material expressa de la llengua a l'ensenyament, ni es diu res sobre quins models lingüístics escolars poden bastir-se a redós de la Constitució. Es tracta d'una previsió merament competencial referida a l'assumpció del *foment* de l'ensenyament de la llengua de la comunitat autònoma, ensenyament de la llengua que pot fomentar-se de maneres molt diverses, sigui a través de l'escola (incorporant la llengua com a disciplina, voluntària o no, o a través del seu ús en l'activitat escolar), sigui al marge dels centres o currículums escolars. No es tracta, doncs, tampoc, d'una disposició lingüística escolar en sentit estricte.

L'absència d'una regulació de les llengües en l'activitat educativa en la Constitució de 1978 separa aquest text constitucional del de la Segona República. Té interès subratllar-ho, perquè, per bé que l'una i l'altra constitució responen a règims i a períodes molt diferents, la Constitució de 1978 s'inspira fortament en la Constitució republicana a l'hora de regular estructuralment la realitat multilingüe espanyola. N'hi ha prou de comparar l'article 3 CE amb l'article 4 de la Constitució de 1931 per adonar-se'n, tot i les diferències importants que es poden apreciar entre tots dos preceptes.

La regulació lingüística escolar de la Constitució de la Segona República estava continguda a l'article 50, que deia el següent:

> Las regiones autónomas podrán organizar la enseñanza en sus lenguas respectivas, de acuerdo con las facultades que se concedan en sus Estatutos. Es obligatorio el estudio de la lengua castellana, y ésta se usará también como instrumento de enseñaza en todos los Centros de instrucción primaria y secundaria de las regiones autónomas. El Estado podrá mantener ó crear en ellas instituciones docentes de todos los grados en el idioma oficial de la República.

Vista la manca de disposicions que tractin de la llengua a l'ensenyament en la Constitució avui vigent, ens hem de posar la qüestió de si, tot i el silenci de la norma fonamental, existeixen límits constitucionals a l'hora de legislar sobre aquesta qüestió.

Per respondre-hi, hem de tenir present, en primer lloc, que alguns drets i algunes llibertats fonamentals contenen, entre les seves manifestacions intrínseques, una dimensió lingüística. Aquesta circumstància ens obliga a esbrinar si el dret a l'educació consagrat a l'article 27 CE, malgrat que el

precepte no contingui cap disposició que faci referència a la llengua, abraça algun contingut lingüístic inherent o essencial. Si la resposta fos positiva, caldria, a més, concretar-ne l'abast.

En segon lloc, també hem de tenir present que del fet que l'article 3 CE atribueixi la condició de llengua oficial al castellà i a les respectives llengües de les comunitats autònomes en deriva, com veurem, l'obligació dels poders públics de garantir el coneixement de les llengües oficials, coneixement que, com a mínim, requereix incorporar-ne l'aprenentatge en el sistema educatiu com a assignatures obligatòries en els plans d'ensenyament.

Per saber si el dret a l'educació de l'article 27 CE enclou algun contingut lingüístic, hem de recordar, a més, que l'article 27 cal interpretar-lo tenint en compte el que estableixen els tractats i els acords internacionals sobre drets fonamentals i llibertats ratificats per Espanya. Aquesta és una exigència de l'article 10.2 CE, en la mesura que estableix el següent:

> 2. Las normas relativas a los derechos fundamentales y a las libertades que la Constitución reconoce se interpretarán de conformidad con la Declaración Universal de Derechos Humanos y los tratados y acuerdos internacionales sobre las mismas materias ratificados por España.

Per tant, per aprofundir en els límits constitucionals que condicionen la regulació de les llengües en l'educació hem d'indagar primer quin és el contingut lingüístic del dret a l'educació, segons el dret internacional.

2 · El contingut lingüístic del dret a l'educació en el dret internacional universal i regional

2.1 · Els tractats i els acords internacionals que contenen normes expresses relatives a la llengua en l'ensenyament

Comencem pels *tractats internacionals universals* que contenen normes expresses relatives a la llengua en l'ensenyament. El nombre d'aquests tractats és molt reduït. Les situacions tan heterogènies contingudes en els estats amb llengües en contacte fan molt difícil determinar unes regles comunes capaces de garantir-hi adequadament els drets lingüístics en tots els casos. Això explica que siguin molt escasses les previsions lingüístiques expresses contingudes en tractats i acords internacionals universals. En concret, podem esmentar la Convenció relativa a la lluita contra les discriminacions

en l'esfera de l'ensenyament, aprovada el 14 de desembre de 1960 per la Conferència de l'Organització de les Nacions Unides per a l'Educació, la Ciència i la Cultura, que a Espanya va entrar en vigor el 20 de novembre de 1969; la Convenció sobre els drets de l'infant, de 20 de novembre de 1989, Instrument de ratificació de 30 de novembre de 1990, i el Conveni (N. 169) sobre pobles indígenes i tribals en països independents, adoptat el 27 de juny de 1989 per la Conferència General de l'Organització Internacional del Treball. El Conveni està obert a tots els estats membres de l'Organització, encara que el seu objecte el constitueixin els pobles indígenes i tribals. Això explica que Espanya, tot i no tenir-ne, l'hagi ratificat (Instrument de ratificació de 29 de gener de 2007).[1]

Ara bé, els condicionants que es desprenen dels dos primers instruments internacionals són mínims, i els del tercer, de més envergadura, no afecten Espanya, vist que els subjectes beneficiaris són els nens dels pobles indígenes o tribals. De la Convenció relativa a la lluita contra les discriminacions en l'esfera de l'ensenyament, convé tenir-ne en compte, per bé que s'aplica només a les minories nacionals, allò que estipula l'article 5.1, lletra c, en la mesura que reconeix a favor dels membres d'aquelles minories el dret d'emprar i/o d'ensenyar el seu propi idioma en l'exercici de les activitats docents. Atès que, en principi, el dret que cal reconèixer és el d'«emplear» o «enseñar» el propi idioma,[2] resulta que per complir amb la Convenció n'hi ha prou amb l'establiment del dret de rebre l'ensenyament de la pròpia llengua. És a dir, la Convenció no arribaria a condicionar la llengua vehi-

---

1 BOE núm. 58, de 8 de març de 2007. Va entrar en vigor per a Espanya el 15 de febrer de 2008. Per als altres dos tractats internacionals, vegeu respectivament el BOE núm. 262, de l'1 de novembre de 1969, i el BOE núm. 313, de 31 de desembre de 1990 (entrada en vigor el 5 de gener de 1991).

2 Recordem la discordança entre les versions autèntiques anglesa, francesa i russa, que parlen d'«emprar *o* ensenyar», respecte de la versió castellana o espanyola, també autèntica, que preveu «emplear *y* enseñar». L'article 5.1, lletra c, de la Convenció relativa a la lluita contra les discriminacions en l'esfera de l'ensenyament, i el tema de la discrepància entre les versions autèntiques, els vaig comentar detingudament a Antoni Milian i Massana, *Derechos lingüísticos y derecho fundamental a la educación. Un estudio comparado: Italia, Bélgica, Suiza, Canadá y España*, Madrid, Civitas, 1994, p. 59-63. El llibre correspon a la versió castellana, i actualitzada, d'una edició anterior en llengua catalana: Antoni Milian i Massana, *Drets lingüístics i dret fonamental a l'educació. Un estudi comparat: Itàlia, Bèlgica, Suïssa, el Canadà i Espanya*, Barcelona, Institut d'Estudis Autonòmics, 1992. Al llarg del treball, les remissions a aquest llibre les faré només a la versió castellana, perquè és la més actualitzada.

cular. Tampoc no la condiciona pròpiament la Convenció sobre els drets de l'infant, ja que limita les obligacions dels estats a haver d'encaminar l'educació a «Inculcar al niño el respeto [...] de su idioma y sus valores». Segurament serà difícil infondre-li el dit respecte si mai no s'utilitza la llengua de l'infant a l'aula, però la Convenció no entra en la llengua vehicular. Quant al Conveni (N. 169), la regulació que s'hi conté, més vigorosa,[3] no té efectes a Espanya, com ja he advertit.

En qualsevol cas, els drets lingüístics escolars reconeguts en les tres convencions no hi són establerts com a contingut intrínsec del dret a l'educació, sinó com a drets que es reconeixen en favor de determinats col·lectius, els quals complementarien o desenvoluparien el contingut d'aquell dret fonamental.

Si passem a l'examen dels *tractats internacionals regionals*, n'hi ha dos que convé recordar, en la mesura que contenen referències expresses a les llengües en l'ensenyament, i atès que ambdós han estat ratificats per Espanya. Es tracta del Conveni marc per a la protecció de les minories nacionals, vigent a Espanya des de l'1 de febrer de 1998,[4] i de la Carta europea de les llengües regionals o minoritàries, que va entrar en vigor l'1 d'agost de 2001.[5] El Conveni marc té un interès escàs per a nosaltres, vist

---

3 Aquesta regulació la trobem a l'article 28 del Conveni, que disposa el següent: «1. Siempre que sea viable, deberá enseñarse a los niños de los pueblos interesados a leer y a escribir en su propia lengua indígena o en la lengua que más comúnmente se hable en el grupo a que pertenezcan. Cuando ello no sea viable, las autoridades competentes deberán celebrar consultas con esos pueblos con miras a la adopción de medidas que permitan alcanzar este objetivo. / 2. Deberán tomarse medidas adecuadas para asegurar que esos pueblos tengan la oportunidad de llegar a dominar la lengua nacional o una de las lenguas oficiales del país. / 3. Deberán adoptarse disposiciones para preservar las lenguas indígenas de los pueblos interesados y promover el desarrollo y la práctica de las mismas.»

4 La data de l'Instrument de ratificació del Conveni marc per a la protecció de les minories nacionals és el 20 de juliol de 1995 (BOE núm. 20, de 23 de gener de 1998).

5 Espanya va ratificar la Carta europea de les llengües regionals o minoritàries el 9 d'abril de 2001 (l'Instrument de ratificació és de 2 de febrer del mateix any), i per això va entrar en vigor l'1 d'agost d'aquell any. Recordem que, segons l'article 19.2 de la Carta, l'entrada en vigor d'aquest tractat té lloc el primer dia del mes següent de la data en què hagi expirat un període de tres mesos després de la data del dipòsit de l'Instrument de ratificació, acceptació o aprovació. Tot i haver entrat en vigor, la Carta va estar unes setmanes sense produir efectes interns, a causa del fet de no haver-se publicat fins més tard al BOE (la publicació al BOE va tenir lloc en el núm. 222, de 15 de setembre de 2001). Recordem que la publicació oficial a Espanya és una condició necessària perquè els tractats internacionals vàlidament celebrats formin part de l'ordenament intern (art. 96.1 CE).

que, en darrer terme, amb la formulació disjuntiva de l'apartat 2 de l'article 14 només garanteix l'aprenentatge de la llengua de la minoria nacional corresponent.[6] En efecte, segons l'article 14:

> 1. Las Partes se comprometen a reconocer a toda persona perteneciente a una minoría nacional el derecho a aprender su lengua minoritaria.
> 2. En las zonas geográficas habitadas tradicionalmente o en número considerable por personas pertenecientes a minorías nacionales, si existe una demanda suficiente, las Partes se esforzarán por asegurar, en la medida de lo posible y en el marco de su sistema educativo, que las personas pertenecientes a esas minorías tengan la posibilidad de aprender la lengua minoritaria o de recibir enseñanza en esa lengua.
> 3. El apartado 3 [*sic*] [es refereix a l'apartat 2] del presente artículo se aplicará sin perjuicio del aprendizaje de la lengua oficial o de la enseñanza en esa lengua.[7]

Allò que podria tenir interès és demanar-se si l'apartat 3 garanteix internacionalment l'aprenentatge del castellà en aquelles comunitats autònomes en les quals el model lingüístic, o un dels models lingüístics que s'hi apliquen, té o tenen com a llengua vehicular una llengua altra que el castellà. En qualsevol cas, com veurem, l'aprenentatge del castellà queda garantit per la mateixa Constitució espanyola.

En canvi, la Carta europea de les llengües regionals o minoritàries té molta més transcendència, ja que Espanya, dins dels diferents nivells de compromís que l'instrument internacional admet a l'hora de ratificar-lo, s'ha obligat en uns termes màxims que impliquen el compromís de preveure, en les comunitats autònomes amb llengua oficial pròpia, centres docents

---

6 Fernand de Varennes i Patrick Thornberry apunten una possible interpretació per vèncer el sentit disjuntiu contingut en l'apartat 2 del precepte, que es basa en el fet que, si no, el contingut dels apartats 1 i 2 seria coincident. L'argument no em sembla, però, consistent, perquè ja hi ha una diferència notable entre els apartats 1 i 2 en la mesura que el primer no subjecta el dret a aprendre la llengua minoritària a l'àmbit escolar, cosa que sí que fa l'apartat segon en cenyir-se al marc del sistema educatiu. Vegeu Fernand de Varennes, Patrick Thornberry, «Article 14», a Marc Weller (ed.), *The Rights of Minorities in Europe. A Commentary on the European Framework Convention for the Protection of National Minorities*, Oxford, Oxford University Press, 2006 (Paperback), 407, p. 423.

7 Reprodueixo el text de la versió oficial en llengua castellana del Conveni marc, publicat al BOE núm. 20, de 23 de gener de 1998. Aquesta versió oficial no gaudeix del valor de text autèntic, ja que només en són, d'autèntiques, les versions oficials anglesa i francesa. Per saber-ne més, sobre l'article 14, vegeu, per exemple, Fernand de Varennes, Patrick Thornberry, «Article 14», cit., p. 407-428.

en nombre suficient que garanteixin a tots els qui ho desitgin poder rebre la totalitat de l'ensenyament dels diferents nivells i etapes educatius no universitaris en la respectiva llengua pròpia (en català, en el cas de Catalunya, i en aranès a l'Aran).[8] En concret, Espanya s'ha obligat a aplicar a les llengües reconegudes com a oficials en els estatuts d'autonomia, entre d'altres, els apartats a.i, b.i, c.i, i d.i del paràgraf 1 de l'article 8, que, en matèria d'ensenyament, manen el següent:

> 1. En materia de enseñanza y, por lo que se refiere al territorio en que se hablan dichas lenguas y según sea la situación de cada una de ellas, sin perjuicio de la enseñanza de la(s) lengua(s) oficial(es) del Estado, las Partes se comprometen a:
> a i) prever una educación preescolar garantizada en las lenguas regionales o minoritarias correspondientes; [...]
> b i) prever una enseñanza primaria garantizada en las lenguas regionales o minoritarias correspondientes; [...]
> c i) prever una enseñanza secundaria garantizada en las lenguas regionales o minoritarias correspondientes; [...]
> d i) prever una enseñanza técnica y profesional garantizada en las lenguas regionales o minoritarias correspondientes; [...][9]

---

8 De fet, d'acord amb l'Instrument de ratificació, els compromisos als quals ara em refereixo han estat adoptats per Espanya per a «las lenguas reconocidas como oficiales en los Estatutos de Autonomía de las Comunidades Autónomas del País Vasco, Cataluña, Islas Baleares, Galicia, Valencia y Navarra.» Per tant, hi entrarien, seguint l'ordre d'enumeració de les comunitats, l'èuscar (País Basc i Navarra), el català (Catalunya i Illes Balears), l'aranès per a l'Aran des de l'entrada en vigor del nou Estatut d'autonomia de Catalunya, el gallec i el valencià (variant del català). Per cert, l'expressió «lenguas reconocidas como oficiales en los Estatutos de Autonomía de las Comunidades Autónomas» no és jurídicament correcta, atès que el reconeixement de l'oficialitat de les llengües pròpies de les comunitats autònomes, tot i que sigui de manera innominada, el fa ja la Constitució i no el respectiu Estatut. Aquests, en aquest punt, es limiten a denominar la llengua i a dotar d'eficàcia jurídica la condició d'oficialitat constitucionalment sancionada. La naturalesa *ex constitutione* de l'oficialitat de les llengües pròpies de les comunitats autònomes es dedueix del text de l'article 3.2 CE i de les intervencions fetes durant la tramitació parlamentària d'aquest precepte al si de les Corts materialment constituents que van elaborar i aprovar la Constitució. Vegeu Antoni Milian Massana, «La regulación constitucional del multilingüismo», *Revista Española de Derecho Constitucional*, núm. 10, 1984, 123, p. 134-136.

9 Reprodueixo el text de la versió oficial en llengua castellana de la Carta, publicat en el BOE núm. 222, de 15 de setembre de 2001. Aquesta versió oficial tampoc no és un text autèntic, ja que només en són, d'autèntiques, les versions oficials anglesa i francesa.

D'acord amb la Carta europea de les llengües regionals o minoritàries, s'ha de garantir, per tant, una educació preescolar, un ensenyament primari, un ensenyament secundari i un ensenyament tècnic i professional en les llengües oficials pròpies de les comunitats autònomes per a aquells que ho desitgin. La previsió de la Carta no abraça tots els centres d'ensenyament ni tots els alumnes, ja que la Carta no imposa un model o sistema homogeni per a tothom, sinó que obliga només a garantir tots aquells ensenyaments en la llengua regional o minoritària (en català, a Catalunya, i també en aranès, a l'Aran) a qui ho desitgi.[10] La Carta, d'altra banda, ho condiciona a la circumstància següent: «según sea la situación de cada una de ellas [de les llengües regionals]». Com ha apuntat algun autor, aquest condicionant fixa el criteri al qual han d'acudir els estats a l'hora de determinar, dintre dels graus de compromís que és possible escollir, les obligacions sobre ensenyament previstes a la Carta que es compromet aplicar a cada llengua.[11] Cal demanar-se, tanmateix, si aquella clàusula permetria introduir modulacions als compromisos ja adquirits a través de la ratificació de la Carta. Aquestes modulacions només serien admissibles en els casos en què el mateix compromís, tal com està previst a la Carta, admetés un marge d'apreciació.[12] En tot cas, en contra del que vaig assenyalar en una altra ocasió,[13] no es poden

---

10 Antoni Milian i Massana, «Los límites jurídicos existentes para la configuración del sistema lingüístico escolar del País Vasco y vías para la reforma del sistema vigente», *Revista Vasca de Administración Pública*, núm. 79, 2007, p. 76-77, on m'hi havia referit en relació amb l'èuscar. Bo i comentant les opinions del Comitè d'experts creat per l'article 17 de la Carta sobre l'abast dels compromisos estipulats en els apartats a.i, b.i, c.i, i d.i del paràgraf 1 de l'article 8, Alba Nogueira López precisa, coincidint amb el que ha estat assenyalat, que «[t]his higher level of undertaking to education primarily in the RMLs need not be mandatory for all students in the territory where the language is traditionally spoken», i que «[t]he competent authorities may offer various educational models in the territories in which these languages are traditionally spoken, at least one of which must include teaching in the RMLs». Alba Nogueira López, «Article 8.1. Education (I)», a Alba Nogueira López, Eduardo J. Ruiz Vieytez, Iñigo Urrutia Libarona, *Shaping language rights. Commentary on the European Charter for Regional or Minority Languages in light of the Committee of Experts' evaluation*, Estrasburg, Council of Europe Publishing, 2012, 247, p. 257-258.

11 Jean-Marie Woehrling, *La Charte européenne des langues régionales ou minoritaires. Un commentaire analytique*, Estrasburg, Éditions du Conseil de l'Europe, 2005, p. 93 i 145. Aquest és, a més, el sentit que li dóna l'*Explanatory Report* relatiu a la Carta: «this stipulation is especially relevant to the choice of which option to accept for which language in sub-paragraphs *a* to *f*».

12 Jean-Marie Woehrling, *La Charte européenne...*, cit., p. 93.

13 Antoni Milian i Massana, «Los límites jurídicos existentes...», cit., p. 77 i 100.

condicionar els compromisos previstos en els apartats a.i, b.i, c.i, i d.i del paràgraf 1 de l'article 8 a la sol·licitud d'un nombre d'alumnes mínim que en justifiqui l'aplicació. Això ja no seria una modulació, sinó l'assumpció dels compromisos corresponents a uns altres apartats (els apartats a.iii, b.iv, c.iv, i d.iv del paràgraf 1 de l'article 8). En conseqüència, doncs, les autoritats han de garantir la totalitat de cada un dels ensenyaments no universitaris en la llengua regional[14] (en el nostre cas la catalana, i també l'aranès a l'Aran)

---

14 La totalitat de cada ensenyament o, com també diu el Comitè d'experts, cal poder fer, almenys, tota l'educació *essencialment* en la llengua regional. No n'hi hauria prou, en canvi, de poder fer una part *substancial* de tot l'ensenyament no universitari en la llengua regional, ja que correspondria a un altre compromís de la Carta: el previst als apartats a.ii, b.ii, c.ii, i d.ii del paràgraf 1 de l'article 8. Per això, com adverteix l'Informe de 2005 del Comitè d'experts sobre l'aplicació de la Carta a Espanya, els sistemes escolars de les comunitats autònomes que només garanteixen models bilingües (com feien aleshores els de les Illes Balears i a Galícia) no satisfan els compromisos adquirits per Espanya. Vegeu l'*Informe del Comité de Expertos sobre la aplicación de la Carta en España*, de 21 de setembre de 2005, paràgrafs 624-625 i 874-875. Accessible a l'adreça <http://www.coe.int/t/dg4/education/minlang/report/EvaluationReports/SpainECRML1_es.pdf>. En l'Informe corresponent al segon cicle de supervisió, d'11 de desembre de 2008, el Comitè aprecia que els compromisos de la Carta en matèria d'ensenyament es continuen incomplint a les Illes Balears, i observa que la situació podria fins i tot haver empitjorat (vegeu els paràgrafs 720-722). Per a Galícia, en canvi, el Comitè aprecia millores i conclou que els compromisos es compleixen parcialment (paràgrafs 1032-1036). El segon Informe és accessible a l'adreça següent: <http://www.coe.int/t/dg4/education/minlang/report/EvaluationReports/SpainECRML2_es.pdf>.

Tampoc no complia del tot els compromisos de la Carta adquirits per Espanya el sistema del País Basc, tot i basar-se en l'elecció lingüística, en no cobrir suficientment la demanda de places per al Model D –que és el que vehicula tot l'ensenyament en èuscar– en l'etapa d'educació secundària, però, sobretot, no els complia en els ensenyaments tècnics i cicles formatius de la formació professional. Vegeu l'Informe de 2005, paràgrafs 486 i 489. Segons l'Informe del segon cicle de supervisió, el dèficit de places del Model D s'hauria corregit, mentre que en l'ensenyament tècnic i professional el compromís es compliria parcialment gràcies als progressos realitzats (vegeu els paràgrafs 553-554 i 556-557). Per contra, el model lingüístic escolar aplicat a Catalunya satisfà els compromisos de la Carta adoptats per Espanya i en l'Informe de 2005 mereix un comentari elogiós del Comitè. Vegeu-ne els paràgrafs 207-208. El compliment dels compromisos també es constata en l'Informe de 2008 (paràgrafs 214-220).

Respecte a la Comunitat Valenciana l'Informe corresponent al primer cicle conclou que els compromisos només es complien parcialment (paràgrafs 740-745), excepte en l'ensenyament tècnic i professional, on no es complien (paràgraf 746). A la «zona bascòfona» de Navarra no es complien en l'ensenyament preescolar i en l'ensenyament primari; pel que fa a l'ensenyament secundari i a l'ensenyament tècnic i professional, el Comitè assenyala que no pot arribar a conclusions per manca de dades (paràgrafs 333-338). En l'Informe corresponent al segon cicle, les conclusions són les mateixes per a la Comunitat Valen-

per a tots els alumnes que desitgin seguir-los en aquesta llengua, sense sotmetre-ho a una demanda prèvia o a un nombre mínim d'interessats.[15] Podem parlar, per tant, de la consagració d'un veritable *dret* a rebre l'ensenyament en la llengua regional o minoritària, per bé que la Carta no sigui un tractat de drets lingüístics, sinó un instrument internacional destinat a salvaguardar la diversitat lingüística a través de la protecció de les llengües regionals o minoritàries.

La Carta europea supedita encara els compromisos de l'article 8.1 a la condició que s'assumeixin «sin perjuicio de la enseñanza de la(s) lengua(s) oficial(es) del Estado». Sobre aquest ensenyament, tindrem l'ocasió de comprovar que l'ensenyament obligatori del castellà en els plans d'estudi –el castellà és, d'acord amb la Constitució, «la lengua española oficial del Estado» (art. 3.1 CE)– constitueix una exigència constitucional que tant el legislador estatal com l'autonòmic han de respectar i que han desenvolupat normativament. Per tant, amb la satisfacció d'aquest imperatiu constitucional queda satisfeta, a la vegada, la previsió de la Carta.

La Carta europea forma part de l'ordenament jurídic espanyol, atesa la seva qualitat de tractat internacional celebrat vàlidament i pel fet acumulatiu d'haver estat publicada oficialment. Per consegüent, obliga el legislador, el

---

ciana (paràgrafs 867-874), mentre que a la «zona bascòfona» de Navarra els compromisos es complien en els ensenyaments de preescolar i primària (paràgrafs 388-390 i 393) i en l'ensenyament secundari (paràgrafs 355-357), i s'incomplien en l'ensenyament tècnic i professional (paràgrafs 358-362).

Recentment s'ha publicat, en versió anglesa, l'Informe del tercer cicle de supervisió, de data 24 d'octubre de 2012. Segons aquest nou Informe, a Catalunya i al País Basc es complirien tots els compromisos (paràgrafs 259 i 518-521, respectivament), mentre que a les Illes Balears es complirien a l'ensenyament preescolar (paràgraf 632), parcialment només a l'ensenyament primari i secundari (paràgraf 632) i s'incomplirien en l'ensenyament tècnic i professional (paràgraf 635). En el cas de la Comunitat Valenciana, en els quatre tipus d'ensenyament no universitari els compromisos es complirien parcialment (paràgrafs 774-788), i a la «zona bascòfona» de Navarra es complirien, excepte en l'ensenyament tècnic i professional (paràgrafs 333-343). En l'Informe del tercer cicle no hi ha un apartat dedicat exclusivament a Galícia. L'informe és accessible a l'adreça següent: <http://www.coe.int/t/dg4/education/minlang/report/EvaluationReports/SpainECRML3_en.pdf>.

15 Vegeu Alba Nogueira López, «Article 8.1.Education...», cit., p. 258, on llegim el següent: «There has to be provision by the public authorities covering all speakers who wish to study primarily in the minority languages without the need for prior demand or a specified number of interested speakers. This level of undertaking, entailing an obligation on the part of the education authorities to provide education in the RMLs, produces an unconditional right to receive education in these languages.»

qual, en virtut de l'article 96 CE, no pot contradir-la,[16] com també s'imposa a les autoritats, les quals no poden deixar d'aplicar-la.

En la mesura que afecta drets fonamentals i llibertats reconeguts per la Constitució, la Carta europea de les llengües regionals o minoritàries esdevé, a la vegada, paràmetre per interpretar-los, segons hem vist que estableix l'article 10.2 CE i ho ha recordat expressament el Tribunal Constitucional en la Interlocutòria 166/2005, de 19 d'abril (darrer paràgraf del FJ 4).

A més, el Tribunal Constitucional espanyol li ha reconegut encara la força de proporcionar («proporciona», diu l'intèrpret suprem de la Constitució) «pautas interpretativas del régimen jurídico de la cooficialidad lingüística».[17] En virtut d'aquest reconeixement, la Carta adquiriria rellevància en el nivell *constitucional* del model lingüístic espanyol, en la mesura que, davant del silenci de la Constitució (que, com s'ha dit, precisa poc l'abast i el contingut del règim lingüístic que estableix), proporcionaria un contingut mínim a l'estatut d'oficialitat.[18] L'afirmació del Tribunal Constitucional és, doncs, rellevant, perquè una bona part del contingut, efectes i conseqüències de l'oficialitat no estan necessàriament connectats amb els drets i les llibertats fonamentals, i resulta que, fora d'aquests drets i llibertats, els tractats internacionals, com ha declarat reiteradament el mateix Tribunal Constitucional, no constitueixen un paràmetre o un cànon per enjudiciar l'adequació a la Constitució de les normes amb rang de llei. El fet que el Tribunal precisi en la Interlocutòria que les pautes interpretatives ho són «sin perjuicio de reiterar que la Carta no puede erigirse en

---

16 Iñaki Lasagabaster recorda que per al Tribunal Suprem «la contradicción entre un Tratado internacional y las normas internas, aunque sean leyes, lleva a la prevalencia de lo dispuesto en el Tratado internacional». Iñaki Lasagabaster Herrarte, *La Carta Europea de la Autonomía Local*, Iustel, Madrid, 2007, p. 103. Encara que això ja no correspongui al supòsit de la Carta europea de les llengües regionals o minoritàries, recordem que la prevalença també té lloc en el cas dels tractats internacionals que no requereixen l'autorització prèvia de les Corts Generals perquè l'Estat pugui donar el consentiment per obligar-s'hi.

17 ITC 166/2005, de 19 d'abril, FJ 5.

18 Ho adverteix intel·ligentment Xabier Arzoz: «[...] a la luz del citado pronunciamiento del Tribunal Constitucional, la relevancia de la Carta puede ser enorme para el plano *constitucional* del modelo lingüístico español, en cuanto que proporcionaría un contenido mínimo al estatus de oficialidad». Vegeu Xabier Arzoz Santisteban, «Lenguas y modalidades lingüísticas en la Constitución Española: ¿Dos regímenes jurídicos diferenciados?», a Antoni Milian i Massana (coord.), *El plurilingüisme a la Constitució espanyola*, Barcelona, Institut d'Estudis Autonòmics, 2009, 61, p. 106.

canon autónomo de validez del precepto legal» no invalida la importància del pronunciament. En aquest sentit, és significatiu que, en canvi, en el cas de la Carta europea de l'autonomia local, instrument internacional germà de la Carta europea de les llengües regionals o minoritàries,[19] el Tribunal Constitucional recordés, sense introduir-hi cap matís, i subratllo aquesta diferència, la seva doctrina tradicional segons la qual «los tratados internacionales no constituyen canon para el enjuiciamiento de la adecuación a la Constitución de normas dotadas de rango legal» (STC 235/2000, de 5 d'octubre, FJ 11).[20]

Val la pena notar, tanmateix, el contrast que hi ha entre el reconeixement ampli que el Tribunal Constitucional fa sobre el valor de la Carta europea de les llengües regionals o minoritàries en la Interlocutòria 166/2005 i la manera restrictiva com el Tribunal aplica després, en la mateixa Interlocutòria, determinats compromisos de l'article 9, assumits per Espanya. Com que aquests compromisos no fan referència a l'ensenyament, sinó a la justícia, no escau ara i aquí comentar-ne els detalls.[21]

---

19 Recordem que la Carta europea de l'autonomia local ha estat elaborada en el si del Consell d'Europa, com ho ha estat la Carta europea de les llengües regionals o minoritàries, i que l'una i l'altra deixen certa llibertat als estats pel que fa als compromisos que cal assumir a l'hora de ratificar-les.

20 Sobre el valor de la Carta europea de l'autonomia local en l'ordenament jurídic intern, vegeu Iñaki Lasagabaster Herrarte, *La Carta Europea de la Autonomía*..., cit., p. 99-107. Quant al valor de la Carta europea de les llengües regionals o minoritàries, alguns autors, com recorda Xabier Arzoz, n'han defensat la inclusió dins del bloc de la constitucionalitat. Vegeu Xabier Arzoz Santisteban, «Lenguas y modalidades lingüísticas.....», cit., p. 106.

21 Qui vulgui saber-ne més, pot veure, per exemple, Iñigo Urrutia Libarona, «Derechos fundamentales y derechos lingüísticos en el ámbito de la justicia», a Manuel Gerpe Landín, Miguel Ángel Cabellos Espiérrez (coords.), *Poder Judicial y modelo de Estado*, Barcelona, Atelier, 2013, 151, p. 183-186; Antoni Milian i Massana, «Principis i criteris en la jurisprudència del Tribunal Constitucional espanyol en matèria lingüística», a Antoni Milian i Massana (coord.), *Jurisprudències constitucionals en matèria lingüística: principis i criteris*, Barcelona, Institut d'Estudis Autonòmics, 2011, 129, p. 153; Xabier Arzoz, «The implementation of the European Charter for Regional or Minority Languages in Spain», a Robert Dunbar, Gwynedd Parry, Simone Klinge (eds.), *The European Charter for Regional or Minority Languages: Legal Challenges and Opportunities*, Estrasburg, Council of Europe Publishing, 2008, 83, p. 100-107; Iñaki Agirreazkuenaga Zigorraga, «La Carta Europea de Lenguas Regionales o Minoritarias del Consejo de Europa como derecho interno», a José Manuel Pérez Fernández (coord.), *Estudios sobre el estatuto jurídico de las lenguas en España*, Barcelona, Atelier, 2006, 105, p. 119-125; Eva Pons Parera, «Estatuto jurídico de las lenguas en Cataluña», a José Manuel Pérez Fernández (coord.), *Estudios sobre el estatuto jurídico de las lenguas*..., cit., 281, p. 303-304.

Per bé que no es tracta ja d'un tractat o acord internacional, sinó d'una norma comunitària (ens endinsem ara en el nivell supranacional, i abandonem el nivell interestatal), no està de més recordar la Directiva 77/486/CEE, de 25 de juliol de 1977, relativa a l'escolarització dels fills dels treballadors migrants, en la mesura que fa referència expressa a les llengües a l'ensenyament. La Directiva configura el deure per a l'Estat d'acollida membre de la Unió Europea d'adoptar, en cooperació amb l'Estat d'origen, també de la Unió, les mesures pertinents de cara a promoure, en coordinació amb l'ensenyament normal, l'ensenyament de la llengua materna dels fills dels treballadors nacionals de l'Estat membre d'origen que resideixin a l'Estat membre d'acollida quan aquests treballadors exerceixin o hagin exercit en l'Estat d'acollida una activitat per compte d'altri. Notem com la Directiva és extremament prudent, ja que, amb puritat, obliga els estats a adoptar les mesures apropiades per *promoure* l'ensenyament de la llengua materna, sense garantir-ne efectivament l'ensenyament, que en cap cas s'articula com un dret. D'altra banda, no hi ha cap referència a la llengua docent.

2.2 · Els tractats i els acords internacionals que no contenen normes expresses relatives a la llengua en l'ensenyament

La majoria de tractats i acords internacionals sobre drets i llibertats fonamentals no contenen normes expresses relatives a la llengua en l'ensenyament. En aquests instruments hi trobem sovint reconegut el dret a l'educació o a la instrucció, sense fer esment, però, als aspectes lingüístics. És el cas, per exemple, entre els tractats internacionals universals, del Pacte internacional de drets econòmics, socials i culturals,[22] l'article 13 del qual consagra el dret a l'educació i, a més, precisa que l'educació ha d'orientar-se envers el ple desenvolupament de la personalitat humana. En el nivell dels tractats internacionals regionals, per citar-ne també un exemple, l'article 2 del primer Protocol addicional al Conveni per a la protecció dels drets humans i de les llibertats fonamentals (d'ara endavant, CEDH) tampoc no conté referències

22 El Pacte internacional de drets econòmics, socials i culturals, de 19 de desembre de 1966, va entrar en vigor a Espanya el 27 de juliol de 1977, en haver-se dipositat l'Instrument de ratificació, de 13 d'abril de 1977, el 27 d'abril del mateix any (BOE núm. 103, de 30 d'abril de 1977). Els textos oficials del Pacte en xinès, espanyol, francès, anglès i rus són igualment autèntics.

lingüístiques, quan proclama el dret a la instrucció.[23] Ara bé, encara que en aquesta mena de preceptes no hi hagi una menció expressa a la llengua, ens hem de preguntar si el dret a l'educació o a la instrucció que reconeixen els tractats internacionals universals o regionals, i la garantia del ple desenvolupament de la personalitat que sol acompanyar-lo, comprenen un contingut lingüístic, i, en el seu cas, quin n'és l'abast. Tinguem en compte que és una cosa comunament acceptada que determinats drets i llibertats fonamentals abracen de manera intrínseca una dimensió lingüística. I si hi ha algun contingut lingüístic essencial, aquest contingut l'han de respectar necessàriament els estats parts, i en el nostre cas, d'acord amb el que disposa l'art. 10.2 CE, condicionarà, a més, la interpretació del dret a l'educació que consagra l'art. 27 CE.

En la mesura que des de les instàncies internacionals s'hagin interpretat de manera oficial els preceptes de tractats ratificats per Espanya que reconeixen el dret a l'educació o a la instrucció, les opinions o la jurisprudència que en resulti ens poden ser útils, si s'hi pronuncien, a l'hora d'esbrinar si aquell dret enclou un contingut lingüístic, perquè, en el cas que s'hi hagin pronunciat, les dites opinions o jurisprudència adquiriran un relleu notable, ja que esdevindran, en virtut del mateix l'article 10.2 CE, pauta interpretativa en l'exegesi que el Tribunal Constitucional faci del dret a l'educació consagrat a l'article 27 CE.

En concret, ha estat el Tribunal Europeu de Drets Humans (d'ara endavant, TEDH) l'òrgan jurisdiccional internacional que ha tingut ocasió de pronunciar-se sobre l'abast lingüístic inherent al dret a la instrucció, en interpretar l'article 2 del primer Protocol al CEDH, que, recordem-ho, disposa el següent:

> A nadie se le puede negar el derecho a la instrucción. El Estado, en el ejercicio de las funciones que asuma en el campo de la educación y de la enseñanza, respetará el derecho de los padres a asegurar esta educación y esta enseñanza conforme a sus convicciones religiosas y filosóficas.[24]

---

23 La data de l'Instrument de ratificació per part d'Espanya del Protocol addicional núm. 1 és el 2 de novembre de 1990, i l'entrada en vigor per a l'Estat espanyol de l'esmentat Protocol va tenir lloc el 27 de novembre del mateix any (BOE núm. 11, de 12 de gener de 1991).

24 Els textos autèntics del CEDH i dels seus protocols són les versions oficials en llengua francesa i en llengua anglesa. La versió castellana de l'article 2 del primer Protocol addicional que transcric la manllevo de la publicada al BOE núm. 11, de 12 de gener de 1991. Un comentari general sobre l'article 2 del primer Protocol addicional, amb explicació

Com que Espanya, a través de la ratificació del CEDH, ha reconegut la jurisdicció del TEDH, la doctrina d'aquest Tribunal és pauta interpretativa dels drets i llibertats reconeguts en la Constitució espanyola.

Quant al contingut lingüístic del dret a la instrucció consagrat a l'article 2 del primer Protocol addicional, el TEDH ha deixat clar que els drets a l'educació o a la instrucció no comporten ni el dret a triar la llengua de l'ensenyament ni el dret a rebre l'ensenyament en la pròpia llengua. En efecte, en la Sentència de 23 de juliol de 1968, relativa a certs aspectes del règim lingüístic de l'ensenyament a Bèlgica,[25] el TEDH va concloure que l'article 14 del Conveni, que consagra el principi de la no-discriminació, combinat fins i tot amb l'article 2 del primer Protocol addicional, que garanteix els drets a la instrucció i a l'educació, «n'a pas pour effet de garantir aux enfants ou à leurs parents le droit à une instruction dispensée dans la langue de leur choix».[26] En un altre passatge, el Tribunal també recorda que l'obligació que han d'assumir els estats, d'acord amb la segona frase de l'article 2 del primer Protocol, de respectar el dret dels pares a assegurar l'educació i l'ensenyament conforme a les seves conviccions religioses i filosòfiques, «n'impose pas aux Etats le respect dans le domaine de l'éducation ou de l'enseignement, des préférences linguistiques des parents, mais uniquement celui de leurs convictions religieuses et philosophiques».[27]

---

d'algunes de les conseqüències lingüístiques derivades del seu contingut, podeu consultar-lo a Iñaki Lasagabaster Herrarte, Iñigo Urrutia Libarona, «Artículo 2. Derecho a la instrucción», a Iñaki Lasagabaster Herrarte (dir.), *Convenio Europeo de Derechos Humanos. Comentario sistemático*, Cizur Menor, Civitas-Thomson, 2a ed., 2009, 800-821.

25 *Affaire «relative à certains aspects du régime linguistique de l'enseignement en Belgique»* (fond), 23 juillet 1968, série A, nº 6.

26 *Affaire «relative à certains aspects...»*, cit., p. 35, § 11.

27 *Affaire «relative à certains aspects...»*, cit., p. 32, § 6. A continuació, el Tribunal insisteix: «Interpréter les termes "religieuses" et "philosophiques" comme couvrant les préférences linguistiques équivaudrait à en détourner le sens ordinaire et habituel et à faire dire à la Convention ce qu'elle ne dit pas.» I encara afegeix el següent: «Les travaux préparatoires confirment d'ailleurs que l'objet de la seconde phrase de l'article 2 n'était nullement d'assurer le respect, par l'Etat, d'un droit des parents de voir l'enseignement dispensé dans une langue autre que celle du pays dont il s'agit. En effet, le Comité d'experts qui avait la tâche de rédiger le projet de Protocole a écarté, en juin 1951, une proposition présentée en ce sens: plusieurs de ses membres ont estimé qu'elle visait un aspect du problème des minorités ethniques et sortait, dès lors, du cadre de la Convention [...]». Quan el TEDH diu «dans une langue autre que celle du pays dont il s'agit», aquesta llengua del país no té per què ser una qualsevol de les llengües oficials de l'Estat, ja que altrament el model belga hauria estat declarat, en la seva totalitat, contrari a l'article 2 del primer Protocol

Així doncs, pel que fa al contingut lingüístic inherent als drets a la instrucció i a l'educació, el TEDH rebutja que d'aquests drets s'infereixi el dret a triar la llengua de l'ensenyament.[28] Així mateix, com que en la Sentència de 23 de juliol de 1968 el TEDH admet la validesa del règim lingüístic escolar territorial belga, en el qual, amb poques excepcions, els alumnes són obligats a escolaritzar-se en la llengua del territori, resulta que el Tribunal accepta que el dret a la instrucció tampoc no comporta ineludiblement el dret a rebre l'ensenyament en la pròpia llengua. De tot això se'n desprèn la conseqüència que, des de la perspectiva del contingut lingüístic essencial i intrínsec dels drets a l'educació o a la instrucció (el contingut exacte del qual encara no hem precisat), els poders públics gaudeixen d'una llibertat considerable a l'hora de determinar la llengua docent.

Ara bé, segons el TEDH la restricció a la llibertat d'elecció no pot establir-se de manera indiscriminada. Qualsevol restricció, per no ser arbitrària, s'ha de basar en algun element objectiu (la regió, en el cas belga); s'ha de fonamentar en l'«interès públic» (preservar la llengua); la llengua que s'imposa no pot ser qualsevol (en el cas belga serveix que sigui una de les llengües nacionals), i la mesura ha de ser proporcionada. Una condició necessària perquè la mesura restrictiva sigui proporcionada consisteix, segons sembla extreure's dels raonaments del Tribunal, en el fet que el model ha de deixar alguna àrea o espai de llibertat lingüística (en el cas belga, aquest espai el configuraria la subsistència d'escoles privades no subvencionades, les quals no estan obligades a respectar el règim lingüístic general. Els estudis d'aquestes escoles no estan homologats, però els alumnes en poden obtenir posteriorment el reconeixement oficial a través d'un examen davant d'un jurat o tribunal acadèmic central).

En resum, els poders públics poden determinar la llengua docent, però en fer-ho no disposen d'una potestat absoluta, sinó que estan subjectes a

addicional. Amb posterioritat, el TEDH ha reafirmat que les conviccions religioses i filosòfiques no cobreixen les preferències lingüístiques dels pares per decidir la inadmissibilitat d'una part d'una demanda. Vegeu *Skender v. the Former Yugoslav Republic of Macedonia* (déc.), nº 62059/00, 22 November 2001, on pràcticament es reprodueix el paràgraf 6, p. 32, de la Sentència de l'assumpte belga. La referència de la posterior decisió final del cas Skender, que en declara la inadmissibilitat, és la següent: *Skender v. the Former Yugoslav Republic of Macedonia* (déc.), nº 62059/00, 10 March 2005.

28 Els arguments que utilitza el Tribunal per concloure-ho els vaig exposar i comentar a Antoni Milian i Massana, *Derechos lingüísticos y derecho fundamental a la educación*..., cit., p. 191-197. Hi remeto el lector.

una sèrie de límits: la determinació de la llengua ha de respondre a una justificació objectiva jurídicament rellevant i s'ha de fonamentar en l'interès públic; ha de ser proporcionada, i ha de deixar, almenys, algun espai de llibertat. A la vegada, la determinació no pot ser inconsistent, ja que la llengua que s'imposa ha de guardar alguna relació amb el territori o amb els subjectes afectats. En suma, la determinació de la llengua docent pels poders públics, per ser conforme amb els drets a la instrucció i a l'educació, no pot ser indiscriminada o arbitrària.

Que la restricció a la llibertat d'elecció de la llengua docent no pot ser arbitrària es dedueix també de la posterior Sentència del TEDH, Xipre c. Turquia, de 10 de maig de 2001.[29] Davant la supressió no justificada de l'ensenyament secundari en grec per part de les autoritats de l'anomenada «República Turca de Xipre del Nord», el TEDH conclou que hi ha una violació del dret a la instrucció. Tanmateix, en aquesta decisió el Tribunal no declara que el dret a la instrucció, segons el que consagra l'article 2 del primer Protocol addicional, comporti el dret a l'elecció de la llengua vehicular o a rebre l'ensenyament en la llengua pròpia de l'alumne (en grec, per als alumnes xipriotes grecs), per bé que la voluntat dels pares, segons el Tribunal, no resultava irrellevant. En la Sentència, convé destacar-ho, el TEDH no només no revoca la doctrina de la Sentència relativa al règim belga, sinó que la cita expressament: «De plus, cette disposition [l'art. 2 del Protocol núm. 1] ne précise pas la langue dans laquelle l'enseignement doit être dispensé afin que le droit à l'instruction soit respecté (arrêt précité en l'affaire linguistique belge, pp. 30-31, § 3)» (paràgraf 277). Són, doncs, diverses circumstàncies específiques –entre les quals sobresurten la presència d'alumnes que ja han cursat l'escolaritat primària en grec en una escola xipriota grega, la voluntat dels pares i la dificultat que per als alumnes xipriotes grecs representa el fet d'haver-se de desplaçar al sud de l'illa per poder continuar l'escolarització (l'ensenyament secundari) en grec, a més de l'existència de traves per al retorn– les que compel·leixen el Tribunal a reconèixer el fet imperiós d'haver d'establir un ensenyament secundari en grec com a mesura apropiada per satisfer les exigències de l'article 2 del primer Protocol addicional.

Al meu parer, de la Sentència Xipre c. Turquia es dedueixen dues conseqüències lingüístiques molt importants per al dret a l'educació, que cal

29 *Chypre c. Turquie* [G C], nº 25781/94, §§ 273-280, CEDH 2001-IV.

retenir: que la llengua vehicular no pot estatuir-se de manera arbitrària, i que, en determinades circumstàncies, el dret a l'educació pot requerir una llengua vehicular determinada. Aquests serien, en conseqüència, uns altres límits o condicionants a la determinació de la llengua docent per part dels poders públics.[30]

En un passatge de la Sentència, el Tribunal fa la constatació del fet que l'oferta d'escoles secundàries en turc o en anglès «n'est pas très réaliste, étant donné que ces enfants y ont déjà effectué leur scolarité primaire dans une école chypriote grecque» (paràgraf 278). El Tribunal no estén la seva argumentació sobre aquest punt, però l'oferta no és realista perquè els alumnes que han fet l'ensenyament primari en grec no comprendran, o tindran serioses dificultats per comprendre i aprofitar, els ensenyaments en turc o en anglès.[31] Per tant, encara que la Sentència no ho digui expressament, el TEDH està reconeixent implícitament que el dret a la instrucció exigeix que l'ensenyament sigui ofert en una llengua comprensible per l'alumne. Com ja vaig assenyalar fa força anys, aquesta exigència de la llengua vehicular comprensible per l'alumne és precisament allò en què consisteix, pel que fa a la llengua vehicular, el contingut lingüístic del dret a l'educació o a la instrucció.[32] Sobre això hi tornaré més endavant.

---

30 La sentència la vaig comentar més detalladament a Antoni Milian i Massana, «Comentarios en torno de la Ley del Parlamento de Cataluña 1/1998, de 7 de enero, de Política Lingüística», *Revista de Administración Pública*, núm. 157, 337, p. 352, nota 23.

31 Aquesta és la conclusió lògica que es dedueix de les paraules del TEDH. Així ho ha fet notar Manuel Lezertúa Rodríguez: «De l'avis de la Cour, cette situation était un déni du droit fondamental à l'instruction dans la mesure où, même si l'accès au niveau supérieur d'enseignement était officiellement assuré, il était impossible dans la pratique du fait du niveau insuffisant de maîtrise de la langue turque par les élèves concernés.» Manuel Lezertúa Rodríguez, «La Convention européenne des droits de l'homme et les langues minoritaires», a Diversos Autors, *La protection des langues minoritaires en Europe : vers une nouvelle décennie*, Estrasburg, Éditions du Conseil de l'Europe, 2010, 13, p. 25.

32 Antoni Milian i Massana, *Derechos lingüísticos y derecho fundamental a la educación*..., cit., *in totum*, i, singularment, les p. 443-445 de les consideracions i conclusions finals. Quant al contingut lingüístic inherent i essencial del dret a l'educació, el llibre conclou que també en formaria part, per bé que ja no afecta la llengua docent, i en la mesura que l'educació té com a objectiu garantir el ple desenvolupament de la personalitat humana, el dret dels nens a rebre l'ensenyament *de* la pròpia llengua quan cursin estudis en una escola situada dins del territori on la col·lectivitat lingüística a la qual pertanyen ha romàs tradicionalment i històricament, i és el territori on encara avui roman (en particular, p. 445-446).

En relació amb la llengua escolar, el TEDH ha tingut ocasió de pronunciar-se en alguna altra ocasió, particularment, en l'assumpte Oršuš i altres c. Croàcia, resolt definitivament el 16 de març de 2010.[33] Per bé que l'assumpte fa referència a la qüestió de la llengua vehicular, no s'hi discuteix el dret a triar-la o el dret a rebre l'ensenyament en la pròpia llengua. Allò que s'hi debat és si resulta discriminatòria la pràctica de l'estat demandat de segregar en classes diferenciades els alumnes que no dominen o no comprenen suficientment la llengua oficial utilitzada de manera general com a llengua docent en els centres escolars. La tensió jurídica radica aquí entre comprensió i discriminació. Cal veure si la segregació era imprescindible o una mesura proporcionada per garantir l'aprenentatge, o si, en canvi, n'hi havia prou amb l'adopció de mesures de suport dins de la mateixa aula per garantir la comprensió de l'ensenyament i l'adquisició dels coneixements corresponents. Per tant, no s'hi discuteixen algunes de les qüestions centrals que ens ocupen, però la doctrina d'aquestes decisions no deixa de tenir interès per a nosaltres, ja que, una vegada salvades les distàncies, es pot projectar a les mesures de suport i acollida instituïdes entre nosaltres per als alumnes que s'incorporen tardanament al sistema educatiu, mesures que poden consistir en la separació parcial i temporal en classes especials en els casos que ho requereixi l'adaptació i la posterior integració de l'alumne.[34] La Gran Sala estima, per una majoria molt ajustada, la pretensió dels demandants en apreciar l'existència d'una violació de l'article 14 del Conveni combinat amb l'article 2 del Protocol núm. 1.[35]

---

33 *Oršuš et autres c. Croatie* [G C], nº 15766/03, CEDH 2010.

34 Vegeu *infra* la nota 50.

35 En l'assumpte D. H. i altres c. República Txeca, el TEDH ja s'havia pronunciat sobre un cas semblant. La suposada discriminació també afectava alumnes de la minoria gitana i la segregació era encara més marcada, atès que es feia a través d'escoles especials diferenciades de les ordinàries, pensades originàriament per a alumnes amb discapacitat mental, en lloc de fer-se a través de classes separades en un mateix centre. En aquest assumpte, tanmateix, el feble coneixement de la llengua docent (en aquest cas, del txec) per poder seguir els ensenyaments ordinaris no era el motiu més rellevant a l'hora de justificar el tractament diferenciat que s'aplicava, sinó aspectes relacionats amb dèficits dels alumnes conseqüència de la marginació i la pobresa. La Gran Sala del TEDH també revoca aquí la decisió d'una sala, ara d'una sala de la Secció Segona, en apreciar per tretze vots contra quatre l'existència de violació de l'article 14 del Conveni combinat amb l'article 2 del Protocol núm. 1. *D. H. et autres c. République tchèque* [G C], nº 57325/00, CEDH 2007-IV.

De tota manera, en la resolució d'aquest assumpte hi ha implícita la idea que el dret a la instrucció no implica, com a contingut inherent, el dret de l'alumne a rebre l'ensenyament en la seva llengua. Altrament no es discutiria només la segregació, sinó el fet que l'ensenyament es fes en una llengua diferent de la dels alumnes.

L'assumpte Oršuš i altres c. Croàcia, amb l'*iter* processal de la revocació de la sentència d'una sala de la Secció Primera del TEDH, de 17 de juliol de 2008,[36] que havia estat adoptada amb el vot unànime dels set magistrats que la componien, i amb el resultat ajustat de la votació de la decisió de la Gran Sala del mateix Tribunal (9/8) i els vots particulars que l'acompanyen, ens posa en relleu un altre element, que em sembla rellevant de comentar: la dificultat que té el TEDH per decidir sobre aquest tipus de qüestions, motivada pel contingut amplíssim, d'altra banda necessàriament obert, de les normes invocades.[37] La manca de disposicions precises facilita que, a l'hora d'interpretar-les i aplicar-les, el control jurídic es pugui contaminar de l'opinió subjectiva o predeterminada del jutge. Per això, les qüestions relacionades amb la llengua escolar requereixen una certa actitud de contenció per part dels tribunals a l'hora de pronunciar-s'hi, en tot allò que les normes constitucionals o els respectius legisladors no hagin volgut determinar, precisar o perfilar.

El TEDH hauria tingut encara l'ocasió de pronunciar-se sobre el dret a la instrucció i la llengua vehicular en la resolució dels greuges plantejats en l'assumpte Grišankova i Grišankovs c. Letònia. En aquest cas, els demandants invocaven que la legislació lingüística escolar de Letònia infringia l'article 2 del primer Protocol addicional i els articles 3, 13 i 14 del Conveni, en imposar la llengua letona. Tanmateix, el Tribunal no va poder pronunciar-se sobre el fons de l'assumpte, en haver de declarar la inadmissibilitat de la demanda perquè els demandants no havien esgotat les vies de recurs internes.[38]

---

36 *Oršuš et autres c. Croatie*, nº 15766/03, 17 juillet 2008.

37 Bruno de Witte, en comentar breument la Sentència de 2008 de la Sala, apunta allò que podria arribar a ser una altra possible dificultat: «Il faut noter, toutefois, que la Cour est mal placée, dans son Palais de l'Europe à Strasbourg, pour évaluer l'existence réelle ou non d'une discrimination structurelle dans des cas pareils, qui requièrent une connaissance approfondie de la situation sur le terrain.» Bruno de Witte, «L'évolution des droits linguistiques (1983-2008)», *Revista de Llengua i Dret*, núm. 51, 2009, 47, p. 54.

38 *Grišankova et Grišankovs c. Lettonie* (déc.), nº 36117/02, CEDH 2003-II (extraits). En vaig fer esment a Antoni Milian i Massana, «El règim jurídic de la llengua catalana amb

3 · La Constitució espanyola de 27 de desembre de 1978

A la introducció ja he fet referència a la manca d'una regulació expressa a la Constitució espanyola sobre l'ús de les llengües a l'ensenyament. També he indicat que això no significava necessàriament la inexistència de límits constitucionals respecte d'aquesta matèria. Aquests límits –també ha estat esmentat– podien provenir, essencialment, d'una banda, de l'article 3 CE, i de l'altra, del contingut lingüístic que pogués comprendre el dret a l'educació de l'article 27 CE. Per a la determinació d'aquest contingut lingüístic era imprescindible, així mateix, en virtut de l'article 10.2 CE, saber-ne l'abast a partir del dret a l'educació o a la instrucció sancionat en els tractats i els acords internacionals sobre drets fonamentals i llibertats ratificats per Espanya. Aquesta incursió al dret internacional, l'hem feta en l'apartat precedent. Amb tots aquests elements, estem en condicions d'exposar els límits i els condicionants que imposa la Constitució en la regulació de les llengües a l'ensenyament.

Com ja he assenyalat en altres ocasions,[39] i he avançat en la introducció, de l'oficialitat d'una llengua se'n deriva el deure dels poders públics d'incorporar-la en els plans d'estudi com a assignatura obligatòria per a tots els alumnes, amb l'objectiu que n'adquireixin la comprensió i l'expressió correcta, tant oral com escrita, o fins i tot la dominin, quan acabin l'ensenyament bàsic i les altres titulacions no universitàries. Per tant, de l'article 3.1 CE, i de l'article 3.2 CE combinat amb cada un dels preceptes dels estatuts d'autonomia de les comunitats autònomes amb llengua oficial pròpia que recullen aquesta oficialitat, es desprèn que l'ensenyament del castellà i de la llengua oficial pròpia corresponent ha de formar part necessàriament del currículum dels ensenyaments no universitaris d'aquelles comunitats, per tal que els alumnes les comprenguin i les utilitzin adequadament.

En relació amb aquesta qüestió, convé afegir (vegeu *supra* la nota 32) que el contingut lingüístic inherent i essencial del dret a l'educació pot abastar, en la mesura que l'educació té com a objectiu garantir el ple des-

---

l'Estatut d'autonomia de Catalunya del 1979: balanç i perspectives», *Revista de Llengua i Dret*, núm. 47, 2007, 307, p. 343, nota 58.

39 La primera vegada que m'hi vaig referir va ser a Antoni Milian Massana, «Los derechos lingüísticos en la enseñanza, de acuerdo con la Constitución», *Revista Española de Derecho Constitucional*, núm. 7, 1983, 357, p. 361-363. Per cert, en aquest article primerenc mantenia una opinió sobre el contingut lingüístic del dret a l'educació que consagra l'article 27 CE que posteriorment vaig modificar en altres treballs.

envolupament de la personalitat humana (així ho explicita l'art. 27.2 CE), el dret dels nens a rebre l'ensenyament *de* la pròpia llengua quan cursin estudis en una escola situada dins del territori on la col·lectivitat lingüística a la qual pertanyen ha romàs tradicionalment i històricament, i és el territori on encara avui roman. Aquest vessant lingüístic del dret a l'educació no afegeix efectes jurídics nous per a aquelles llengües que gaudeixen de la condició de llengües oficials, atès que l'oficialitat ja obliga, com acabem de veure, al seu ensenyament. Tanmateix, és una conseqüència que cal tenir en compte en el cas d'aquelles llengües que, com per exemple el català a la part oriental d'Aragó, o de l'aragonès a la part nord d'aquesta comunitat, no han adquirit aquell estatut d'oficialitat.[40]

Pel que fa a la llengua docent, del dret a l'educació proclamat a l'article 27 CE sorgeix una conseqüència imperiosa, que consisteix en el fet que l'ensenyament s'ha de vehicular en una llengua comprensible. Aquest és el contingut lingüístic inherent al dret a l'educació, que s'ha de respectar si no es vol infringir aquest dret.[41] Aquesta dimensió lingüística, l'ha reconeguda també, com hem vist, el TEDH, si bé de manera implícita.

---

40 Sobre l'estatus jurídic de l'aragonès a la part septentrional d'Aragó i del català a la Franja d'Aragó, vegeu, per exemple, Vicenç Aguado i Cudolà, «Les llengües oficials en els procediments administratius, amb particular referència als procediments tramitats per mitjans electrònics», a Antoni Milian i Massana (coord.), *Drets lingüístics, de debò? Els drets lingüístics en les actuacions administratives i en determinades activitats supervisades per les administracions*, Barcelona, Institut d'Estudis Autonòmics, 2012, 119, p. 123-132. Aquest autor, en comentar la Llei de les Corts d'Aragó 10/2009, de 22 de desembre, d'ús, protecció i promoció de les llengües pròpies d'Aragó, exposa que, al seu parer, «la regulació que realitza la Llei de llengües d'Aragó resulta massa tímida i dista de poder considerar-se l'aragonès o el català en aquest territori com a llengües oficials ni *de iure* ni *de facto*» (p. 125-126). La Llei aragonesa 10/2009 ha estat derogada recentment per la Llei de les Corts d'Aragó 3/2013, de 9 de maig, d'ús, protecció i promoció de les llengües i modalitats lingüístiques pròpies d'Aragó. La nova Llei no comporta un increment de l'estatus jurídic de l'aragonès o del català. Per contra, escamotejant-ne el nom (art. 5) i afavorint-ne la fragmentació (disposició addicional primera), la Llei sembla pensada més aviat per afavorir la substitució d'aquestes llengües. Quant a l'ensenyament en l'àmbit escolar, es garanteix l'aprenentatge d'aquestes dues llengües, amb caràcter voluntari, però «en las zonas de uso histórico *predominante*» (art. 12.1) i també per als alumnes d'aquestes zones que han de desplaçar-se per fer els estudis en els centres educatius de referència situats en altres zones (art. 12.2). No em sembla que amb l'exigència de la condició «predominant» se satisfaci adequadament el contingut lingüístic del dret a l'educació que suara hem comentat en el text.

41 Per a un estudi detallat sobre el contingut lingüístic del dret a l'educació, vegeu el llibre citat *supra* en la nota 32.

El contingut lingüístic del dret a l'educació, en la mesura que comporta essencialment el dret a rebre l'ensenyament en una llengua comprensible, esdevé, per força, un condicionant rellevant quan són els poders públics els que determinen la llengua o les llengües docents. En efecte, els impedeix adoptar una llengua qualsevol de manera indiscriminada, i els obliga a adoptar mesures de suport per als alumnes que s'incorporen tardanament al sistema educatiu si no comprenen la llengua vehicular que s'hi utilitza; a més, crea l'obligació d'haver d'establir, si resulta necessari, un règim lingüístic adequat per als alumnes que precisen un sistema d'ensenyament especial perquè tenen dificultats greus d'aprenentatge.

A banda del contingut lingüístic inherent del dret a l'educació, hi ha algun altre condicionant que provingui de la Constitució? N'hi ha un d'indiscutible: en la mesura que, com hem vist, en virtut de l'article 3 CE cal garantir a través del sistema escolar que els alumnes utilitzin de manera normal i correcta les llengües oficials al final de l'educació obligatòria, caldrà, si resultava que l'ensenyament d'aquestes llengües no ho garantia suficientment, i per tal de satisfer l'exigència de la Constitució, utilitzar com a llengua vehicular la llengua respecte de la qual no s'assoleix aquell objectiu en l'extensió que sigui necessària per fer-lo possible, i sense impedir l'esmentat objectiu per a l'altra llengua.

En un sistema lingüístic escolar com el de Catalunya, en el qual la llengua vehicular és en general la llengua catalana, ¿n'hi ha prou perquè sigui respectuós amb la Constitució si, d'acord amb el que acabem de veure, garanteix, per al cas hipotètic que sigui necessari, l'ús vehicular del castellà en l'extensió adequada perquè els alumnes l'utilitzin també correctament al final de l'educació obligatòria? O ha de deixar més espai per al castellà com a llengua docent?

Crec que, més enllà del supòsit de l'ús vehicular que puntualment pugui ser necessari per garantir el coneixement del castellà, el sistema lingüístic escolar ha de permetre també, en la mesura que el castellà és llengua oficial, emprar-lo en algunes activitats, continguts curriculars, en alguna àrea, matèria o assignatura, de manera que en el conjunt de l'escolarització no hi hagi un ús exclusiu de la llengua catalana. En tot cas, aquell ús no ha de posar tampoc en perill l'adquisició del domini del català.

Els límits i els condicionants lingüístics escolars que sorgirien de la Constitució serien, segons el meu parer, els que he ressenyat en aquest apartat, els quals coincideixen, en bona part, amb l'opinió del Tribunal Constitucional expressada en la Sentència 337/1994, de 23 de desembre, resolució que comento més avall en l'apartat 5.

4 · El desplegament del marc constitucional: la gran varietat de models lingüístics escolars bastits a Espanya

Els estatuts d'autonomia que es van aprovar després de l'entrada en vigor de la Constitució van optar, en desplegar i complementar les previsions lingüístiques del text constitucional, per seguir el silenci d'aquesta norma, de manera que pràcticament no diuen res pel que fa a la regulació de les llengües a l'ensenyament. Ha estat amb el nou Estatut d'autonomia de Catalunya de 2006 quan, per primer cop, una norma d'aquesta naturalesa ha incorporat en el seu text l'ordenació d'aquella qüestió. No fa estrany, doncs, que, en general, la regulació sobre les llengües a l'ensenyament l'haguem de cercar en lleis i normes reglamentàries, moltes de les quals autonòmiques a causa de la distribució de competències.

No escau ara, lògicament, analitzar tota aquesta normativa sovint minuciosa, però sí que té interès destacar el fet de la gran varietat de sistemes i models lingüístics escolars que basteix, cosa que s'explica per les escasses constriccions constitucionals sobre la matèria, i per la varietat de situacions sociolingüístiques existents, que justifiquen l'adopció de sistemes i models diferents en cada cas.

Els sistemes lingüístics escolars adoptats van des del model de separatisme lingüístic electiu, amb moltes variants (*total*, durant molts anys, a la Comunitat Valenciana, si hi havia possibilitats organitzatives per a l'ensenyament en valencià; *parcial* al País Basc i a la zona bascòfona i mixta de Navarra) fins al model de conjunció lingüística (aplicat en alguns períodes a Galícia i a les Illes Balears, i, de manera continuada des de l'any 1983, a Catalunya, on tanmateix ha sofert una evolució considerable –vegeu *infra* l'apartat 6.[42] En totes les comunitats autònomes els models aplicats hi han

42 Per a una visió de conjunt dels diferents sistemes i models, vegeu Eva Pons, Jaume Vernet, «La llengua de l'ensenyament a les comunitats autònomes amb llengua pròpia», *Revista d'Estudis Autonòmics i Federals*, núm. 8, 2009, 144-191. Un recull fins a l'any 1993 el podeu trobar en el meu llibre *Derechos lingüísticos y derecho fundamental a la educación...*, cit., p. 380-433. Quant a models concrets, vegeu, per a la Comunitat Valenciana, Josep Ochoa Monzó, «Estatuto jurídico del valenciano», a José Manuel Pérez Fernández (coord.), *Estudios sobre el estatuto jurídico de las lenguas...*, cit., 349, p. 373-377. Per al País Basc, Iñigo Urrutia Libarona, *Derechos lingüísticos y Euskera en el sistema educativo*, Pamplona-Iruña, Lete, 2005, p. 443-595; Iñigo Urrutia Libarona, «Lengua y derecho a la educación en la Comunidad Autónoma del País Vasco: Reflexiones jurídicas sobre el tránsito hacia un nuevo modelo», *Revista de Llengua i Dret*, núm. 46, 2006, 279-

evolucionat, i ha estat un fet habitual que s'hi hagin succeït diferents models lingüístics. Actualment, per exemple, a la Comunitat Valenciana i a les Illes Balears s'hi pretén instaurar un model trilingüe.[43]

Els conflictes jurídics que els diferents models han suscitat han permès als tribunals examinar-ne la legalitat, i al Tribunal Constitucional pronunciar-se sobre la seva conformitat amb la Constitució.[44] D'aquesta manera, l'intèrpret suprem de la Constitució ha hagut d'esbrinar els límits substantius que la norma fonamental posa en la configuració dels sistemes i models lingüístics escolars. Tot seguit passem a examinar la seva jurisprudència sobre aquest punt, per saber quins són, segons el Tribunal Constitucional, els límits i els condicionants que imposa la Constitució. No podem tancar aquesta exposició, que tracta primordialment del marc constitucional, sense saber l'opinió del seu intèrpret més qualificat, opinió que, com és sabut, s'imposa als jutges i tribunals a l'hora d'interpretar i aplicar les lleis i els reglaments. Això, d'altra banda, ens permetrà comprovar si els límits i els condicionants que hem obtingut coincideixen amb els que l'alt tribunal extreu del text fonamental.

316; Antoni Milian i Massana, «Los límites jurídicos existentes...», cit., p. 71-103. Per a Navarra, Iñigo Urrutia Libarona, *Derechos lingüísticos y Euskera*..., cit., p. 597-697. Per a Galícia, Alba Nogueira López, «La legislació lingüística a Galícia, especialment en l'àmbit de l'educació: crònica d'un declivi consentit», a Diversos autors, *Vint anys de la Llei d'Ús i Ensenyament del Valencià*, Alzira, Bromera, 2005. Per a les Illes Balears, l'estudi de Lluís Segura Ginard publicat en el volum que el lector té a les mans; Bartomeu Colom Pastor, «El model lingüístic educatiu a les Illes Balears en l'ensenyament no universitari», *Revista de Llengua i Dret*, núm. 29, 1998, 81-94. Per a Catalunya, per exemple, Mercè Corretja Torrens, «De nou, sobre els tribunals i l'ús de les llengües vehiculars a l'escola», *Revista de Llengua i Dret*, núm. 59, 2013, p. 75-91. Accessible a l'adreça següent: <http://revistes.eapc.gencat.cat/index.php/rld/article/view/10.2436-20.8030.02.5/221>.

43 Per a les Illes Balears, vegeu l'estudi de Lluís Segura Ginard publicat en aquest mateix volum.

44 Pel que fa als mecanismes de control, també són d'interès, encara que estiguin mancats de naturalesa jurisdiccional i de valor vinculant, els informes del Comitè d'experts, i les recomanacions del Consell de Ministres del Consell d'Europa, sobre l'aplicació de la Carta europea de les llengües regionals o minoritàries a Espanya. En la nota 14, *supra*, he observat que, segons el Comitè d'experts, alguns dels models lingüístics escolars bastits a les comunitats autònomes no satisfan els compromisos de la Carta adoptats per Espanya.

5 · Els límits i els condicionants del marc constitucional i estatutari sobre les llengües a l'ensenyament, segons l'intèrpret suprem de la Constitució. La doctrina del Tribunal Constitucional respecte del contingut lingüístic del dret a l'educació

El Tribunal Constitucional espanyol ha tingut l'oportunitat de pronunciar-se en diverses ocasions sobre les llengües com a matèria d'estudi i sobre la constitucionalitat dels diferents sistemes i models lingüístics escolars. Això li ha permès precisar els límits i els condicionants que procedeixen dels articles 3 i 27 CE. En fer-ho, li ha calgut manifestar-se sobre el contingut lingüístic del dret a l'educació.

5.1 · Límits i condicionants en la determinació de les llengües que han de formar part de les matèries curriculars

En relació amb les llengües que han de ser matèria d'estudi obligatori, el Tribunal Constitucional ha proclamat, a partir de l'estatut d'oficialitat d'una llengua –per consegüent, a partir de l'article 3 CE i de l'article de l'Estatut d'autonomia que fa efectiva l'oficialitat de la llengua pròpia de la respectiva comunitat autònoma, quan en té–, el deure dels poders públics d'incorporar preceptivament l'ensenyament de les llengües oficials al sistema escolar per tal que els alumnes les coneguin de manera satisfactòria i les puguin utilitzar correctament. En paraules del Tribunal:

> Por tanto, del reconocimiento de la cooficialidad del castellano y de la lengua propia de una Comunidad se deriva el mandato para los poderes públicos, estatal y autonómico, de incluir ambas lenguas cooficiales como materia de enseñanza obligatoria en los Planes de Estudio, a fin de asegurar el derecho, de raíz constitucional y estatutaria, a su utilización. (STC 337/1994, FJ 14).

Amb anterioritat, en les sentències 87/1983 i 88/1983, ambdues de 27 d'octubre, el Tribunal havia declarat, fent referència al règim de cooficialitat del castellà i de l'èuscar al País Basc, que «ambas lenguas han de ser enseñadas en los centros escolares de la Comunidad con la intensidad que permita alcanzar ese objetivo [l'objectiu de garantir per a tots els habitants d'Euskadi el dret a conèixer i a emprar les dues llengües oficials].» (STC 87/1983, FJ 5; STC 88/1983, FJ 4). Per això, el Tribunal concloïa més en-

davant que «[u]na regulación de los horarios mínimos que no permita una enseñanza eficaz de ambas lenguas en esas comunidades [en les comunitats que tenen una altra llengua oficial] incumpliría el art. 3 de la Constitución.» (STC 87/1983, FJ 5). (En el FJ 4 de la STC 88/1983 s'hi diu que incompliria «este deber constitucional [el deure d'assegurar el coneixement de les dues llengües oficials].»).

Val la pena observar que en les STC 87 i 88/1983 el Tribunal mana que les llengües oficials han de ser ensenyades als centres escolars, però, tot i que en referir-se als horaris mínims digui que l'ensenyament ha de ser eficaç, en cap moment –si bé s'hi podria considerar implícit– l'òrgan jurisdiccional diu expressament que l'ensenyament hagi de ser obligatori. Que l'obligatorietat d'ensenyar les llengües vol dir, en realitat, que les llengües són matèria d'ensenyament obligatori –o sigui matèria amb tots els efectes acadèmics– ho deixa ja clar la posterior STC 337/1994, en el fragment que he reproduït més amunt.

5.2 · Límits i condicionants en la determinació de la llengua o de les llengües docent(s)

La manera de configurar la determinació de la llengua docent pot ser molt variada i és allò que defineix el tipus de sistema o model lingüístic escolar adoptat en cada cas. Ja he assenyalat que se n'han bastit de molt diferents, de sistemes i models. Alguns han estat examinats pel Tribunal Constitucional, cosa que l'ha obligat a haver de precisar els límits i els condicionants que emanen de la Constitució i dels estatuts d'autonomia.

Els sistemes de separatisme lingüístic electiu total i parcial, en la mesura que respecten la llibertat de llengua i no interfereixen, per tant, en la llibertat de l'individu, no solen produir gaires conflictes jurídics i són pocs els dubtes que ocasionen sobre la seva constitucionalitat. Per això, respecte del sistema lingüístic escolar del País Basc de separatisme lingüístic parcial i electiu, que garanteix simultàniament tres models (Models A, B i D), el Tribunal Constitucional ha manifestat que:

> [...] es preciso reconocer la legitimidad constitucional de la coexistencia de enseñanza en euskera y enseñanza en castellano, siempre y cuando queden garantizados, en igualdad de condiciones, los derechos de los residentes en el País Vasco para elegir con libertad real uno u otro tipo de enseñanzas. (STC 137/1986, de 6 de novembre, FJ 1).

Entre les poques qüestions jurídiques que susciten els models electius, destaca la de determinar si el dret a escollir la llengua docent comporta, en virtut dels preceptes constitucionals, el dret a rebre la docència en la llengua escollida al centre docent que més convingui als interessats entre el conjunt de centres docents que integren la xarxa escolar. A aquesta qüestió hi ha respost el Tribunal Constitucional en les sentències 195/1989, de 27 de novembre, i 19/1990, de 12 de febrer, que tracten del mateix cas. En la primera, el Tribunal hi respon negativament deixant clara la seva doctrina, que després reitera en el segon pronunciament:

> Ninguno de los múltiples apartados del artículo 27 de la Constitución [...] incluye, como parte o elemento del derecho constitucionalmente garantizado, el derecho de los padres a que sus hijos reciban educación en la lengua de preferencia de sus progenitores en el Centro docente público de su elección. (STC 195/1989, FJ 3).

Tampoc aquest dret, diu el Tribunal, resulta de l'article 27 CE combinat amb l'article 14 CE, que garanteix la igualtat davant la llei i prohibeix la discriminació, ni de la interpretació de l'article 27 CE d'acord amb la Declaració universal dels drets humans i els tractats i acords internacionals sobre la matèria ratificats per Espanya.

En les sentències es decidia si el fet que en tot el terme municipal de Castelló de la Plana només hi hagués un centre públic que fes l'ensenyament en valencià –centre que, per cert, a diferència dels altres centres d'EGB, estava fora del nucli urbà–, vulnerava l'article 27 CE, si era contrari al principi d'igualtat i si les despeses de transport i de menjador que havien de satisfer les famílies feien discriminatori el model.[45]

Una segona qüestió que els models de separatisme lingüístic, siguin electius o no, susciten a vegades és la de si garanteixen suficientment que tots els alumnes coneguin correctament les llengües en contacte (normalment el coneixement de dues llengües en contacte), qüestió jurídicament rellevant quan resulta que el coneixement satisfactori d'aquelles llengües en contacte constitueix un mandat constitucional. En la mesura que el model de separatisme lingüístic atén només la llengua en contacte no vehicular com a mera matèria curricular, pot succeir que, en la pràctica, no reïxi en l'adquisició dels nivells de comprensió i expressió adequats d'aquesta llen-

45 Un comentari extens sobre aquestes qüestions el vaig fer a Antoni Milian i Massana, *Derechos lingüísticos y derecho fundamental a la educación*..., cit., p. 388-393.

gua. Aquest tema l'ha suggerit el nivell deficitari de coneixement d'èuscar que, en acabar els estudis bàsics, assoleixen els alumnes inscrits en el Model A del sistema de separatisme lingüístic parcial i electiu del País Basc. Si com a conseqüència del règim de cooficialitat constitucionalment garantit resulta que tots els alumnes del País Basc han d'acreditar, en acabar els estudis bàsics, la comprensió i l'expressió correctes, oral i per escrit, de les dues llengües oficials, caldrà concloure que el Model A infringeix els límits constitucionals, en no fer-ho possible per a una de les dues llengües (l'èuscar).[46] En aquest cas, la inconstitucionalitat del Model A no té l'origen en el fet que el text de la normativa que el regula vulneri directament la Constitució, sinó en els efectes que genera (en els resultats obtinguts), que l'infringeixen. Aquest assumpte no ha estat portat davant del Tribunal Constitucional i, per consegüent, no disposem de l'opinió concreta de l'intèrpret suprem de la norma constitucional. No obstant això, l'alt tribunal ha deixat clar –en pronunciar-se sobre el model de Catalunya– que és a la «finalidad de garantía del suficiente conocimiento y uso correcto de ambas lenguas» que han d'adreçar-se les actuacions dels poders públics competents en matèria d'educació (STC 337/1994, FJ 10).

Les qüestions jurídiques de més envergadura sorgeixen a partir dels sistemes lingüístics escolars basats en la conjunció lingüística. En restringir la llibertat de llengua sobre la llengua docent, solen originar més conflictes legals, i la seva validesa depèn, en cada cas, de l'abast que tingui aquella llibertat en aquell camp, i dels límits i condicionants que subjecten la seva restricció. L'examen de la legalitat d'aquells sistemes obliga a determinar en quina mesura i sobre la base de quins fonaments jurídics els poders públics poden, si és que poden, d'acord amb el marc constitucional i estatutari, restringir l'elecció de la llengua docent per part dels pares i/o dels alumnes, o impedir que aquests rebin tota o una part de l'ensenyament en la seva llengua.

---

46 A aquesta situació ja s'hi va referir fa anys Iñaki Agirreazkuenaga, «El reto de la normalización del euskara en las Administraciones Públicas vascas», a HAEE/IVAP, *Estudios sobre el Estatuto de Autonomía del País Vasco*, Oñati, HAEE/IVAP, tom I, 1991, 143, p. 150, on la qualifica de «*lastre inconstitucional* que dificulta la futura normalización del euskara» (la cursiva és de l'autor). Vegeu també, amb dades més recents, Iñigo Urrutia Libarona, «Lengua y derecho a la educación en la Comunidad Autónoma del País Vasco...», cit., p. 298-303; Antoni Milian i Massana, «Los límites jurídicos existentes...», cit., p. 89.

El Tribunal Constitucional es va pronunciar detingudament sobre la qüestió de la llengua vehicular en la Sentència 337/1994, de 23 de desembre, ja esmentada, en examinar la constitucionalitat del model de conjunció lingüística de Catalunya, segons estava configurat aleshores.[47] De la confrontació del model català amb el marc constitucional i estatutari, en va extreure els límits dintre dels quals els poders públics poden determinar la llengua o les llengües docents. Passem-los a veure.

La primera consideració important del Tribunal consisteix a afirmar que ni del contingut constitucional del dret a l'educació reconegut a l'article 27 CE ni tampoc, en particular, dels apartats 2, 5 i 7 d'aquest mateix precepte es desprèn «el derecho a recibir la enseñanza en sólo una de las dos lenguas cooficiales en la Comunidad Autónoma, a elección de los interesados.» (FJ 9, lletra B). Tampoc no existiria, en opinió del Tribunal, «un derecho a la libre opción de la lengua vehicular de enseñanza» (FJ 11).

Si del dret a l'educació no en sorgeix el dret a rebre tot l'ensenyament en una de les dues llengües oficials, a elecció dels interessats, ni un dret absolut d'elecció de la llengua, és possible, aleshores, una intervenció dels poders públics en la determinació de la llengua docent. Així ho declara categòricament el mateix Tribunal amb aquestes paraules:

> [...] los poderes públicos –el Estado y la Comunidad Autónoma– están facultados para determinar el empleo de las dos lenguas que son cooficiales en una Comunidad Autónoma como lenguas de comunicación en la enseñanza, de conformidad con el reparto competencial en materia de educación. (FJ 9, lletra B).

Més endavant, el Tribunal Constitucional admet, fins i tot, que els poders públics puguin establir, en determinar la llengua docent, l'ús preponderant d'una de les llengües oficials (el català, en el cas controvertit):

> [...] es legítimo que el catalán, en atención al objetivo de la normalización lingüística en Cataluña, sea el centro de gravedad de este modelo de bilingüismo, siempre que 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. (FJ 10).

---

47 El regulaven essencialment les normes següents: Llei 7/1983, de 18 d'abril, de normalització lingüística a Catalunya; Decret de la Generalitat de Catalunya 362/1983, de 30 d'agost; Decret de la Generalitat de Catalunya 576/1983, de 6 de desembre; Ordre del Departament d'Ensenyament de 8 de setembre de 1983, i Ordre del Departament d'Ensenyament de 6 de desembre de 1983.

La legitimitat constitucional d'un model lingüístic escolar com el català de conjunció lingüística, que priva els pares, o els alumnes, del dret d'escollir la llengua oficial docent en bona part de l'ensenyament, és possible, d'entrada, pel fet ja comentat que, per a l'intèrpret suprem de la Constitució, aquell dret no està comprès en el contingut del dret a l'educació que l'article 27 CE consagra. La constitucionalitat del model, que fins i tot ordena un ús preponderant d'una de les llengües oficials (del català), es fonamenta, a més, en les finalitats legítimes perseguides, que el Tribunal té cura de subratllar i que connecten amb béns jurídics i valors que la Constitució preserva i fomenta. En concret, la integració i la cohesió socials (el model de conjunció lingüística «es constitucionalmente legítimo en cuanto responde a un propósito de integración y cohesión social», FJ 10); la normalització lingüística («en atención al objetivo de la normalización lingüística», segons hem pogut llegir en el darrer fragment transcrit), i la correcció de situacions de desequilibri d'origen històric («al ser el catalán materia curricular y lengua de comunicación en la enseñanza [...] permitirá corregir situaciones de desequilibrio heredadas históricamente y excluir que dicha lengua ocupe una posición marginal o secundaria.», FJ 10).

El Tribunal condiciona la constitucionalitat del model de conjunció lingüística a la circumstància que l'extensió de l'ús vehicular del català no exclogui l'ús del castellà. Recordem les paraules del fragment reproduït més amunt: «[S]iempre que 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.» En el mateix fonament jurídic, el Tribunal afirma que la previsió de l'article 3.1 CE sobre el deure de conèixer el castellà queda garantida justament per la circumstància d'«exigirse en dichos estudios [en els estudis bàsics] no sólo su aprendizaje como materia curricular sino su empleo como lengua docente (STC 6/1982)», reblant, d'aquesta manera, el caràcter imprescindible de l'ús vehicular del castellà. Més endavant, també en el FJ 10, precisa encara que dels articles 3 i 27 CE i de l'article 3 de l'Estatut d'autonomia de Catalunya de 1979 en deriva «el derecho de los ciudadanos a recibir, durante los estudios básicos en los Centros docentes de Cataluña, enseñanza en catalán y en castellano.» Cal, doncs, que hi hagi ensenyament en castellà perquè el model de conjunció lingüística sigui constitucional. Per cert, observem el fet que l'alt tribunal parla d'un dret a rebre ensenyament en castellà i no del dret a rebre l'ensenyament en castellà, cosa coherent i obligada atesa la seva opinió que

de l'article 27 CE no emana el dret a rebre tot l'ensenyament en una de les llengües oficials.

Ara bé, ¿quina extensió d'ús concreta cal atribuir al castellà perquè el model compleixi satisfactòriament l'exigència constitucional de no excloure'l? El Tribunal no entra en detalls, ja que no li correspon definir minuciosament el model, i la Constitució admet un ventall ampli de possibilitats, però l'òrgan jurisdiccional apunta un criteri a respectar: que hi ha d'haver ensenyament en castellà, després del primer ensenyament. Aquest criteri el deduïm, *a sensu contrario*, a partir de les raons que, segons el Tribunal, justifiquen la constitucionalitat del model català: «Finalmente, porque el precepto autonómico cuestionado de ningún modo entraña la exclusión de una de las dos lenguas cooficiales en los niveles posteriores a la "primera enseñanza" como lengua docente[...]» (FJ 10). Tinguem en compte que per al primer ensenyament la legislació catalana garantia, cosa que segueix fent ara a través d'una atenció lingüística individualitzada per als alumnes la llengua habitual dels quals sigui el castellà, el dret a rebre el «primer ensenyament» en la seva llengua habitual, ja sigui aquesta el català o el castellà.

Poc més avall el Tribunal afegeix que «de lo anterior claramente se desprende que corresponde a los poderes públicos competentes, en atención a los objetivos de la normalización lingüística en Cataluña y a los propios objetivos de la educación, organizar la enseñanza que ha de recibirse en una y otra lengua en relación con las distintas áreas de conocimiento obligatorio en los diferentes niveles educativos para alcanzar un resultado proporcionado con estas finalidades» (FJ 10). Amb aquest fragment el Tribunal s'aferma en el fet que és ineludible la presència vehicular de les dues llengües oficials, però no en determina l'extensió, que només vincula a la necessitat d'assolir un resultat proporcionat amb les finalitats que indica.

Del conjunt de manifestacions ressenyades, podem concloure que, segons el Tribunal Constitucional, la presència de l'ús vehicular del castellà no ha de dependre només de l'eventualitat que sigui necessari per assegurar-ne el coneixement, sinó que és independent d'aquesta circumstància. Així mateix, resulta que no n'hi ha prou que el model de conjunció lingüística garanteixi als alumnes castellanoparlants el dret a rebre el «primer ensenyament» en llengua castellana per poder considerar que el castellà no està exclòs del sistema educatiu. Cal admetre'n l'ús en els nivells educatius posteriors dels estudis bàsics, que és l'àmbit on circumscriu el dret dels ciutadans a rebre ensenyament en català i en castellà.

5.3 · El contingut lingüístic del dret a l'educació

Si resulta que el dret dels pares o tutors, o dels mateixos alumnes, a escollir la llengua vehicular o el dret a rebre l'ensenyament en la pròpia llengua no formen part del dret a l'educació, ¿quin és aleshores, en cas d'haver-n'hi, el contingut lingüístic d'aquest dret constitucionalment reconegut a l'article 27 CE?

El Tribunal, abans de pronunciar-s'hi, ja avança la presència d'una dimensió lingüística:

> Aunque no exista un derecho a la libre opción de la lengua vehicular de enseñanza, ello no implica que los ciudadanos carezcan de derecho alguno frente a los poderes públicos desde la perspectiva del derecho a la educación que el art. 27 a todos garantiza. (FJ 11).

I poc després n'especifica el contingut, que seria el següent:

> [...] quienes se incorporan al sistema educativo en una Comunidad Autónoma donde existe un régimen de cooficialidad lingüística *han de recibir la educación en una lengua en la que puedan comprender y asumir los contenidos de las enseñanzas que se imparten;* ya que en otro caso podrían quedar desvirtuados los objetivos propios del sistema educativo y afectada la plenitud del derecho a la educación que la Constitución reconoce. (FJ 11. La cursiva és meva).

En definitiva, el contingut lingüístic del dret a l'educació consisteix en el dret a rebre l'ensenyament en una llengua comprensible. Amb aquest parer, que coincideix amb la dimensió lingüística que havia proposat en un volum editat abans de dictar-se la sentència,[48] el Tribunal adopta el contingut lingüístic que és veritablement imprescindible per satisfer aquell dret constitucional, i s'aparta de qualsevol vel·leïtat metajurídica.

En realitat, que l'ensenyament sigui vehiculat en una llengua comprensible no és només una exigència del dret a l'educació, sinó també del principi d'igualtat i d'interdicció de qualsevol discriminació. Així ho havia entès la jurisprudència comparada[49] i així mateix ho proclama el Tribunal Cons-

---

48 Vegeu-ne la referència *supra* a la nota 2. Vegeu també *supra* la nota 32 i la part del text que la motiva.

49 Paradigmàtic és l'assumpte Lau v. Nichols resolt pel Tribunal Suprem nord-americà en Sentència de 21 de gener de 1974. 414 U.S. 563 (1974); 94 S. Ct. 786 (1974). Vegeu Antoni Milian i Massana, *Derechos lingüísticos y derecho fundamental a la educación*..., cit., p. 205-207, i la bibliografia allà citada.

titucional, encara que sigui en termes menys explícits, en fer referència a l'article 14 CE:

> [...] desde la perspectiva del art. 27 C.E., *pero también desde la relativa al art. 14 C.E.*, resulta esencial que la incorporación a la enseñaza en una lengua que no sea la habitual *se produzca bajo el presupuesto de que los ciudadanos hayan llegado a dominarla, cuando menos en la medida suficiente para que su rendimiento educativo no resulte apreciablemente inferior al que hubieran alcanzado de haber recibido la enseñanza en su lengua habitual.* (FJ 11. La cursiva és meva).

Com a corol·lari del contingut lingüístic del dret a l'educació neix l'obligació dels poders públics d'adoptar mesures de suport pedagògic i lingüístic per als alumnes que tenen dificultat de comprensió («los poderes autonómicos [...] han de ofrecerles [als estudiants] los medios de apoyo pedagógico adecuados que faciliten, tanto en el ciclo inicial de los estudios no universitarios como en los posteriores, el previo conocimiento de la lengua cooficial en la Comunidad Autónoma distinta del castellano.», FJ 11), com també sorgeix l'obligació de preveure mesures de caràcter flexible en l'ordenació legal dels ensenyaments per atendre «a quienes ya han cursado estudios en una Comunidad Autónoma donde sólo el castellano es materia obligatoria y pasan a integrarse en los Centros educativos de otra Comunidad donde existe un régimen de cooficialidad lingüística» (FJ 11). En aquest cas es tracta d'evitar que la continuïtat dels estudis dins del territori de l'Estat pugui quedar afectada per raó de la llengua, circumstància que, subratlla el Tribunal, comportaria una vulneració evident del dret a l'educació garantit per l'article 27 CE.

Encara que les observacions del Tribunal estiguin fetes des de la perspectiva de les dificultats que puguin tenir els alumnes la llengua habitual dels quals sigui el castellà (i que desconeixen la llengua de la comunitat autònoma), que, ateses les característiques del model i el nombre elevat de comunitats autònomes monolingües castellanes, és el cas que pot plantejar-se amb més freqüència, convé puntualitzar que també serien aplicables, viceversa, dins del model català, en el supòsit eventual d'alumnes catalanoparlants que tinguessin dificultats de comprensió de la llengua castellana (en les activitats, àrees o matèries fetes en aquesta llengua), i són així mateix d'obligada observança per als alumnes estrangers que s'incorporen, sigui tardanament o no, al sistema educatiu català, amb desconeixement de qualsevol de les dues, o d'ambdues, llengües oficials a Catalunya, com també en el supòsit dels alumnes estrangers que s'incorporen als centres educatius de les comunitats autònomes monolingües sense comprendre el castellà. Per

fer front a les circumstàncies esmentades, a Catalunya la Llei del Parlament de Catalunya 1/1998, de 7 de gener, de política lingüística (d'ara endavant, LPL) ordena a l'article 21.8 que «[l']alumnat que s'incorpori tardanament al sistema educatiu de Catalunya ha de rebre un suport especial i addicional d'ensenyament del català», i la Llei del Parlament de Catalunya 12/2009, del 10 de juliol, d'educació (d'ara endavant, LE) estipula que «[e]ls alumnes que s'incorporin al sistema educatiu sense conèixer una de les dues llengües oficials tenen dret a rebre un suport lingüístic específic» (art. 10.2), suport que concreta el mateix precepte a continuació.[50]

El Tribunal Constitucional, en rebutjar que el dret a l'educació comprèn el dret a escollir la llengua docent o a rebre l'ensenyament en la pròpia llengua, i en concretar-ne el contingut lingüístic inherent en el dret a rebre l'ensenyament en una llengua comprensible, coincideix amb l'opinió que el Tribunal Europeu de Drets Humans ja havia manifestat respecte del dret a la instrucció consagrat en l'article 2 del primer Protocol addicional al CEDH. No deixa de ser curiós que el Tribunal Constitucional no esmenti en la Sentència la jurisprudència del TEDH, atesa la influència que la doctrina de la instància europea ha de tenir, a través de l'article 10.2 CE, en la interpretació de l'article 27 CE. Encara que no era imprescindible, ja que hi coincideix, no deixa de sorprendre i hauria afegit més contundència a l'argumentació.[51]

---

50 Les mesures de suport i acollida adoptades poden suposar la creació d'aules d'acollida diferenciades, en les quals, però, els alumnes només hi fan estades parcials i temporals, en allò que sigui estrictament necessari. Per això, són plenament respectuoses amb els criteris i els estàndards elaborats i exigits pel Tribunal Europeu de Drets Humans i no tenen res a veure amb el tipus de mesures examinades en els assumptes Oršuš i altres c. Croàcia, i D. H. i altres c. República Txeca. Una descripció de les mesures de suport i acollida aplicades en el sistema escolar de Catalunya la podeu veure, per exemple, a Blanca Deusdad Ayala, *Immigrants a les escoles*, Lleida, Pagès Editors, 2009, p. 37-45.

51 El Tribunal Constitucional havia fet esment de la doctrina del TEDH, i, en concret, de la manifestada en la Sentència sobre l'assumpte relatiu a certs aspectes del règim lingüístic de l'ensenyament a Bèlgica, en una sentència anterior, la STC 195/1989, de 27 de novembre, que ja coneixem. Això encara fa més curiosa l'omissió produïda a la STC 337/1994, vist que el Protocol addicional núm. 1 ja estava ratificat l'any 1994, mentre que, en canvi, no n'estava, de ratificat, quan el Tribunal Constitucional va dictar la STC 195/1989. Recordem que l'article 10.2 CE es refereix expressament a tractats i acords internacionals «*ratificados* por España». La ratificació per Espanya del primer Protocol addicional al Conveni va tenir lloc el 27 de novembre de 1990, data en la qual va entrar simultàniament en vigor. Vegeu *supra* la nota 23. Aquesta curiosa omissió la comento més detingudament a Antoni Milian i Massana, «Principis i criteris en la jurisprudència del Tribunal Constitucional...», cit., p. 162-163.

6 · Les modificacions posteriors del model lingüístic escolar català i la seva culminació en l'Estatut d'autonomia de Catalunya de 2006. El pronunciament sobre la llengua vehicular en la Sentència del Tribunal Constitucional 31/2010, de 28 de juny

6.1 · Les modificacions posteriors del model lingüístic escolar català i la seva recepció en l'Estatut d'autonomia de Catalunya de 2006

El model de conjunció lingüística de la Llei del Parlament de Catalunya 7/1983, de 18 d'abril, de normalització lingüística a Catalunya, ha sofert modificacions posteriors, en primer lloc amb la normativa que desplegava la Llei orgànica 1/1990, de 3 d'octubre, d'ordenació general del sistema educatiu. En concret, amb el Decret 75/1992, de 9 de març, pel qual s'estableix l'ordenació general dels ensenyaments de l'educació infantil, l'educació primària i l'educació secundària obligatòria a Catalunya, que fa del català la llengua que s'utilitzarà normalment com a llengua vehicular i d'aprenentatge de l'educació infantil, de l'educació primària i de l'educació secundària obligatòria (art. 3.1), i afegeix que es respectaran els drets lingüístics individuals de l'alumne, d'acord amb la legislació vigent (art. 3.3), entre els quals destaca el dret a rebre el primer ensenyament en la llengua oficial de l'alumne (art. 14.2 LNL). Posteriorment, la Llei del Parlament de Catalunya 1/1998, de 7 de gener, de política lingüística, mitjançant el que estableix l'article 21, apartats 1 i 2, fa seva, en l'essencial, la regulació de la llengua vehicular del Decret 75/1992, i d'aquesta manera n'augmenta el rang. Encara, més endavant, una bona part de les previsions lingüístiques escolars de la Llei de política lingüística s'incorporen al nou Estatut d'autonomia de Catalunya (d'ara endavant, EAC 2006),[52] si bé sense recollir el dret dels infants a rebre el primer ensenyament en la seva llengua habitual, ja sigui aquesta el català o el castellà. D'aquesta manera, l'Estatut d'autonomia assumeix establir les regles essencials del model lingüístic escolar.[53] En concret, a l'article

52 Llei orgànica 6/2006, de 19 de juliol, de reforma de l'Estatut d'autonomia de Catalunya.

53 Fins a data recent, els estatuts d'autonomia de les comunitats autònomes amb llengua oficial pròpia diferent del castellà no fixaven les regles bàsiques del model lingüístic escolar. En l'actualitat, a més de l'Estatut d'autonomia de Catalunya, també l'Estatut d'autonomia de la Comunitat Valenciana conté alguna previsió, per bé que de manera

35 EAC 2006, que és el que regula els drets lingüístics en l'àmbit de l'ensenyament, s'hi disposa el següent:

> 1. Totes les persones tenen dret a rebre l'ensenyament en català, d'acord amb el que estableix aquest Estatut. El català s'ha d'utilitzar normalment com a llengua vehicular i d'aprenentatge en l'ensenyament universitari i en el no universitari.
> 2. Els alumnes tenen dret a rebre l'ensenyament en català en l'ensenyament no universitari. També tenen el dret i el deure de conèixer amb suficiència oral i escrita el català i el castellà en finalitzar l'ensenyament obligatori, sigui quina sigui llur llengua habitual en incorporar-se a l'ensenyament. L'ensenyament del català i el castellà ha de tenir una presència adequada en els plans d'estudis.
> 3. Els alumnes tenen dret a no ésser separats en centres ni en grups [de] classe diferents per raó de llur llengua habitual.
> 4. Els alumnes que s'incorporen més tard de l'edat corresponent al sistema escolar de Catalunya gaudeixen del dret a rebre un suport lingüístic especial si la manca de comprensió els dificulta seguir amb normalitat l'ensenyament.
> 5. El professorat i l'alumnat dels centres universitaris tenen dret a expressar-se, oralment i per escrit, en la llengua oficial que elegeixin.[54] [55]

---

molt més incompleta. En concret, a l'article 6.2, que disposa sobre l'idioma valencià, entre altres coses, el següent: «Todos tienen derecho [...] a recibir la enseñanza del, y en, idioma valenciano» («Tots tenen dret [...] a rebre l'ensenyament del, i en, idioma valencià», en la versió valenciana de l'Estatut publicada al DOGV, núm. 5238, d'11 d'abril de 2006). Aquest Estatut, que és una reforma de l'anterior Estatut valencià, va ser aprovat per la Llei orgànica 1/2006, de 10 d'abril, de reforma de la Llei orgànica 5/1982, de 1 de juliol, d'Estatut d'autonomia de la Comunitat Valenciana.

54 He reproduït la versió oficial catalana publicada al *Diari Oficial de la Generalitat de Catalunya* (DOGC, núm. 4680, de 20 de juliol de 2006). Tanmateix, només la versió oficial castellana té valor autèntic. Diu el següent: «1. Todas las personas tienen derecho a recibir la enseñanza en catalán, de acuerdo con lo establecido por el presente Estatuto. El catalán debe utilizarse normalmente como lengua vehicular y de aprendizaje en la enseñanza universitaria y en la no universitaria. / 2. Los alumnos tienen derecho a recibir la enseñanza en catalán en la enseñanza no universitaria. Tienen también el derecho y el deber de conocer con suficiencia oral y escrita el catalán y el castellano al finalizar la enseñanza obligatoria, sea cual sea su lengua habitual al incorporarse a la enseñanza. La enseñanza del catalán y el castellano debe tener una presencia adecuada en los planes de estudios. / 3. Los alumnos tienen derecho a no ser separados en centros ni en grupos de clase distintos por razón de su lengua habitual. / 4. Los alumnos que se incorporen más tarde de la edad correspondiente al sistema escolar de Cataluña gozan del derecho a recibir un apoyo lingüístico especial si la falta de comprensión les dificulta seguir con normalidad la enseñanza. / 5. El profesorado y el alumnado de los centros universitarios tienen derecho a expresarse, oralmente y por escrito, en la lengua oficial que elijan.»

55 Aquest precepte conté defectes importants. Per citar-ne un, sorprèn que el dret a rebre un suport lingüístic especial, si hi ha manca de comprensió que dificulti seguir l'ense-

L'article 35 EAC 2006 –en particular, com dedueix el mateix Tribunal Constitucional, l'apartat 1 i el primer incís de l'apartat 2– i l'incís que, referit al català, diu «és també la llengua normalment emprada com a vehicular i d'aprenentatge en l'ensenyament» de l'article 6.1 EAC 2006[56] van ser recorreguts, juntament amb altres preceptes de la norma estatutària, davant del Tribunal Constitucional.[57] Això li ha permès pronunciar-se novament, en la STC 31/2010, de 28 de juny, sobre els límits dels poders públics en la determinació de la llengua vehicular en el model català de conjunció lingüística.

Abans de passar a examinar la STC 31/2010, convé recordar que l'any 2009 el Parlament de Catalunya va aprovar la Llei 12/2009, de 10 de juliol, d'educació, la qual, entre altres coses, bo i mantenint que el català és la llengua normalment emprada com a llengua vehicular i d'aprenentatge del sistema educatiu, articula una «atenció lingüística individualitzada» (cosa que reglamentàriament ja s'aplicava) per als alumnes que, en instar la possibilitat de rebre el primer ensenyament en la seva llengua habitual, sol·liciten rebre'l en castellà, a més de suprimir-ne la qualificació de «dret». A aquesta Llei, m'hi refereixo breument en les consideracions finals.

---

nyament, el reconegui únicament per als alumnes que s'incorporen en una edat tardana («[e]ls alumnes que s'incorporen més tard de l'edat corresponent al sistema escolar»), en lloc de garantir-lo també a qualsevol alumne que s'incorpori tardanament (sigui quant a l'escolarització: no s'incorpora a l'inici de l'escolaritat, o sigui quant al calendari escolar: s'incorpora una vegada el curs ha començat), o fins i tot per a qualsevol alumne que, bo i incorporant-se a l'edat corresponent, a l'inici de l'escolarització i a l'inici del curs, desconegui una o les dues llengües oficials, previsió que és l'encertada i que conté l'article 10.2 LE.

56 En la versió autèntica: «[E]s también la lengua normalmente utilizada como vehicular y de aprendizaje en la enseñanza.»

57 Em refereixo al recurs d'inconstitucionalitat núm. 8045-2006, promogut per més de cinquanta diputats del Grup Parlamentari Popular del Congrés dels Diputats. El Defensor del Poble també va interposar un recurs d'inconstitucionalitat contra nombrosos preceptes del text estatutari. Entre les normes recorregudes hi havia l'article 6.1 i tot el Títol I, que comprèn l'article 35. De tota manera, de l'article 6.1 no impugnava l'incís que es refereix a l'ensenyament, sinó l'atribució al català del caràcter de llengua preferent de les administracions públiques i dels mitjans de comunicació públics de Catalunya. El Títol I i, per tant, l'article 35, el recorria sobre la base que el llistat de drets i deures i la sèrie de principis rectors recollits en el Títol esmentat no podien formar part del contingut dels estatuts. Aquests dos fets, i la circumstància que els altres preceptes impugnats pel Defensor del Poble que regulen el règim lingüístic no afecten l'educació, expliquen que la STC 137/2010 no contingui pronunciaments que ara ens puguin interessar. Per això no ens hi referirem.

6.2 · El pronunciament sobre la llengua vehicular en la Sentència del Tribunal Constitucional 31/2010, de 28 de juny[58]

L'opinió de l'òrgan jurisdiccional la trobem desenvolupada en els FJ 14, lletra *a*, últim paràgraf, i, sobretot, en el 24. Mentre que en el primer d'aquests dos fonaments jurídics el Tribunal es limita a fer unes consideracions més aviat generals sobre l'incís «és [el català] també la llengua normalment emprada com a vehicular i d'aprenentatge en l'ensenyament» de l'article 6.1 EAC 2006, que conclouen en l'afirmació que «el castellano no puede dejar de ser también lengua vehicular y de aprendizaje», en el segon replica ja amb fermesa al silenci desafortunat que, en relació amb el castellà, guarden els apartats 1 i 2, primer incís, de l'article 35 EAC 2006.

Segons el Tribunal, l'apartat 1 i el primer incís de l'apartat 2 de l'article 35 EAC 2006 cal interpretar-los en el sentit que:

> no impiden el libre y eficaz ejercicio del derecho a recibir la enseñaza en castellano como lengua vehicular y de aprendizaje en la enseñanza (FJ 24).

Davant d'aquesta interpretació, ¿s'ha d'inferir, doncs, que el model lingüístic escolar català ha de consagrar el dret a rebre *tot* l'ensenyament en castellà?

Aquesta no és la voluntat del Tribunal, encara que una lectura descontextualitzada del fragment reproduït ho pogués fer suposar. Amb la citació d'un passatge de la STC 337/1994, de 23 de desembre, FJ 10, l'intèrpret suprem de la Constitució recorda 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»; és a dir, que «como tenemos repetido [aquest fragment ja és originari de la STC 31/2010], no cabe pretender legítimamente que la misma se imparta única y exclusivamente

---

58 Segueixo de la vora el comentari de la STC 31/2010 que vaig fer en el treball: Antoni Milian i Massana, «Contingut i conseqüències jurídiques de la Sentència del Tribunal Constitucional 31/2010, de 28 de juny, en relació amb les llengües oficials», *Revista Jurídica de les Illes Balears*, núm. 9, 2011, 39, p. 57-60. Per a la STC 31/2010, vegeu també, per exemple, des d'un posicionament divergent, Pablo Nuevo López, «Derechos lingüísticos en la enseñanza tras la STC 31/2010, de 28 de junio, sobre el Estatuto de Autonomía de Cataluña», a Diversos autors, *Constitución y democracia. Ayer y hoy. Libro homenaje a Antonio Torres del Moral*, Madrid, Editorial Universitas, vol. ii, 2012, 2529, p. 2534-2542, i la bibliografia citada en els dos treballs esmentats.

en una de las dos lenguas cooficiales». No hi ha, per consegüent, un dret constitucional a rebre tot l'ensenyament en una de les llengües oficials.

Una vegada acceptada la intervenció dels poders públics en la determinació de la llengua docent, sorgeix un altre dubte, que el Tribunal també resol. Es tracta de respondre si, a l'hora de determinar la llengua docent, els poders públics han de donar un tracte exactament equivalent a les dues llengües oficials. Podria fer-ho creure, en part, el fragment comentat, però, sobretot, l'afirmació següent:

> [...] 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).

Això no obstant, la lectura completa del FJ 24 de la Sentència permet concloure que l'ús equitatiu no és imprescindible. El Tribunal reprèn un fragment de la STC 337/1994, FJ 10, que ja coneixem i que hi dóna una resposta clara: «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"». Per tant, es pot disciplinar una presència més intensa del català, «en atención al objetivo de la normalización lingüística», amb el límit, això sí, i aquí torna a reproduir un passatge del FJ 10 de la STC 337/1994, que «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». Aleshores, vista l'assumpció de la doctrina de la STC 337/1994, incorpora alguna novetat, la STC 31/2010?

La novetat del nou pronunciament rau en les consideracions sobre l'extensió que ha de tenir l'ensenyament del castellà. Recordem que la STC 337/1994 ja havia assenyalat que el model havia de preveure ensenyament en castellà («enseñanza en catalán y en castellano», FJ 10) amb l'extensió, com a mínim, que fes possible garantir-ne el coneixement i l'ús, i encara, si resultava que el coneixement i l'ús es garantien amb l'ensenyament *del* castellà, també s'havia d'impartir ensenyament en castellà. El model lingüístic escolar català que el Tribunal declara conforme amb la Constitució garantia l'ensenyament en castellà durant el primer ensenyament per als alumnes castellanoparlants i no impedia l'ús del castellà en els nivells posteriors. Llavors, el que és veritablement nou de la STC 31/2010 és, en primer lloc, l'èmfasi i la claredat amb què el Tribunal puntualitza l'obligació d'haver d'estatuir ensenyament en castellà, amb independència que n'hi

pugui haver prou amb l'ensenyament d'aquesta llengua per garantir-ne el coneixement i l'ús. Dos exemples: «[E]l castellano no puede dejar de ser también lengua vehicular y de aprendizaje en la enseñanza» (FJ 14, lletra *a*); «es constitucionalmente obligado que las dos lenguas cooficiales sean reconocidas por los poderes públicos competentes como vehiculares» (FJ 24). En segon lloc, i pel que fa al *quantum* mínim necessari d'ensenyament en castellà, el Tribunal, per bé que no el fixa (i és que la quantitat mínima necessària només es pot concretar en funció de cada model i el seu context, i és una decisió eminentment política), incorpora un criteri a respectar sobre la presència de la llengua castellana, que consisteix en el següent: que l'ensenyament en castellà no s'ha de circumscriure als estudis bàsics, sinó que «ha de generalizarse [...] para el conjunto del proceso educativo» (FJ 24). Aquesta afirmació també és nova.

La lectura del FJ 24 mostra un raonament força embolicat i tortuós, que, a més, conté un error greu: la qualificació de l'ensenyament *en* les llengües oficials de conseqüència inherent de la cooficialitat, mitjançant remissió a la STC 87/1983, de 27 d'octubre, FJ 5, quan resulta, en canvi, que l'esmentada Sentència, com sabem, atribueix aquella qualificació només a l'ensenyament *de* les llengües oficials, que era la matèria que s'hi tractava. L'error de la qualificació també el fa evident el fet que, si no fos errònia aquella qualificació, la resta de consideracions contingudes en el FJ 24 deixarien de tenir sentit.

El Tribunal Constitucional, per salvar la constitucionalitat de l'apartat 1 i del primer enunciat de l'apartat 2 de l'article 35 EAC 2006, es veu obligat a recórrer a una interpretació conforme amb la Constitució. D'aquesta manera, la interpretació que fa el Tribunal de l'apartat 1 i del primer enunciat de l'apartat 2 de l'article 35 EAC 2006 passa a la decisió de la Sentència, on es declara que aquests preceptes no són inconstitucionals sempre que s'interpretin en els termes establerts en el FJ 24. Les consideracions del darrer paràgraf de la lletra a) del FJ 14 relatives a l'incís «és també la llengua normalment emprada com a vehicular i d'aprenentatge en l'ensenyament» de l'article 6.1 EAC 2006 no transcendeixen la decisió de la Sentència.

7 · Consideracions finals

La STC 31/2010 ha tingut un reflex considerable en la jurisprudència del Tribunal Suprem i, de retruc, en la de la Sala Contenciosa Administrativa

del Tribunal Superior de Justícia de Catalunya, que s'ha vist obligat a rectificar el criteri que havia mantingut. La clau de la qüestió l'ha motivada la manera com la Sala Contenciosa Administrativa del Tribunal Suprem ha interpretat i aplicat la doctrina de la Sentència del Tribunal Constitucional. No m'estendré ara en l'anàlisi de la jurisprudència del Tribunal Suprem, ni tampoc en els pronunciaments del Tribunal Superior de Justícia de Catalunya, que són justament l'objecte d'estudi de dues de les ponències recollides en aquest llibre, a les quals remeto el lector.[59] Només m'interessa indicar que el Tribunal Suprem parteix en les primeres sentències d'una premissa que no comparteixo i que no sembla sorgir ineludiblement de la doctrina del Tribunal Constitucional.[60] Aquesta premissa consisteix a creure que la Constitució només admet, en una situació de cooficialitat equilibrada, el model de conjunció lingüística que tracta de manera paritària les dues llengües oficials. D'aquí que, en entendre que el grau de normalització del català és molt alt, el Tribunal Suprem estimi que la presència vehicular del castellà hagi de ser realment elevada. Més tard, en una Sentència de 12 de juny de 2012, de la Secció Quarta de la Sala Contenciosa Administrativa, el Tribunal Suprem extreu més conclusions a partir de la STC 31/2010, que crec que no es dedueixen necessàriament del contingut d'aquesta Sentència. El Tribunal Constitucional, si bé exigeix una presencia del castellà real i efectiva, admet que el català pugui tenir una presència superior, i fins i tot força superior, no només per raó de la normalització lingüística, sinó també per facilitar la integració i la cohesió social i per corregir situacions de desequilibri d'origen històric. A aquests motius, que el Tribunal Constitucional en cap moment diu que siguin taxats, se'n poden afegir d'altres, alguns d'estrictament pedagògics i didàctics (com, per exemple, major dificultat en l'aprenentatge de la lectoescriptura) –per cert, els motius pedagògics i didàctics haurien de prevaler–, o, per exemple, factors derivats de l'entorn, o, per citar-ne un altre, que em sembla també rellevant, el fet que el català sigui la llengua originària (i, en aquest sentit, «pròpia») del territori en el qual s'ensenya.

---

59 Vegeu els estudis d'Eva Pons Parera i de Mercè Corretja i Torrens publicats en aquest mateix volum.

60 Les tres primeres sentències del Tribunal Suprem en què aquest òrgan jurisdiccional aplica la STC 31/2010 al model lingüístic escolar català les vaig comentar a Antoni Milian i Massana, «Contingut i conseqüències jurídiques de la Sentència del Tribunal Constitucional 31/2010...», cit., p. 60-62.

En síntesi, vista la situació sociolingüística (que no és tan afalagadora com vol fer creure el Tribunal Suprem, que es limita a esmentar percentatges de coneixement del català), i preveient els elements correctius que fossin necessaris, en el cas d'ésser-ne, per garantir un nivell adequat d'adquisició de coneixements, crec que un model que ofereixi el primer ensenyament en castellà i que garanteixi que siguin vehiculades en castellà algunes activitats, continguts curriculars, alguna àrea, matèria o assignatura dins de l'educació primària posterior al «primer ensenyament», dins de l'educació secundària obligatòria, dins de l'educació secundària postobligatòria i dins dels altres ensenyaments no universitaris, és un model plenament constitucional,[61] un model que, alhora, crec que s'ajusta a la doctrina de l'intèrpret suprem de la Constitució.

El Tribunal Constitucional ha de pronunciar-se sobre el recurs interposat contra la Llei del Parlament de Catalunya 12/2009, de 10 de juliol, d'educació.[62] Aquesta Llei, comparada amb la legislació precedent (art. 21, apartats 1 i 2 LPL) i, especialment, amb la normativa examinada pel Tribunal Constitucional en la STC 337/1994, que, com sabem, era la de la Llei de normalització lingüística a Catalunya, tendeix a restringir més les possibilitats de rebre ensenyament en castellà (art. 11 LE).[63] Aquesta circum-

---

61 Així ja ho vaig afirmar en el treball «Contingut i conseqüències jurídiques de la Sentència del Tribunal Constitucional 31/2010...», cit., p. 63 i 64.

62 El text que ve a continuació segueix de la vora les p. 62-64 del treball «Contingut i conseqüències jurídiques de la Sentència del Tribunal Constitucional 31/2010...», cit.

63 En la versió electrònica original del meu treball «El règim de les llengües oficials. Comentari a la Sentència del Tribunal Constitucional 31/2010, de 28 de juny», tramès com a col·laboració d'urgència per al número especial sobre la STC 31/2010 de la *Revista Catalana de Dret Públic*, hi deia que la Llei d'educació «restringeix en gran manera l'àmbit garantit a l'ensenyament en castellà», cosa que, pel que fa a la intensitat, no coincideix amb allò que afirmo ara: «tendeix a restringir més les possibilitats de rebre ensenyament en castellà». Encara que sigui cert que la Llei d'educació afegeixi elements restrictius (per exemple, la delimitació al curs escolar en què els alumnes inicien el primer ensenyament per instar l'ensenyament en castellà; l'elevació de rang de l'atenció lingüística individualitzada, o la possibilitat, que sembla tenir-hi cabuda amb una interpretació sistemàtica de la Llei, que l'expressió «normalment en català» només permet vehicular, com a excepció, ensenyaments en una llengua estrangera, a part de les matèries de llengua i literatura castellanes i de llengua estrangera [art. 11.2, 12 i 14 LE]), aquestes novetats probablement queden millor qualificades ara que no pas amb la qualificació que hi feia en la versió original, en particular si l'últim exemple dels tres que acabo de posar permetés, com alguns han dit, una altra interpretació. De fet, aquella qualificació més contundent tenia l'origen –que no estava especificat en el treball, atesa la brevetat a què estava sotmès– en una interpretació que havia fet, que després he considerat esbiaixada,

stància permet fer dubtar de la constitucionalitat d'algun dels seus punts. En concret, l'aspecte que genera més dubte és la reducció de l'ús vehicular del castellà, després del primer ensenyament, a les matèries de llengua i literatura castellanes, sense que, del contingut que, segons l'article 14 LE, cal incloure en tot cas en els projectes lingüístics dels centres públics i privats sostinguts amb fons públics, es desprengui que hi pugui haver altres usos del castellà.[64] El dubte està, en primer lloc, en el fet de si cal afegir-hi

---

de l'apartat 4 de l'article 11 LE, causada per la redacció amfibològica del precepte. Aquesta interpretació consistia a entendre que els pares o els tutors dels alumnes la llengua habitual dels quals fos el castellà només podrien instar l'ensenyament en aquesta llengua per als seus fills per al primer curs en què es matriculessin dins del primer ensenyament. Crec que la interpretació correcta és que l'han d'instar en el curs escolar en què iniciïn el primer ensenyament, però poden instar-ho per a tot el primer ensenyament. En la versió electrònica definitiva (consultable a l'adreça <http://revistes.eapc.gencat.cat/index.php/rcdp/article/view/149/163>) i en la versió en paper (Antoni Milian i Massana, «El règim de les llengües oficials. Comentari a la Sentència del Tribunal Constitucional 31/2010, de 28 de juny», *Revista Catalana de Dret Públic*, número *Especial Sentència 31/2010 del Tribunal Constitucional, sobre l'Estatut d'autonomia de Catalunya de 2006*, 2010, 131) d'aquell treball original, la frase la vaig substituir per la següent: «tendeix a restringir una mica més l'ensenyament en castellà» (p. 137).

L'explicació carregosa que acabo de fer, ja la vaig escriure en el treball «Contingut i conseqüències jurídiques de la Sentència del Tribunal Constitucional 31/2010...», cit., p. 62-63, nota 30, per si algun lector havia llegit la versió electrònica originària de l'article de la *Revista Catalana de Dret Públic* i, no havent-ne llegit la versió definitiva, el sorprenia la qualificació diferent continguda en l'esmentat treball. Ho torno a explicar ara, vist que he observat que un autor ha recollit la frase originària, tot i haver estat substituïda en el web al cap de poc temps, quan es van penjar les versions definitives dels treballs, i l'ha reproduïda en el seu estudi. Vegeu Pablo Nuevo López, «Derechos lingüísticos en la enseñanza tras la STC 31/2010...», cit., p. 2541.

64 En relació amb l'ús vehicular del castellà, també cal tenir present el que preveuen l'article 3 del Reial decret 480/1981, de 6 de març; l'annex III del Reial decret 1513/2006, de 7 de desembre, pel qual s'estableixen els ensenyaments mínims de l'educació primària (en particular els tres darrers paràgrafs), i l'annex III del Reial decret 1631/2006, de 29 de desembre, pel qual s'estableixen els ensenyaments mínims corresponents a l'educació secundària obligatòria, modificat pel Reial decret 1146/2011, de 29 de juliol (en particular els dos darrers paràgrafs). La competència de l'Estat per emanar l'annex III del Reial decret 1631/2006 ha estat reconeguda en la STC 24/2013, de 31 de gener de 2013. Tenint en compte els ensenyaments mínims establerts pels reials decrets estatals esmentats, el Govern de la Generalitat de Catalunya va dictar el Decret 142/2007, de 26 de juny, pel qual s'estableix l'ordenació dels ensenyaments de l'educació primària, i el Decret 143/2007, de 26 de juny, pel qual s'estableix l'ordenació dels ensenyaments de l'educació secundària obligatòria. Aquest darrer ha estat modificat pel Decret 51/2012, de 22 de maig.

alguna altra activitat, contingut curricular, assignatura, matèria o àrea en castellà, i, en segon lloc, si, en cas afirmatiu, els projectes lingüístics, tal com estan regulats en la Llei, estan capacitats per preveure-ho. La Llei ho hauria de fer possible, amb el benentès que aquest ús vehicular del castellà, més enllà de la llengua i la literatura castellanes, no cal que sigui gaire més extens perquè el model sigui constitucional, i això per les raons que ja he anat exposant al llarg d'aquest treball.[65]

Bo i matisant el que havia avançat en alguna altra ocasió, no és tanmateix una cosa clara que el Tribunal pugui precisar gaire més la seva doctrina.[66] La raó descansa, en efecte, en el fet que, en el recurs d'inconstitucionalitat promogut per més de cinquanta diputats del Grup Parlamentari Popular del Congrés dels Diputats, només s'impugnen, pel que fa a l'aspecte lingüístic, preceptes que afecten de manera lateral el cor del règim lingüístic del sistema educatiu de Catalunya –exactament, el paràgraf 22 del preàmbul i els articles 9.2 i 10, apartats 2 i 4 LE.

En definitiva, que el Tribunal pugui introduir més matisos a la doctrina establerta dependrà en bona part del grau de connexió que estimi que existeix entre els preceptes impugnats i els preceptes nuclears del model lingüístic escolar bastit per la Llei d'educació. Recordem que el Tribunal Constitucional es regeix pel principi dispositiu i no pel principi inquisitiu.

En qualsevol cas, amb independència de quin sigui l'abast del seu escrutini, l'intèrpret suprem de la Constitució hauria de decidir amb contenció i admetre un ventall ampli d'opcions, evitant un activisme excessiu en un camp com aquest en què les decisions no depenen només de criteris jurídics i en el qual, hem vist, la Constitució no recull una regulació expressa.

---

65 No entro a examinar la constitucionalitat o no d'altres qüestions o aspectes regulats en la Llei d'educació, que algunes opinions discuteixen, ja que s'escapen del propòsit d'aquest treball més general.

66 En el treball «El règim de les llengües oficials. Comentari a la Sentència...», cit., afirmava que «[e]l Tribunal tindrà ocasió de precisar-ho», sense fer cap puntualització. La veritat és que no és segur, per les raons que explico a continuació, que el Tribunal pugui aportar gaires noves precisions.

LA LLENGUA DE L'ENSENYAMENT EN LA JURISPRUDÈNCIA DEL TRIBUNAL CONSTITUCIONAL I DEL TRIBUNAL SUPREM

Eva Pons Parera

Professora titular de Dret Constitucional
Universitat de Barcelona

SUMARI: 1. Introducció. 2. La STC 337/1994, sobre la Llei de normalització lingüística a Catalunya, i els seus precedents sobre la llengua vehicular de l'ensenyament. 2.1. Els precedents jurisprudencials. 2.2. La qüestió d'inconstitucionalitat del Tribunal Suprem en relació amb la Llei de normalització lingüística de 1983. 2.3. La doctrina constitucional de la STC 337/1994 sobre la llengua vehicular de l'ensenyament. 3. La STC 31/2010, sobre l'Estatut d'autonomia de Catalunya, i la interpretació del Tribunal Suprem en relació amb la llengua vehicular al model educatiu català. 3.1. La doctrina constitucional sobre els articles 6.1 i 35 de l'Estatut d'autonomia de Catalunya de 2006. 3.2. La posició interpretativa del Tribunal Suprem sobre la llengua vehicular al model educatiu de Catalunya. 4. Consideracions conclusives.

1 · Introducció

La qüestió que centra la present contribució sobre el tema dels drets lingüístics i el dret a l'educació és el tractament de la llengua vehicular de l'ensenyament per la jurisprudència del Tribunal Constitucional (TC) i del Tribunal Suprem (TS), principalment en allò que afecta el model lingüístic de Catalunya.

L'anàlisi jurisprudencial proposada s'emmarca en dues etapes cronològiques, definides a partir de dos processos constitucionals de rellevància indubtable: la STC 337/1994, de 23 de desembre, que resolia la qüestió d'inconstitucionalitat del TS en relació amb la Llei 7/1983, de 18 d'abril, de normalització lingüística a Catalunya (LNL), i la STC 31/2010, de 28 de juny, de 23 de desembre, dictada en el recurs dels diputats del Partit Popu-

lar contra la Llei orgànica 6/2006, de 19 de juliol, de reforma de l'Estatut d'autonomia de Catalunya (EAC), que donarà lloc a una nova posició del TS sobre el tema de la llengua vehicular de l'ensenyament.

A través d'aquesta aproximació cronològica a la relació entre el TC i el TS –que ha de ser necessàriament contextualitzada pels canvis normatius i la doctrina científica que l'han acompanyada– ens proposem delimitar i analitzar les principals qüestions jurídiques que suscita la regulació de l'ús vehicular de les llengües de l'ensenyament, amb l'objectiu final de valorar la fonamentació i l'abast dels pronunciaments judicials i polítics darrers que qüestionen el model lingüístic de l'educació a Catalunya.

2 · La STC 337/1994, sobre la Llei de normalització lingüística a Catalunya, i els seus precedents sobre la llengua vehicular de l'ensenyament

2.1 · Els precedents jurisprudencials

Amb anterioritat a la STC 337/1994, el TC ja havia analitzat en diverses sentències la qüestió relativa a les llengües emprades com a vehiculars a l'ensenyament. En aquests precedents poden localitzar-se els elements principals que configuren el corpus jurisprudencial, que inclou dos aspectes : *a)* el reconeixement d'un abast circumscrit o d'una projecció limitada sobre la qüestió debatuda dels drets fonamentals de l'article 27 CE, i altres preceptes relacionats, determinat per l'exclusió d'un dret a la tria de la llengua de la docència com a contingut del dret a l'educació; *b)* l'atribució a les comunitats autònomes de la competència per configurar el model lingüístic escolar des de la perspectiva vehicular, en referir-se la competència bàsica de l'Estat de l'article 149.1.30 CE a la fixació dels «continguts mínims» de l'ensenyament, que han de ser comuns a tot el territori, sens perjudici de la potestat estatal derivada de l'article 149.1.1 CE per establir garanties del compliment del deure de coneixement del castellà (article 3.1 CE).

Vegem amb cert detall els pronunciaments previs del TC sobre aquestes qüestions, que posteriorment tindrà l'ocasió de precisar en analitzar a la STC 337/1994 la regulació legal del model lingüístic educatiu de Catalunya.

a) La delimitació del contingut lingüístic del dret a l'educació s'avança per les sentències 195/1989, de 27 de novembre i 19/1990, de 12 de febrer,

dictades en recursos d'empara substancialment idèntics, on el pare d'un alumne i l'associació de pares d'alumnes d'una mateixa escola de Castelló plantejaven qüestions relacionades amb el model de separació lingüística aplicat a la Comunitat Valenciana, en la zona de predomini valencià. Els recurrents al·legaren la vulneració del principi d'igualtat de l'article 14 CE i del dret a l'educació de l'article 27 CE pel fet que no existís un centre educatiu proper que oferís ensenyament en valencià (la qual cosa els obligava a fer ús del servei de transport i menjador). En argumentar la denegació de l'empara sol·licitada, el TC du a terme una interpretació dels drets constitucionals, en el context del dret internacional (l'art. 10.2 CE), d'on conclou que «ninguno de sus apartados [de l'article 27 CE], ni aisladamente considerados ni analizados a la luz de la Declaración Universal de Derechos Humanos y los Convenios Internacionales sobre la materia, permite incluir como parte o elemento del derecho constitucionalmente garantizado, el derecho de los padres a que sus hijos reciban educación en la lengua de preferencia de sus progenitores en el Centro docente público de su elección» (STC 19/1990, FJ 4). I, pel que fa a la prohibició de tractament desigual de l'article 14 CE, «supone, sin duda, que no puede prevalecer en el disfrute del derecho a la educación discriminación alguna basada en la lengua, pero no implica ni puede implicar que la exigencia constitucional de igualdad de los españoles ante la Ley sólo puede entenderse satisfecha cuando los educandos reciban la enseñanza –en este caso, general básica– íntegramente en la lengua preferida por sus padres –en este caso, el valenciano– en un Centro de su elección» (STC 19/1990, FJ 4).

Aquestes conclusions primerenques de la jurisprudència constitucional trobaven suport, des de l'àmbit científic, en una definició doctrinal del contingut lingüístic del dret a l'educació, en el marc internacional i del dret comparat, com a dret a rebre ensenyament en una llengua comprensible per a l'alumne.[1] Dins la doctrina inicial del TS, la Sentència de 21 d'abril de 1980 assumia l'apuntada delimitació del dret a l'educació. Com a recepció dels pronunciaments constitucionals de 1989 i 1990 sobre el model lingüístic educatiu valencià, la STS de 18 de juliol de 1991 indicava que: «en comunidades como la de Valencia, en que coexisten el castellano, lengua oficial del Estado que todos los españoles tienen el derecho de usarlo y el deber

1 Vegeu Milian Massana, A., *Drets lingüístics i dret fonamental a l'educació. Un estudi comparat: Itàlia, Bèlgica, Suïssa, el Canadà i Espanya*, Institut d'Estudis Autonòmics, Barcelona, 1992.

de conocerlo –art. 3º de la Constitución– y el valenciano, que es idioma cooficial y que, por mandato estatutario –art. 7º–, tiene garantizado el uso normal, tal circunstancia obliga a que en los centros docentes de la comunidad deba programarse la enseñanza para ajustar el uso de esas lenguas cooficiales; programa, en el que la natural limitación de medios personales y humanos hace lógicamente inviable una conjunción plena entre el aspecto de libertad de uso del castellano y el contenido prestacional del de educación que permitiera que, como aquí pretenden los recurrentes, cada alumno pudiera tener garantizado, en todo momento y en cada centro público de su elección, la recepción de la enseñanza en el idioma oficial escogido». La més recent STC de 4 d'octubre de 2011 –malgrat que la referència trenqui puntualment la seqüència temporal del present estudi– acredita que aquesta línia jurisprudencial del TS es manté inalterada pel que fa al model lingüístic educatiu valencià.[2] D'aquesta manera, el dret d'opció lingüística en aquest àmbit resta delimitat pel contingut prestacional del dret a l'educació i per les decisions polítiques i organitzatives dels poders públics en configurar el sistema educatiu.

b) Relacionat amb el punt anterior, el reconeixement de la competència de les comunitats autònomes per configurar el model lingüístic escolar s'emmarca en diverses disputes competencials en què la qüestió de la llengua vehicular apareix amb caràcter tangencial. En la inicial STC 6/1982, de 22 de febrer (relativa al reial decret regulador de l'alta inspecció de l'Estat en matèria d'ensenyament no universitari), el TC afirma que les competències en matèria lingüística de Catalunya i el País Basc «no sustrae[n] a los órganos centrales del Estado la competencia exclusiva para regular las condiciones básicas que garanticen la igualdad de todos los españoles en el ejercicio de los derechos y en el cumplimiento de los deberes constitucionales, entre los cuales se encuentra el de conocer la lengua del estado (artículo 149.1.1, en relación con el artículo 3.1 CE)» (FJ 10). De la Sentència

2 La STS de 4 d'octubre de 2011 desestima en seu cassacional el recurs interposat per la via del procediment contenciós especial de protecció dels drets fonamentals (arts. 114 i ss LJCA) per la mare d'un alumne que demanava ensenyament en valencià en un municipi de predomini valencià. El TS hi avala la interpretació del Tribunal Superior de Justícia de la Comunitat Valenciana en el sentit que «el derecho a la educación consagrado en el artículo 27 de la CE, en su aspecto lingüístico, en los territorios con más de un idioma oficial, no garantiza ningún derecho de libre opción a recibir la educación en una sola de las lenguas oficiales».

se'n desprèn, doncs, que l'Estat pot establir garanties del compliment del deure de coneixement del castellà.

Nogensmenys, el pronunciament competencial primerenc del TC s'ha d'interpretar d'acord amb la jurisprudència posterior, que precisa l'abast de l'article 149.1.1 CE. En la STC 137/1986, de 6 de novembre (relativa a la llei basca creadora de l'organisme rector de les ikastoles), ja s'assenyalava que amb relació a l'ensenyament l'article 149.1.1 és desplaçat per la presència d'un títol competencial més específic en l'article 149.1.30 CE, que impedeix aquí una interpretació expansiva del primer. El TC l'ha concebut, més endavant, com una habilitació a l'Estat per regular unes posicions jurídiques fonamentals iguals per a tot el territori (STC 61/1997), que s'han de distingir de l'establiment del règim jurídic del sector de què es tracti.[3] En la STC 137/1986 s'explicitava, respecte del sistema de separació lingüística del País Basc, que «no puede ponerse en cuestión la legitimidad constitucional de una enseñanza en que el vehículo de comunicación sea el euskera, que es lengua propia de la Comunidad Autónoma Vasca y lengua cooficial en el territorio de dicha Comunidad, junto con el castellano, de acuerdo con lo dispuesto en el art. 3.2 C.E. y el art. 6.1 EAPV» (FJ 1).

Dins les sentències 87 i 88/1983, de 27 d'octubre, dictades en els conflictes de competència sobre els reials decrets d'ensenyaments mínims de l'educació general bàsica, el TC enquadra en l'article 149.1.30 la regulació d'«els elements bàsics del currículum», que inclourien tant la fixació de continguts curriculars homogenis com la dedicació horària per al seu estudi.[4] En l'aspecte lingüístic, aquestes normes bàsiques s'entenen referides a la fixació dels objectius generals de coneixement de les llengües oficials per als diferents nivells educatius i dels corresponents ensenyaments mínims curriculars, amb l'objectiu de garantir el coneixement de les llengües oficials en

3 Pel que fa a l'alta inspecció atribuïda a l'Estat, la vigent Llei orgànica 6/2006, de 3 de maig, d'educació, elimina la referència específica a les llengües (aquesta constava en la precedent Llei orgànica 10/2002, de 22 de desembre, de qualitat de l'educació, on se li atribuïa la funció de vetllar pel dret de rebre ensenyament en la llengua oficial de l'Estat).

4 L'article 6 de la LO 6/2006 disposa que «con el fin de asegurar una formación común y garantizar la validez de los títulos correspondientes, el Gobierno fijará [...] los aspectos básicos del currículo que constituyen las enseñanzas mínimas». Per a una anàlisi crítica amb l'amplitud reconeguda per la jurisprudència constitucional al títol estatal, vegeu Martí i Torres, Roser, *La conflictivitat competencial en l'àmbit de l'ensenyament*, Institut d'Estudis Autonòmics, Barcelona, 1993.

finalitzar l'educació.[5] L'alt tribunal afegeix que la normativa de l'Estat no pot buidar de contingut pràctic les competències de les comunitats autònomes i, en concret, la competència per regular l'ensenyament de les llengües oficials pròpies en els seus territoris, que correspon a la Generalitat de Catalunya en virtut de la seva «competència plena» sobre l'ensenyament (art. 15 EAC de 1979) i sobre la normalització lingüística de la llengua catalana (art. 3 EAC de 1979).[6] Pel que fa a l'ús vehicular de les llengües, el TC hi afirma que «una regulación de los horarios mínimos que no permita una enseñanza eficaz de ambas lenguas en esas Comunidades incumpliría el artículo 3 de la Constitución» (FJ 5), de manera que el principi d'oficialitat implica que «el Estado en su conjunto (incluidas las Comunidades Autónomas) tiene el deber constitucional de asegurar el conocimiento tanto del castellano como de las lenguas propias de aquellas comunidades que tengan otra lengua como oficial» (més recentment, STC 24/2013, de 31 de gener, FJ 7).

La doctrina competencial en matèria educativa es complementa amb la doctrina de la STC 82/1986, de 26 de juny, que reconeix la competència lingüística de les comunitats autònomes dotades de llengües pròpies oficials. Sens perjudici d'una base normativa feble en els primers estatuts, l'esmentada competència es projectava pel TC sobre la determinació de l'abast, els usos i els efectes jurídics de la cooficialitat, com també sobre la normalització de la llengua pròpia. En la STC 82/1986 es precisava, de forma coherent, que l'Estat no pot «regular, con carácter general, ni siquiera en sus aspectos básicos, la cooficialidad» (FJ 4), si bé diverses sentències precisen l'abast d'una incidència de la normativa estatal en relació amb el

---

5 Fins al moment la normativa estatal no diu –ni, al nostre entendre, hauria de dir en tractar-se d'una competència exclusiva autonòmica (com s'analitza en les consideracions conclusives)– en quina llengua es desplegarà l'ensenyament de les matèries o continguts bàsics. Tanmateix, el TC ha avalat en la STC 15/2013, de 31 de gener, sobre els ensenyaments comuns de l'educació primària, i en la STC 24/2013, de 31 de gener, sobre els ensenyaments mínims de l'ensenyament secundari obligatori, les previsions dels reials decrets que condicionen l'organització de la impartició de les «estructures lingüístiques comunes», de manera que si s'imparteixen en llengua distinta del castellà «deberá garantizarse que el alumnado recibe enseñanzas de lengua y literatura castellana o en lengua castellana en un número de horas no inferior al que corresponda a dicha materia en aplicación de los criterios anteriores ».

6 La tècnica de distribució competencial emprada a l'article 149.1.30 CE, i la seva interpretació pel TC, comporta un problema d'inestabilitat de les normes bàsiques (vegeu Pons Parera, E., «La llengua catalana a l'escola després de la Llei de qualitat de l'educació», *Llengua, societat i comunicació*, 1, 2004, p. 17-18).

castellà d'acord amb el tipus de distribució competencial sobre el sector material afectat.[7]

2.2 · La qüestió d'inconstitucionalitat del Tribunal Suprem en relació amb la Llei de normalització lingüística de 1983

Amb data de 15 de febrer de 1994, la Sala Contenciosa, Secció Tercera, del TS (ponent: magistrat Carmelo Madrigal García, i magistrats Eladio Escusol Barra i Pedro José Yagüe Gil) dictà la interlocutòria que elevava una qüestió d'inconstitucionalitat en relació amb els articles 14, apartats segon i quart[8] (dret dels infants a rebre el primer ensenyament en la seva llengua habitual i garantia d'ús correcte de les dues llengües oficials a la fi dels estudis bàsics); 15, incís primer[9] (acreditació del coneixement de les llengües oficials en finalitzar els estudis bàsics), i 20[10] (ús normal del català pels centres educatius) de la LNL. Per mitjà d'aquests preceptes legals, juntament amb d'altres que restaren al marge de la qüestió (cal notar que no es qüestionaren ni la qualificació del català com a «llengua pròpia de l'ensenyament» de l'art. 14.1 ni els manaments dels seus apartats tercer i cinquè d'incloure les dues llengües oficials com a matèria d'estudi, de no separació dels alumnes en centres diferents per raó de llengua i d'ús progressiu de la llengua catalana a mesura que tots els alumnes l'anessin

---

7 Sobre el tema, vegeu Vernet i Llobet, J. (coord.), *Dret lingüístic*, Cossetània, Valls, 2013, p. 100 i ss., i Cabellos Espiérrez, M. A., «La competència en matèria de llengua pròpia en el nou Estatut», *Revista de Llengua i Dret,* 49, 2008, que analitza la competència explícita inclosa en l'article 143 de l'EAC de 2006.

8 Art. 14 LNL: «2. Els infants tenen dret a rebre el primer ensenyament en llur llengua habitual, ja sigui aquesta el català o el castellà. L'Administració ha de garantir aquest dret i posar els mitjans necessaris per a fer-lo efectiu. Els pares o els tutors poden exercir-lo en nom de llurs fills instant que s'apliqui. [...] 4. Tots els infants de Catalunya, qualsevol que sigui llur llengua habitual en iniciar l'ensenyament, han de poder utilitzar normalment i correctament el català i el castellà al final dels estudis bàsics.»

9 Article 15 LNL: «Hom no pot expedir el certificat de grau de l'ensenyament general bàsic a cap alumne que, havent començat aquest ensenyament després de publicada la present Llei, no acrediti en acabar-lo que té un coneixement suficient del català i del castellà» (la part final del precepte regulava els supòsits de dispenses en l'acreditament d'aquest coneixement).

10 Article 20 LNL: «Els centres d'ensenyament han de fer de la llengua catalana vehicle d'expressió normal, tant en les activitats internes, incloent-hi les de caràcter administratiu, com en les de projecció externa .»

dominant), es posaven les bases del model de conjunció lingüística aplicat a l'ensenyament a Catalunya.[11]

La fonamentació de la qüestió d'inconstitucionalitat en la dita interlocutòria es vertebrava entorn tres eixos: *a)* la inexistència, segons el TS, d'un deure de coneixement de les llengües oficials distintes del castellà (art. 3.1 CE), en relació amb l'omissió legal del castellà com a llengua d'ensenyament;[12] *b)* la presència d'un dret implícit a la Constitució a rebre l'ensenyament en una llengua determinada, que es fa reposar en diversos preceptes constitucionals (arts. 1.1, 9.2, 10, 15, 27.2 i 5 CE) i en el dret internacional (art. 26.3 PIDCP),[13] i *c)* la manca de competència de la Generalitat per determinar que no es pot expedir el títol de graduat escolar sense conèixer les dues llengües oficials, en tant que aspecte corresponent a l'Estat en virtut dels articles 149.1.30, 139.1 i 149.1.1 CE.

Les al·legacions formulades davant el TC pel Parlament de Catalunya i el Consell Executiu de la Generalitat van fonamentar-se en, a més de la doctrina constitucional prèvia, les opinions jurídiques sol·licitades a diversos acadèmics sobre els aspectes controvertits en la qüestió d'inconstitucionalitat.[14] L'ampli argumentari en favor de la constitucionalitat de la LNL

---

11 Sobre la diversitat de models lingüístics regulats per les comunitats autònomes en virtut de les seves competències, vegeu Pons, E., i Vernet, J., «La llengua de l'ensenyament a les CCAA amb llengua pròpia», *Revista d'Estudis Autonòmics i Federals,* 8, 2009, p. 144-191.

12 La posició del TS, que és reproduïda en el punt 3.A dels antecedents de la STC 337/1994, s'expressava així: «Lo dicho requiere dos matizaciones: primera, es palmario el derecho de todos los ciudadanos a conocer sus respectivas lenguas cooficiales con el castellano; segunda, el hecho de que la Constitución no imponga el deber de conocer esas otras lenguas no excluye el deber de someterse a la enseñanza de la lengua que, como asignatura, se consigne en los Planes de Estudio. No es la enseñanza "de" la lengua catalana lo que en el pleito se discute, sino la enseñanza "en" la lengua catalana a quienes la deseen recibir en el idioma oficial del Estado (ese concepto de "enseñanza de la lengua" es el que, en opinión del Tribunal proponente, tiene la expresión "deben ser enseñadas obligatoriamente" que utiliza el art. 14.3 de la Ley 7/1983, razón por la cual no se hace cuestión de él).»

13 Vegeu el punt 3.B) dels antecedents de la STC 337/1994.

14 Diversos autors, *La lengua de enseñanza en la legislación de Cataluña*. Barcelona: Institut d'Estudis Autonòmics, 1995. El volum conté els dictàmens dels professors E. Aja, M. A. Aparicio, E. Argullol i Murgadas, M. Ballbé, A. Milian i Massana, S. Muñoz Machado i F. Rubio Llorente. En el mateix volum es troben reproduïdes les al·legacions del Parlament de Catalunya, que va ser representat pel lletrat Xavier Muro i Bas (p. 35-81), i del Govern de la Generalitat, representat pels advocats Ramon M. Llevadot i Roig, Ramon Riu i Fortuny i Xavier Castrillo i Gutiérrez (p. 85-153).

comprenia, en una síntesi ajustada, els aspectes següents: *a)* la protecció de la diversitat lingüística com a manament de l'article 3.3 CE, que ofereix una cobertura constitucional de les mesures de protecció del català en l'àmbit educatiu, en tant que llengua oficial pròpia de Catalunya; *b)* la competència de la Generalitat de Catalunya per a l'ordenació del servei públic de l'ensenyament des de la perspectiva de la llengua vehicular (arts. 3 i 15 EAC de 1979); *c)* la naturalesa i abast diferenciats del deure de coneixement del castellà respecte dels deures lingüístics establerts pel legislador en l'àmbit escolar, i d) la inexistència, com a contingut del dret fonamental a l'educació de l'article 27 CE, o d'altres preceptes constitucionals, d'un dret a escollir entre les llengües oficials quina ha de ser la llengua docent o vehicular de l'ensenyament.

En les al·legacions, força més breus, de l'advocat de l'Estat s'instava la desestimació de la qüestió d'inconstitucionalitat amb una argumentació centrada en l'aspecte competencial, entenent que la regulació dels arts. 14.4 i 15 LNL estava emparada per la legislació orgànica vigent, sense que això impliqués el reconeixement de l'existència d'un deure de coneixement de la llengua catalana.[15] El fiscal general de l'Estat coincidia en l'apreciació de constitucionalitat de la LNL, sens perjudici d'expressar cauteles sobre el significat de l'expressió legal de «llengua normal» i la necessitat que el desplegament reglamentari de la llei respectés certs drets lingüístics dels castellanoparlants que s'incorporessin al sistema educatiu de Catalunya.[16]

---

15 Vegeu les al·legacions íntegres de l'advocat José Luis Fuertes Suárez, reproduïdes en Diversos autors, *La lengua de enseñanza*..., cit, p. 193-196. En el punt 6 dels antecedents de la STC 337/1994 es resumeixen així: «Ciertamente, la STC 123/1988 anuló un precepto parecido de la Ley balear de Normalización (aunque no idéntico), pero ello sobre la base de la competencia exclusiva del Estado para regular la expedición de títulos (art. 149.1.30 C.E.). Hoy la constitucionalidad del precepto está plenamente salvada por los arts. 14.2 d), 19 a) y 20.2 e) LOGSE, donde se establece la misma exigencia con carácter general por el propio Estado. Contra lo que dice el Tribunal Supremo, que aquí desconoce la doctrina del Tribunal Constitucional, la constitucionalidad se declara a la vista de la situación jurídica existente en el momento de dictar Sentencia, siendo por tanto plenamente eficaz y relevante el *ius superveniens* (SSTC 154/1988, 213/1988 y 147/1992). El razonamiento por lo demás del Tribunal Supremo es constitucionalmente erróneo: en ningún caso hay aquí infracción sustantiva alguna de la Constitución, fuera del aspecto competencial ya mencionado y hoy salvado; el Tribunal Supremo confunde el deber constitucional del conocimiento de una lengua con el presupuesto académico necesario establecido por un legislador competente para obtener un determinado certificado.»

16 Vegeu Diversos autors, *La lengua de enseñanza*..., cit, p. 171-189, on s'aprecia una defensa menys intensa de la LNL.

2.3 · La doctrina constitucional de la STC 337/1994 sobre la llengua vehicular de l'ensenyament

Com és sabut, la qüestió d'inconstitucionalitat fou desestimada per la STC 337/1994, de 23 de desembre (el ponent era Julio Diego González Campos), que va avalar la constitucionalitat de la regulació legal del model educatiu de conjunció lingüística a Catalunya. El Ple del Tribunal arriba a aquesta conclusió sobre la base d'una argumentació àmplia i extensa –coherent amb la doctrina jurisprudencial prèvia– sobre les conseqüències constitucionals aplicables a aquesta matèria. El TC destaca que la matèria no és expressament regulada per la CE de 1978, a diferència de la Constitució de 1931 (que en l'art. 50 incorporava una regulació de les llengües oficials en relació amb l'ensenyament), ni pels estatuts d'autonomia vigents, inclòs el català, que és així incorporat al paràmetre d'enjudiciament.[17] De l'argumentació de la Sentència (de la qual dissenteixen en dos vots particulars els magistrats Eugenio Díaz Eimil y José Gabaldón López, partidaris d'un pronunciament interpretatiu que establís més condicionaments per al legislador català) destaquen els aspectes bàsics següents:

a) Oficialitat lingüística: el TC, després de reproduir la definició del règim de cooficialitat lingüística en el si de «la organización territorial del Estado complejo que han configurado la Constitución y los Estatutos de Autonomía» (STC 82/1986, FJ 3), i tot considerant les llengües oficials pròpies «una parte del patrimonio cultural al que se refiere el art. 3.3 CE» (situació de la qual deriva un mandat de foment del coneixement i protecció i la garantia del dret a no ser discriminat per raons lingüístiques), ratifica la legitimitat constitucional d'un ensenyament en el qual el vehicle de comunicació sigui la llengua pròpia de la comunitat autònoma i cooficial en el seu territori (ja abans en la STC 137/1986).

b) Deure constitucional de conèixer el castellà: de l'article 3.1 CE, on es defineix la posició constitucional del castellà no només pel seu reconeixement com a llengua oficial sinó també per un dret d'ús i un deure de

---

17 Malgrat que l'EAC de 1979 guardava silenci sobre la utilització de la llengua pròpia com a llengua docent, la STC 337/1994 recull aquí un principi hermenèutic bàsic establert per la STC 82/1987, FJ 2: «El artículo 3.1 y 2 de la Constitución y los artículos correspondientes de los respectivos Estatutos de autonomía son la base de la regulación del pluralismo lingüístico en cuanto a su incidencia en el plano de la oficialidad en el ordenamiento constitucional español.»

coneixement, no en deriva un pretès dret a rebre únicament i exclusivament l'ensenyament en aquesta llengua. El TC ressalta que l'ordenació constitucional del plurilingüisme no es basa exclusivament en l'article 3.1, sinó que inclou també l'apartat 2, que reenvia a l'Estatut d'autonomia de Catalunya (amb cita de l'art. 3.3 EAC de 1979, que al·ludia com a objectiu a la plena igualtat de les dues llengües oficials i emparava les accions polítiques orientades a la normalització lingüística), a partir del qual es desmenteix l'existència d'un dret d'exclusió voluntària d'una de les llengües cooficials com a llengua docent (FJ 9.B).

c) Drets fonamentals: del contingut del dret fonamental a l'educació de l'article 27 CE, i en particular dels seus apartats 2, 5 i 7, tampoc no «se desprende el derecho a recibir la enseñanza en sólo una de las dos lenguas cooficiales en la Comunidad Autónoma, a elección de los interesados». El TC remarca el caràcter essencialment modulable pel legislador del dret d'opció lingüística en aquest àmbit, en la mesura que «el derecho a la educación que la Constitución garantiza no conlleva que la actividad prestacional de los poderes públicos en esta materia pueda estar condicionada por la libre opción de los interesados de la lengua docente» (FJ 9.B).

d) Distribució de competències: el TC estableix la competència dels poders públics –l'Estat a través de la legislació bàsica i les comunitats autònomes, en virtut de les seves competències educatives i lingüístiques– per determinar el currículum i organitzar-ne el desenvolupament en els centres educatius: «Y por ello los poderes –el Estado y la Comunidad Autónoma– están facultados para determinar el empleo de las dos lenguas que son cooficiales en una Comunidad Autónoma como lenguas de comunicación en la enseñanza, de conformidad con el reparto competencial en materia de educación» (STC 337/1994, FJ 9.B). En aquest punt l'argumentació de la Sentència, a banda d'una al·lusió negativa a la STC 6/1982 (FJ 10), constata la no-vulneració per la LNL de la normativa bàsica estatal, la constitucionalitat de la qual no havia estat controvertida. El TC conclou que «corresponde a los poderes públicos competentes [...] organizar la enseñanza que ha de recibirse en una y otra lengua en relación con las distintas áreas de conocimiento obligatorio en los diferentes niveles educativos» (STC 337/1994, FJ 10 *in fine*). Aquesta facilitat de la Sentència per assumir la competència de la Generalitat per regular la llengua vehicular contrasta amb l'anàlisi competencial més extensa dedicada a justificar que la fixació per l'article 15 LNL de l'obligatorietat d'acreditar el coneixement del català i el castellà per obtenir el certificat de grau de l'ensenyança general bàsica no vulnera

la competència bàsica estatal de l'article 149.1.30 CE, ni tampoc l'article 149.1.1 CE.[18]

e) Criteris per a la identificació de límits substantius a la regulació de l'ús vehicular de les llengües: en definir el cànon d'enjudiciament de la LNL, el TC apunta que «cabe ponderar en esta sede si dichos preceptos legales son o no proporcionados con su finalidad constitucional y si el resultado alcanzado es o no excesivo en relación con esa finalidad» (STC 337/1994, FJ 6). L'aplicació dels criteris de raonabilitat i proporcionalitat al·ludits ha de partir de la desestimació prèvia d'una facultat de tria lingüística vinculada als drets fonamentals, com un element *a priori* determinant d'un test menys estricte que el que resultaria aplicable en cas de restricció de drets fonamentals. En el marc de la STC 337/1994, la proporcionalitat esmentada es formula bàsicament respecte de dos finalitats o objectius dotats d'una base constitucional i estatutària: d'una banda, la normalització lingüística –que respon a l'objectiu d'«asegurar el respeto y fomentar el uso de la lengua propia de la Comunidad Autónoma y cooficial en ésta» (FJ 7) i, d'altra banda, els objectius educatius de garantia del coneixement de les dues llengües oficials, els quals són legítimament complementats per altres objectius d'«integración y cohesión social en la Comunidad Autónoma, cualquiera que sea la lengua del ciudadano». De la qual cosa n'extreu el TC que «es 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» (FJ 10).

Per consegüent, en el paràmetre d'enjudiciament de la STC 337/1994, al costat d'un element dotat d'un cert caràcter circumstancial en l'EAC de 1979 pel que fa a la normalització lingüística,[19] destaca l'exigència de la proporcionalitat respecte dels objectius de coneixement de les llengües

18 El raonament del TC en el FJ 18 considera subordinat l'article 149.1.1 CE respecte de l'article 149.1.30 CE, com a títol específic aplicable a aquesta qüestió. La Sentència rebutja el caràcter de precedent de la STC 123/1988, que va declarar inconstitucional un precepte similar de la Llei 3/1986, de normalització lingüística de les Illes Balears, la qual va aprovar que li fossin transferides les competències educatives. En el FJ 19 es rebutja igualment la vulneració de l'article 139.1 CE adduint la doctrina de la STC 46/1991, FJ 2, que reconeix que l'establiment d'un règim de cooficialitat lingüística, amb les conseqüències quant a drets i deures que en deriven, no és contrària al principi d'igualtat dels espanyols en tot el territori nacional.

19 Els elements referits es trobaven en l'article 3.3 de l'EAC de 1979, en el seu desenvolupament per la mateixa LNL enjudiciada i en la legislació bàsica vigent, que establia entre els objectius generals del model educatiu la formació en el respecte a la pluralitat

oficials (en perfecta coherència amb la interpretació del dret a l'educació de l'art. 27 CE i del deure de coneixement de l'article 3.1 CE) quan afirma:

> [...] las decisiones de los poderes públicos relativas a la enseñanza en una lengua determinada han de considerarse en estrecha conexión con las medidas de política educativa encaminadas a asegurar el conocimiento de esa lengua [...] en esta normativa el legislador autonómico ha ponderado las exigencias de los mandatos constitucionales y estatutarios atinentes a la garantía del conocimiento del castellano y del catalán, lenguas cooficiales en Cataluña. Finalmente, porque el precepto autonómico cuestionado [art. 14.2 LNL] de ningún modo entraña la exclusión de una de las dos enguas cooficiales en los niveles posteriores a la «primera enseñanza» como lengua docente [...] En suma, de lo anterior se desprende que corresponde a los poderes públicos competentes, en atención a los objetivos de la normalización lingüística y a los propios objetivos de la educación, organizar la enseñanza que ha de recibirse en una y otra lengua en relación con las distintas áreas de conocimiento obligatorio en los diferentes niveles educativos para alcanzar un resultado proporcionado con estas finalidades; y ello al objeto de garantizar el derecho de los ciudadanos a recibir, durante los estudios básicos en los Centros docentes de Cataluña, enseñanza en catalán y en castellano. Derecho que se deriva no sólo de los arts. 3 y 27 CE, sino del art. 3 del EAC (FJ 10).

Per conseqüent, la Sentència permet disciplinar una presència més intensa del català com a llengua vehicular, amb el límit genèric, pel que fa a la proporcionalitat dels resultats en sentit estricte, que «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» (STC 337/1994, FJ 19). Segons una lectura doctrinal ponderada, el TC sembla apuntar-hi que, encara que resultés que es garantien els objectius de coneixement amb l'ensenyament del castellà, també s'hauria d'impartir ensenyament en castellà, però sense més exigències o precisions sobre el *quantuum* necessari, ni pel que fa a la presència en els diferents cursos o assignatures, ni –menys– amb relació a unes proporcions determinades.[20]

---

lingüística (art. 2.e de la Llei orgànica 1/1990, de 3 d'octubre, d'ordenació general del sistema educatiu).

20 Milian i Massana, A., «Contingut i conseqüències jurídiques de la STC 31/2010, de 28 de juny, en relació amb les llengües oficials», *Revista Jurídica de les Illes Balears*, 9, 2011, p. 60, per a qui «és possible que en la STC 337/1994 el TC no en tingués prou amb la presència del castellà en el primer ensenyament, en els termes de l'article 14.2, perquè el model lingüístic escolar pogués ser constitucional».

A manera de síntesi, la doctrina constitucional de la STC 337/1994 rebutja una interpretació conjunta de l'article 3.1 i dels drets fonamentals recollits a la CE que imposi unes conseqüències excessivament limitadores de les opcions possibles del legislador autonòmic a l'hora de regular el model lingüístic educatiu.[21] El contingut dels drets lingüístics en aquest àmbit resta així emmarcat pel sistema educatiu configurat pels poders públics en l'àmbit de les seves competències, qüestió competencial que apareix indiscutida, en la mesura que el TC aprecia que la LNL no contradiu la normativa bàsica estatal.

3 · La STC 31/2010, sobre l'Estatut d'autonomia de Catalunya, i la interpretació del Tribunal Suprem en relació amb la llengua vehicular al model educatiu català

3.1 · La doctrina constitucional sobre els articles 6.1 i 35 de l'Estatut d'autonomia de Catalunya de 2006

En relació amb el règim lingüístic de l'ensenyament, la reforma de l'EAC per la Llei orgànica 6/2006, de 19 de juliol, recull l'evolució normativa que significà l'aprovació de la Llei 1/1998, de 7 de gener, de política lingüística (en endavant, LPL). Aquesta llei, que substituí la LNL, pretén no només consolidar el procés de normalització lingüística, sinó establir criteris de política lingüística en un espai on coexisteixen diverses llengües oficials. A partir de l'aval al model de conjunció lingüística de la STC 337/1994, dins la LPL s'introdueix una regulació més detallada de la llengua de l'ensenyament en el capítol III, que recull i desplega la qualificació del català com a «llengua pròpia» (art. 2), que es formula com a eix vertebrador del règim jurídic que estableix,[22] juntament amb el concepte de «llengua

21 Aquesta conclusió contrasta amb els dos vots particulars que pretenien eixamplar interpretativament l'oficialitat del castellà de l'article 3.1 CE per incloure-hi el dret a rebre l'ensenyament en castellà a Catalunya.

22 Vegeu Vernet i Llobet, J. (coord.), *Dret lingüístic*, cit., p 126-130, on es destaca el seu significat a la LPL com a llengua que singularitza Catalunya com a poble de Catalunya i llengua d'ús en les relacions públiques, tot respectant el dret d'opció lingüística dels ciutadans.

oficial» (art. 3), a partir del qual la LPL ja regula uns drets lingüístics generals (art. 4).[23]

El model de conjunció lingüística de la LPL manté el dret previst a la LNL de rebre «el primer ensenyament» en la llengua habitual de l'infant, mentre que pel que fa als nivells posteriors a l'ensenyament no universitari es disciplina que el català, com a llengua pròpia, és la llengua «que s'ha d'utilitzar normalment com a llengua vehicular i d'aprenentatge» (21 LPL). Per mitjà de les previsions citades s'atorga una garantia legal a uns usos lingüístics que anteriorment es regulaven per disposicions de rang reglamentari.[24] Si bé des del principi de la dècada dels noranta es qüestiona en via judicial l'ús de les llengües vehiculars a l'escola a Catalunya, els tribunals han desestimat les sol·licituds que els han adreçat els recurrents d'interposar una qüestió d'inconstitucionalitat contra la LPL, la qual no ha estat mai impugnada.

Dins la sistemàtica de la reforma estatutària de 2006, les referències a la llengua de l'ensenyament s'inclouen, d'una banda, en el títol preliminar, quan es regula el principi de llengua pròpia (art. 6.1 EAC), segons el qual el català és «la llengua normalment emprada com a vehicular i d'aprenentatge en l'ensenyament», i d'altra banda en el capítol III del títol I («Drets i deures lingüístics»), quan es regulen els drets lingüístics en l'àmbit de l'ensenyament (art. 35 EAC), on els principis lingüisticoeducatiuus de la LPL són parcialment reformulats en termes de drets estatutaris, entre els quals apareix «el dret a rebre l'ensenyament en català, d'acord amb el que estableix aquest Estatut» (art. 35.1 EAC). A més, l'article 44 EAC incorpora un nou principi rector relatiu a la promoció del coneixement suficient d'una tercera llengua al final de l'ensenyament obligatori (art. 44 EAC).

---

23 En l'àmbit que ens ocupa tindrien rellevància els drets a «conèixer les dues llengües oficials», a «ésser atès en qualsevol de les dues llengües oficials en els termes que aquesta Llei estableix» i a «no ésser discriminat per raó de la llengua oficial que empra» (apartats *a*, *c* i *e*).

24 No és fins als decrets curriculars de l'any 1992 que s'estableix el caràcter predominant o principal del català com a llengua vehicular, a partir de la seva consideració com *la* llengua vehicular i d'aprenentatge normalment emprada en l'educació infantil, primària i secundària obligatòria. En els decrets referits consten clàusules que garanteixen que «en qualsevol cas es respectaran els drets lingüístics individuals de l'alumne, d'acord amb la legislació vigent» (per exemple, art. 3.3 del Decret 75/1992 i art. 5.3 del Decret 95/1992), que comprenen el dret a conèixer les dues llengües oficials i el dret a rebre el primer ensenyament en la llengua habitual de l'infant. Més àmpliament, E. Pons, «La llengua catalana a l'escola...», cit., p. 23 i seg.

En el recurs d'inconstitucionalitat del Partit Popular contra l'Estatut, amb una àmplia afectació del règim lingüístic,[25] s'impugnen els articles 6.1 (junt amb l'art. 6.2, pel que fa al deure general de coneixement de les dues llengües oficials) i 35 EAC, si bé en relació amb el darrer el TC delimita l'abast de la impugnació en entendre que «la censura, que es extensión de la también dirigida [...] al art. 6.1 EAC, se ciñe a los apartados 1 y 2 del art. 35 EAC, toda vez que en los tres apartados restantes se dispensa idéntico tratamiento a las dos lenguas oficiales en Cataluña» (FJ 24 *ab initio*).

La doctrina del TC sobre ambdós preceptes s'ha d'examinar en relació amb la problemàtica general que suscita el cànon d'enjudiciament i les tècniques interpretatives emprades dins la Sentència, la qual ha estat a bastament comentada per la doctrina científica.[26] Així, un primer element de contrast amb la STC 337/1994 consisteix en l'omissió per part del TC de qualsevol referència als apartats segon i tercer de l'article 3 CE en configurar el paràmetre d'enjudiciament de la constitucionalitat de les disposicions lingüístiques estatutàries. Aquest «oblit» adquireix ple sentit en el context de la devaluació que té lloc dins la Sentència de la funció constitucional de la norma estatutària (en contra del criteri explicitat, pel que fa a la matèria lingüística, per la STC 82/1986) i determina que l'article 3.1 CE se situï com a paràmetre gairebé únic del judici de constitucionalitat de les prescripcions lingüístiques estatutàries.[27]

En relació amb la noció de «llengua pròpia» a l'article 6.1 EAC, l'argumentació de la STC 31/2010 propicia una confusió amb el concepte d'«oficialitat» que –com hem analitzat en un altre lloc–[28] emmena a des-

---

25 Sobre les posicions polítiques entorn de la regulació lingüística durant el tràmit parlamentari de la reforma estatutària, vegeu Pons, E., i Pla, A., «La llengua en el procés de reforma de l'Estatut d'autonomia de Catalunya (2004-2006)», *Revista de Llengua i Dret,* 47, p. 183-226.

26 Vegeu, per a tots, Aparicio Pérez, M. A., «Posición y funciones de los Estatutos de autonomía en la STC 31/2010», *Revista d'Estudis Autonòmics i Federals*, 12, 2011, p. 16-43; Díaz Revorio, F. J., «La tipología de los pronunciamientos en la STC 31/2010 y sus efectos sobre el Estatuto catalán y otras normas del ordenamiento vigente», *Revista Catalana de Dret Públic*, 43, 2011, p. 53-86.

27 Vegeu, més àmpliament, Pons Parera, E., «Els efectes de la STC 31/2010, de 28 de juny, sobre el règim lingüístic de l'Estatut d'autonomia de Catalunya», *Revista d'Estudis Autonòmics i Federals*, 12, 2011, p. 120-152.

28 Aquesta interpretació restrictiva, en el context estatutari, de la noció de llengua pròpia en tant que concepte més descriptiu (com a «llengua peculiar o privativa» de Catalunya, per contrast amb la «llengua comuna» de totes les comunitats autònomes) que prescriptiu,

virtuar parcialment els efectes jurídics de la primera i fonamenta la declaració d'inconstitucionalitat del terme «i preferent» (relatiu a l'ús per les administracions públiques de Catalunya). En aquest context, i pel que fa a l'ensenyament, el TC avança un judici positiu de constitucionalitat (FJ 14, paràgraf desè, amb cita dels fonaments 9 i 10 de la STC 337/1994), i remet per a l'enjudiciament més específic a l'article 35 EAC. Aquesta argumentació inicial conté ja alguns elements que matisen el pronunciament favorable: d'una banda, l'omissió pel TC de l'article determinat «la» [llengua normalment emprada com a vehicular i d'aprenentatge] en avalar el precepte, i de l'altra, l'addició al límit formulat negativament de no-exclusió de la llengua castellana com a vehicular i d'aprenentatge (STC 337/1994)[29] de l'afirmació segons la qual el castellà gaudeix d'aquesta condició per «igual títol», en tant que llengua oficial.

Ja en relació amb l'article 35 EAC (del qual és manté inqüestionat l'apartat 3, que reconeix el dret dels alumnes a no ser separats en centres ni en grups diferents per raó de la seva llengua habitual) la qüestió central analitzada pel TC en relació amb els apartats primer i segon[30] es resumeix així: «El problema de constitucionalidad reside, pues, en determinar si las expresiones que se acaban de transcribir implican, como consecuencia necesaria, la negación al castellano de su condición de lengua vehicular en la enseñanza» (FJ 24, paràgraf segon, final). Per respondre-hi s'addueix

---

no es trasllada emperò a la part dispositiva de la Sentència, la qual cosa permet dubtar del caràcter vinculant per al legislador (cf. Ferreres Comella, V., «Com vincula la jurisprudència constitucional el legislador?», a Diversos autors, *Com vinculen les sentències constitucionals els legisladors?*, Institut d'Estudis Autonòmics, Barcelona, 2012, p. 11-26).

29 STC 31/2010: «El catalán debe ser, por tanto, lengua vehicular y de aprendizaje en la enseñanza, pero no la única que goce de tal condición, predicable con igual título del castellano en tanto que lengua asimismo oficial en Cataluña. [I després de remetre a l'enjudiciament de l'article 35 s'afegeix:] Pero desde ahora hemos de dejar sentado en nuestra argumentación que, como principio, el castellano no puede dejar de ser también lengua vehicular y de aprendizaje en la enseñanza» (FJ 14, paràgraf 6).

30 Article 35 EAC: «1. Totes les persones tenen dret a rebre l'ensenyament en català, d'acord amb el que estableix aquest Estatut. El català s'ha d'utilitzar normalment com a llengua vehicular i d'aprenentatge en l'ensenyament universitari i en el no universitari.
»2. Els alumnes tenen el dret a rebre l'ensenyament en català en l'ensenyament no universitari. També tenen el dret i el deure de conèixer amb suficiència oral i escrita el català i el castellà en finalitzar l'ensenyament obligatori, sigui quina sigui llur llengua habitual en incorporar-se a l'ensenyament. L'ensenyament del català i del castellà ha de tenir una presència adequada en els plans d'estudis [...]».

una àmplia fonamentació –la més completa i articulada dins del conjunt de la Sentència–, la qual, en la major part, no és sinó una síntesi o reproducció dels ítems argumentals de la STC 337/1994 (analitzats *supra* 2.2, lletres *a* a *c*).

Ultra això, el TC realitza una interpretació «constitucionalment adequada» dels apartats 1 i 2 de l'article 35 CE, mitjançant l'addició de dues precisions d'un significat aparentment poc clar quant a la seva força retòrica argumental o la seva capacitat moduladora de la doctrina anterior: primerament, la interpretació del dret a rebre ensenyament en català recollit per ambdós apartats «en el sentido 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» o de no impedir «igual utilización del castellano» (FJ 24, paràgraf vuitè),[31] i en segon terme, l'explicitació d'un criteri segons el qual l'ús vehicular del castellà (o ensenyament en castellà) no s'ha de circumscriure als estudis bàsics, sinó que «ha de generalizarse [...] para el conjunto del proceso educativo» (FJ 24, paràgrafs sisè i setè). Aquests pronunciaments interpretatius sobre l'article 35 EAC són traslladats a la part dispositiva (o *fallo*) de la Sentència.

En conseqüència, la STC 31/2010 desestima les tesis dels recurrents sobre la inconstitucionalitat del règim lingüístic estatutari de l'ensenyament –conclusió rellevant, atesa la centralitat d'aquest tema en l'oposició del Partit Popular a la reforma estatutària–,[32] alhora que afegeix certes precisions

---

31 Els termes de la STC 31/2010 són: «Cierto que el apartado 1 del artículo 35 EAC omite en su literalidad toda referencia al castellano como lengua docente. Sin embargo, no puede entenderse que su silencio en punto a una circunstancia que resulta imperativamente del modelo constitucional de bilingüismo obedezca a un propósito deliberado de exclusión, puesto que el precepto estatutario se limita a señalar el deber de utilizar el catalán "normalmente como lengua vehicular y de aprendizaje en la enseñanza universitaria y en la no universitaria", pero no como la única, sin impedir por tanto –no podría hacerlo– igual utilización del castellano. En consecuencia, el segundo enunciado del artículo 35.1 EAC no es inconstitucional interpretado en el sentido de que con la mención del catalán no se priva al castellano de la condición de lengua vehicular y de aprendizaje en la enseñanza. Por lo mismo, el solo reconocimiento de un derecho a recibir la enseñanza en catalán (primer enunciado del apartado 1 del art. 35 EC) no puede interpretarse como expresivo de una inadmisible voluntad legislativa de excepción, de suerte que la interpretación constitucionalmente admisible es la que conduce a la existencia de ese derecho a la enseñanza en castellano. Lo mismo ha de decirse del primer enunciado del apartado 2 del art. 35 EAC» (FJ 24, paràgraf setè).

32 Les tesis dels diputats populars recurrents les acullen, en canvi, els quatre vots particulars contraris a la constitucionalitat de l'Estatut (formulats pels magistrats Rodríguez-Zapata

tendents a garantir la posició del castellà en aquest àmbit, que *prima facie* apareixerien com a més restrictives de la capacitat de decisió autonòmica que els límits de «proporcionalitat» quant als objectius i de «no-exclusió» del castellà definits per la STC 337/1994. Amb tot, l'abast d'aquesta modulació jurisprudencial no és clar –d'aquí les crítiques que rebrà la Sentència constitucional per les seves ambigüitats–[33] i requereix una anàlisi més detinguda en relació amb les característiques generals de l'argumentació de l'intèrpret constitucional sobre el text estatutari.

En primer lloc, la STC 31/2010 aprofundeix en una línia d'interpretació del principi d'oficialitat del castellà en l'article 3.1 CE que predica la necessitat de certa igualtat o simetria respecte de la llengua oficial pròpia de la comunitat autònoma.[34] En efecte, si dins la STC 337/1994 s'al·ludia a la igualtat de les llengües oficials en tant que objectiu de rel estatutària (art. 3.3 EAC de 1979),[35] podem preguntar-nos si el TC vira ara cap una obligació d'igualtat de resultats derivada del marc constitucional. Al nostre entendre, si aquesta conclusió fos certa, es tractaria d'una interpretació excessiva i clarament abusiva del principi d'oficialitat, que, com s'ha analitzat prèviament, en l'àmbit educatiu es tradueix en una obligació dels poders públics d'ensenyar les llengües oficials a través del sistema educatiu, però no –d'acord amb el nucli conceptual de l'oficialitat i la pluralitat de models observables en el dret comparat– predetermina la llengua vehicular.[36] Sembla clar, també, que

---

Pérez, Conde Martín de Hijas, Rodríguez Arribas i Delgado Barrio), de la lectura dels quals es dedueix que van pretendre sense èxit forçar un canvi de la doctrina del TC en aquesta matèria.

33 Vegeu, en aquest sentit, les reflexions de X. Muro Bas i A. M. Pla i Boix sobre «Llengua», en l'«Especial STC 31/2010 del Tribunal Constitucional, sobre l'Estatut d'autonomia de Catalunya de 2006», de la *Revista Catalana de Dret Públic*, 2010, p. 139 i ss.

34 Dins la STC 31/2010, de l'article 3.1 CE se'n deriva l'impediment d'establir en seu estatutària «un desequilibrio del régimen constitucional de cooficialidad de ambas lenguas en perjuicio del castellano», i es du a terme una reinterpretació dels conceptes d'«ús normal» o «normalitat de l'ús» com a mer «presupuesto acreditativo de una realidad que, caracterizada por el uso normal y habitual del catalán en todos los órdenes de la vida social de la Comunidad Autónoma de Catalunya, justifica la declaración de esa lengua como oficial en Catalunya» (vegeu Pons, E., «Els efectes...», cit., p. 126 i ss).

35 L'objectiu de normalització lingüística era la plena igualtat, serveix per legitimar ...

36 Sobre el contingut de l'oficialitat, les possibles interpretacions convergeixen en la conclusió apuntada: vegeu Jou Mirabent, L., «L'oficialitat lingüística, un concepte jurídic», Acadèmia de Jurisprudència i Legislació de Catalunya, Barcelona, 2009, i Pérez Fernández, J. M., «Principios del régimen juridicolingüístico: en especial, el estatuto de oficialidad», a Pérez Fernández (coord.), *Estudios sobre el estatuto jurídico de las*

una interpretació d'aquest tipus restringiria de forma indeguda l'habilitació als estatuts de l'article 3.2 EAC, la qual ha de ser ponderada, d'acord amb la doctrina constitucional (STC 82/1986).

Tanmateix, en la Sentència analitzada el TC no sosté una conclusió d'aquest tipus, ni extreu de l'article 3.1 CE unes conseqüències concretes distintes de l'afirmació del caràcter també vehicular del castellà. És a dir, la jurisprudència no fixa un model d'ús vehicular de les llengües, ni predetermina un *quantum* mínim d'ensenyament en castellà, ni tampoc obliga que hi hagi d'haver paritat o unes determinades proporcions d'ús de les llengües oficials. I encara menys –com indica el contrast amb els seus vots particulars– la STC 31/2010 procedeix a identificar uns continguts constitucionals exigibles en termes subjectius pel que fa a l'ús vehicular de les llengües (contràriament, el TC hi reitera la negativa que l'activitat prestacional dels poders públics en aquesta matèria pugui venir condicionada per la lliure opció dels interessats de la llengua docent), sinó que es manté l'atribució competencial dels poders públics per regular l'ensenyament des de la perspectiva de la llengua vehicular.

En segon lloc, convé destacar la circumstància que l'objecte d'enjudiciament inclogui ara, en l'article 35.1 EAC, el «dret a rebre l'ensenyament en català» (fruit de la subjectivació de principis legals en inserir-los dins el nou catàleg de drets a la norma estatutària) com a origen de les modulacions jurisprudencials referides. Sobre aquest punt, una interpretació literal i sistemàtica del precepte –que el TC sembla pressuposar– confirmaria que el dret esmentat no es formula com a incondicionat o absolut, sinó que el seu contingut és delimitat «d'acord amb el que estableix aquest Estatut». I en aquests termes estatutaris cal incloure, d'una banda, les prescripcions substantives sobre la doble oficialitat lingüística de l'article 6 i 35 EAC, i d'altra banda, les competències autonòmiques en matèria de llengua i d'ensenyament (art. 143 i 131 EAC), que permeten a la Generalitat configurar el model educatiu des de la perspectiva de la llengua vehicular. Així doncs, la STC 31/2010 no altera la interpretació prèvia de l'article 27 CE, i ratifica el caràcter essencialment modulable del dret d'opció lingüística, que haurà d'exercir-se en el marc del sistema de conjunció lingüística que

lenguas en España, Atelier, Barcelona, 2006, p. 35-58, que en l'àmbit educatiu apunta com a contingut positiu el «derecho al conocimiento de la lengua oficial» (inclusió en els plans d'estudis) i com a contingut negatiu «el deber de conocimiento de la lengua», com a «garantía para el contenido de la propia oficialidad».

prefigura el text estatutari (art. 35.3 EAC, no impugnat). De manera que el pronunciament del TC sobre aquest punt ha de ser interpretat en el sentit que, igual que no existeix un dret incondicionat derivat de l'EAC a rebre l'ensenyament en català, el mateix dret tampoc existeix respecte del castellà.

Finalment, la darrera pregunta que hem de formular-nos en relació amb la STC 31/2010 és si aquesta varia el paràmetre de proporcionalitat establert per la STC 337/1994 (de la qual, recordem-ho, reprodueix la fonamentació jurídica sobre aquesta qüestió). En efecte, podríem preguntar-nos, a efectes dialèctics, si amb la darrera doctrina constitucional el cànon de proporcionalitat es desplaça parcialment des de l'obligació de resultat en termes de coneixement vers una obligació de resultat en termes d'ús. Sobre això hi ha també elements suficients dins la Sentència comentada per concloure que no es fixen uns paràmetres de proporcionalitat distints dels inclosos en la STC 337/1994, si bé l'afirmació mereix ser precisada en dos punts: en primer lloc, l'argument afegit segons el qual l'ús del castellà «ha de generalizarse para el conjunto del proceso educativo» no significa necessàriament que hagi de dispensar-se ensenyament en castellà en tots els cursos i cicles de l'ensenyament, sinó que obeeix a la diferència d'abast de l'article 14.2, objecte de la STC 337/1994, referit a l'ensenyament primari, mentre que l'article 35 EAC abasta també l'ensenyament postobligatori i universitari.[37]

Segonament, pel que fa als objectius constitucionals respecte dels quals es predica la necessària proporcionalitat, podria qüestionar-se que –en virtut de la remissió a la STC 337/1994– el TC mantingui la referència a la «normalització lingüística» (com a concepte parcialment fundat en les previsions de l'EAC de 1979 i la LNL de 1983) en la configuració del cànon de constitucionalitat. L'opció sembla tenir un encaix clar en l'argumentació general de la STC 31/2010 sobre la llengua pròpia.[38] Amb tot, d'acord amb una

37 Constitueix un altre argument en favor de la tesi que aquí se sosté l'existència de models lingüístics parcialment diferenciats a Catalunya (tot i compartir la base d'un model de conjunció lingüística) en l'ensenyament primari i secundari, d'una banda, i en l'ensenyament universitari, de l'altra, dins del respecte del marc constitucional i estatutari.

38 En efecte, aquest manteniment sembla coherent amb l'explicitació, que segueix l'enjudiciament debilitador del concepte de «llengua pròpia» a l'article 6.1 EAC, que això el TC ho afirma «sin perjuicio, claro está, de la procedencia 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 de una de las lenguas oficiales respecto de la otra, subsanando así la posició secundaria o de postergación que alguna de ellas pudiera tener».

visió crítica que compartim, el paràmetre constitucional d'enjudiciament en aquest tema hauria d'evolucionar vers un test de resultats[39] mitjançant el qual es destaqués l'element del coneixement efectiu de la llengua oficial. En aquest sentit, la reinterpretació que fa la Sentència del deure de conèixer el català en l'article 6.2 EAC com un deure «individualitzat» i «exigible» només en sectors determinats, entre els quals el de l'ensenyament, permet una aplicació concreta plenament constitucional en aquest àmbit (STC 31/2010, FJ). En qualsevol cas, el TC reconeix que la quantitat mínima necessària d'ús vehicular del castellà només es pot determinar en funció de cada model i del seu context, com a decisió en l'adopció de la qual els poders públics han de ponderar elements de naturalesa diversa.

En definitiva, i com a conclusió de l'anàlisi precedent, si bé la literalitat de la STC 31/2010 inclou elements que semblarien matisar la STC 337/1994, el TC no n'extreu conseqüències constitucionals que alterin els elements constitutius de la seva jurisprudència prèvia sobre l'ús de les llengües vehiculars. Per consegüent, la Sentència conté pronunciaments suficients per poder afirmar la constitucionalitat del model lingüístic educatiu de l'EAC 2006, que no exclou la utilització del castellà com a llengua vehicular, en uns termes no indicats a la sentència i que resten a disposició del legislador autonòmic.

La confirmació d'aital conclusió s'ha esdevingut amb el dictat posterior de la STC 15/2013, de 31 de gener, en el FJ 3 de la qual el TC construeix el cànon d'enjudiciament sobre la utilització de les llengües oficials en l'ensenyament amb referència a la doctrina de la STC 337/1994, a la qual remet la STC 31/2010, i a altres precedents analitzats de la primera, que hi són plenament ratificats. El TC també hi afirma que no li correspon determinar quina és l'opció didàctica o pedagògica més adequada per tal que el sistema educatiu garanteixi el coneixement de les dues llengües oficials, sinó només contrastar la norma amb el marc constitucional i estatutari de competències. Finalment, la Sentència citada de 2013 reitera que «es legítimo que el catalán, en atención al objetivo de la normalización lingüística en Cataluña, sea el centro de gravedad de este modelo de bilingüismo, aunque siempre con el límite de que 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, tal como, por otra parte, expresa el propio Estatuto de Autonomía de Cataluña cuando, en su art. 35.2, alude

39 Cf. Milian i Massana, A., «Contingut i conseqüències jurídiques de la STC 31/2010...», cit., p. 64.

tanto a la necesidad de conocer ambas lenguas, el catalán y el castellano, al finalizar la enseñanza obligatoria como a su presencia adecuada en los planes de estudios» (FJ 3).

3.2 · La posició interpretativa del Tribunal Suprem sobre la llengua vehicular al model educatiu de Catalunya

El Tribunal Suprem, mitjançant diverses sentències recents (sentències de 9, 13 i 16 de desembre de 2010, de 10 i 19 de maig de 2011, de 12 de juny de 2012 i de 19 de febrer de 2013) ha posat en qüestió el model lingüístic de l'ensenyament a Catalunya, i ho ha fet emparant-se de manera explícita en la doctrina de la STC 31/2010.[40]

Amb caràcter previ a l'examen crític del contingut d'aquestes resolucions i de la seva possible incidència sobre el model lingüístic educatiu vigent a Catalunya, convé recordar que, en el marc de la Llei orgànica 6/2006, de 3 de maig, d'educació, en l'actualitat aquest model és regulat per la Llei 12/2009, de 10 de juliol, d'educació. Aquesta Llei inclou en el títol II diverses prescripcions sobre l'ús de les llengües en l'ensenyament que, tot i mantenint els trets essencials del model de conjunció lingüística de la LPL, comporten una precisió major quant a les llengües d'ús vehicular i el contingut del dret a rebre el primer ensenyament en la llengua habitual de l'infant.[41] Atesa la data d'inici dels processos contenciosos conclosos davant

---

40 Es pot trobar un seguiment dels pronunciaments del Tribunal Suprem a la crònica de «Jurisprudència del Tribunal Suprem» de la *Revista de Llengua i Dret*, a càrrec de E. Pons i A. Pou.

41 Entre els elements de continuïtat a la LEC hi ha la previsió d'una obligació de resultat que comporta que «els currículums han de garantir el ple domini de les llengües oficials catalana i castellana en finalitzar l'ensenyament obligatori» (art. 10.1), la prohibició de separació dels alumnes en centres o grups classe diferents per raó de llur llengua habitual (art. 11.3), les mesures flexibilitzadores per als alumnes d'incorporació tardana al sistema (art. 10.2) i la consideració del català, en tant que llengua pròpia, com a llengua normalment emprada com a llengua vehicular i d'aprenentatge en el sistema educatiu (art. 11.1). El darrer aspecte és especificat per l'article 11.4, que preveu que: «Les activitats educatives, tant orals com escrites, el material didàctic i els llibres de text, i també les activitats d'avaluació de les àrees, matèries i els mòduls del currículum, han de ser normalment en català, excepte en el cas de les matèries de llengua i literatura castellanes i de llengua estrangera, i sens perjudici del que estableixen els articles 12 i 14» (els preceptes citats remeten al projecte lingüístic dels centres educatius l'especificació del procés d'aprenentatge i ensenyament del castellà i les diverses opcions en relació amb

el TS, aquesta Llei no resultava d'aplicació a les controvèrsies lingüístiques suscitades. Nogensmenys, el TS sí que tindrà en compte el desplegament reglamentari preexistent, que la LEC manté en vigor durant el període que preveu per al desplegament reglamentari (que finalitza l'any 2017).

Les sentències del TS (exceptuant-ne, com analitzem al final, la de 12 de juny de 2012) es dicten en recursos de cassació interposats contra sentències del TSJ de Catalunya que van desestimar els recursos contenciosos interposats per pares d'alumnes contra resolucions del Departament d'Educació de la Generalitat. Tot i la distribució dels casos en diferents nivells educatius[42] i tipus de centres (escoles públiques i concertades), no només s'observa una coincidència temporal de les demandes, sinó també una identitat substancial quant al *petitum* o pretensió principal dels recurrents –al costat d'altres de més secundàries o específiques–[43] perquè es reconegui el dret dels seus fills «que el castellano sea reintroducido como lengua vehicular de forma proporcional y equitativa en relación con el catalán en todos los cursos de enseñanza obligatoria».[44] En l'oposició als recursos, la representació de la Generalitat de Catalunya argumenta que les resolucions administratives impugnades no conculquen drets lingüístics i es fonamenten en una legislació

les llengües estrangeres –que poden incloure el seu ús vehicular per impartir continguts curriculars i altres activitats educatives– i els criteris generals d'adequació del procés d'ensenyament de les llengües a la realitat sociolingüística del centre). Pel que fa al primer ensenyament, l'article 11.4 disposa que: «En el curs escolar en què els alumnes iniciïn el primer ensenyament, les mares, els pares o els tutors dels alumnes poden instar, en el moment de la matrícula i d'acord amb el procediment que estableixi el Departament, que llurs fills hi rebin atenció lingüística individualitzada en aquesta llengua», mitjançant l'especificació dels mitjans –atenció individualitzada– de satisfacció del dret.

42 En les tres primeres resolucions es tractava d'alumnes de tercer, quart i cinquè d'educació primària i de segon de l'educació secundària obligatòria; mentre que en les dues últimes eren alumnes d'educació infantil i primer cicle de primària.

43 Aquestes pretensions feien referència a l'ús del castellà en les comunicacions escrites i orals dels centres; la inclusió en l'imprès d'inscripció d'una pregunta sobre la llengua habitual de l'infant, en relació amb el dret legal a rebre en aquesta llengua el primer ensenyament (STS de 16 de desembre, on es qüestiona el sistema d'atenció individualitzada en castellà aplicat per satisfer el dret esmentat), i l'anul·lació de certes normes reglamentàries de desenvolupament i aplicació del model lingüístic escolar.

44 Aquesta coincidència es produeix sota l'empara de l'associació Convivencia Cívica Catalana, que des de fa anys actua en via judicial per qüestionar el model de conjunció lingüística a l'escola catalana (vegeu, anteriorment, la demanda interposada directament per aquesta associació i rebutjada finalment en cassació per la STS de 12 de desembre de 2008).

lingüística que és conforme amb la Constitució, l'Estatut d'autonomia català i la doctrina de la STC 337/1994 (en l'etapa d'al·legacions, la STC 31/2010 no havia estat dictada, i per la seva consideració de *ius superveniens* se'n podria qüestionar l'aplicabilitat en els processos judicials ordinaris).

En el marc de l'argumentació comuna de les sentències (les citacions subsegüents ho són de la STS de 9 de desembre) es juxtaposen, no sense certa confusió, la citació i interpretació de disposicions legals derogades i vigents (LNL i LPL, que el TS recorda que «nunca se sometió a control de constitucionalidad») i de les sentències 337/1994 i 31/2010, de manera que els extractes citats de la primera no coincideixen –com semblaria coherent– amb els reproduïts per la STC 31/2010, especialment en la mesura que s'omet un puntal bàsic de la doctrina constitucional: la negació que del dret fonamental a l'educació es desprengui el dret a rebre l'ensenyament en una de les llengües oficials, i el consegüent caràcter essencialment modulable del dret d'opció lingüística en aquest àmbit. La tria aïllada pel TS dels fragments de la STC 31/2010 en què es destaquen els elements d'«igualtat» de les llengües oficials i de «no-exclusió» del castellà com a llengua vehicular condueix a l'afirmació que aquesta «establece la obligación de la Administración educativa de la Generalitat de Catalunya de considerar tanto al catalán como al castellano como lenguas vehiculares de la enseñanza en el ámbito territorial de Cataluña» (FJ 5).

Una segona baula de l'argumentació del TS consisteix en l'alteració de la premissa fàctica-normativa assumida pel TSJC, en el sentit d'afirmar l'exclusió del castellà com a llengua docent per les resolucions impugnades i la normativa en la qual es fonamenten (segons el TS, el castellà «es obvio que no tiene esa condición por el hecho de que determinadas materias se impartan en castellano» FJ 7),[45] per a continuació reconèixer als recurrents un dret «a que el castellano se utilice como lengua vehicular en el sistema educativo de la comunidad autónoma de Catalunya en la proporción que proceda dado el estado de normalización lingüística alcanzado» (FJ 7). Tot i l'afirmació d'aquest dret del recurrent, el TS no pot obviar la centralitat de

45 Els elements en què es basa el TS per contradir el TSJ en la STS de 9 de desembre de 2010 (que inclouen el projecte lingüístic del centre del cas i un informe de la inspecció educativa que indica que als fills dels recurrents se'ls presta l'ensenyament en llengua materna mitjançant el sistema d'atenció individualitzada) són reiterats en les sentències subsegüents, sense cap contrast real amb els centres i els diferents nivells educatius afectats.

l'element competencial, que comporta afegir que «la determinación de la misma [proporció d'ús del castellà] y su puesta en práctica corresponde a la Generalitat de Catalunya, de modo que si el Gobierno de la misma creyese que el objetivo de normalización lingüística estuviera ya conseguido, ambas lenguas cooficiales deberían vehicular en la misma proporción y si, por el contrario, se estimase la existencia aún de un déficit en ese proceso de normalización en detrimento de la lengua propia de Cataluña, se debería otorgar al catalán un trato diferenciado sobre el castellano en una proporción razonable, que, sin embargo, no haga ilusoria o simplemente constituya un artificio de mera apariencia en la obligada utilización del castellano como lengua vehicular» (FJ 7).[46]

Sens perjudici de la inexactitud de la premissa assumida pel TS pel que fa a l'homogeneïtzació del model educatiu sobre l'ús vehicular del català, les claus de l'argumentació poden ser triplement qüestionades des de la mateixa jurisprudència constitucional a la qual s'al·ludeix: en primer lloc, pel reconeixement d'un «dret» que el TC afirma inexistent de tria de la llengua docent pels interessats (pares o alumnes), amb capacitat per condicionar les decisions dels poders públics; segonament, per la pretensió del TS de limitar la discrecionalitat de la Generalitat en fixar com a paràmetre únic de ponderació la «normalització lingüística» –la qual és objecte d'una concepció mecanicista que no supera un contrast amb la doctrina sociolingüística més acreditada–,[47] i, en tercer terme, per l'alteració del sentit de la propor-

46 D'altra banda, en el FJ 8 el TS accepta també la segona pretensió dels recurrents, relativa al dret de rebre les comunicacions, les circulars i la resta de documentació que els adreci el centre educatiu en castellà. En aquest punt, el caràcter privat dels centres no és considerat determinant per limitar l'obligació de disponibilitat lingüística del titular, en contra del parer del TSJ, ni comporta la consideració, en aquest àmbit, de la doctrina STC 31/2010, que fixa certs condicionaments de la disponibilitat lingüística com a principi aplicable fora de l'àmbit estricte dels poders públics (FJ 22). El TS considera que la subjecció dels centres concertats a la normativa de la Generalitat i el poder d'inspecció de la darrera justifica l'extensió a aquests dels drets lingüístics recollits per la normativa catalana.

47 Els sociolingüistes que han analitzat el procés de normalització lingüística apunten un criteri bàsic que obliga a tenir present la situació global de la llengua en la totalitat dels àmbits públics i de la vida social, de manera que la garantia de funcions predominants o tendentment exclusives en àmbits determinats és concebuda com a garantia de viabilitat o supervència de la llengua (cf. Bastardas i Boada, A.,«Política lingüística mundial a l'era de la globalització: diversitat i intercomunicació des de la perspectiva de la "complexitat"», *Noves SL. Revista de Sociolingüística*, estiu 2002, p. 1-14).

cionalitat dins la jurisprudència del TC, que, deslligant-la d'un objectiu de coneixement de les llengües oficials, el TS passa a concebre com una obligació de resultat quant a la distribució «en la mateixa proporció» o «en una proporció raonable», en termes percentuals, de l'ús vehicular de les llengües. En relació amb això últim, la doctrina ha posat en relleu el caràcter extremament problemàtic de l'aplicació d'un judici de proporcionalitat a qüestions lingüístiques d'aquest tipus, en la mesura que depèn de qui l'aplica, de la llengua a què s'aplica, i de les dificultats de fixar un «terme de comparació» adequat.[48]

Així doncs, es pot considerar que les sentències analitzades comporten l'exercici per l'òrgan jurisdiccional d'un marge de discrecionalitat que no sembla admissible en la qüestió controvertida,[49] atesa la predeterminació d'un paràmetre únic de ponderació als poders públics i la formulació d'un judici de proporcionalitat que, en col·lisionar amb l'ordenament lingüístic-coeducatiu de Catalunya, resulta difícil de compatibilitzar amb el principi de submissió dels tribunals a la llei (atès el rang legal de la regulació de les llengües vehiculars a la LPL i la LEC, que estableixen un caràcter predominant però no exclusiu de la llengua catalana), a través de la qual s'assegura la connexió amb el principi democràtic.

Relacionat amb l'anterior, és necessari precisar l'abast de la decisió que contenen les sentències comentades i els seus possibles efectes sobre l'ordenament lingüístic català. De fet, l'argumentació precedent del TS s'orientaria a justificar la decisió final, que reconeix el «derecho del recurrente a que el castellano se utilice también como lengua vehicular en el sistema

---

48 En aquest sentit, José Woehrling considera que «such a test [of proportionality] is very difficult to apply since there is no way of objectively measuring the "weight" of each of two terms of comparison: the public interests pursued by a measure of the one hand, and the rights or freedoms that such a measure restricts on the other» (cf. Woehrling, J., dins A. Milian (dir.), *Mundialització, lliure circulació i immigració, i l'exigència d'una llengua com a requisit*, Institut d'Estudis Autonòmics, Barcelona, p. 168-169). En el cas analitzat, al nostre entendre, seria errònia una lectura fonamentada en l'oposició entre drets individuals i drets col·lectius, atès que l'argumentació jurisprudencial no es fonamenta en la defensa d'uns drets lingüístics individuals com a garantia de la llibertat lingüística, sinó en l'objectiu de reforçar la posició del castellà com a idioma oficial de l'Estat que el TS considera que es desprèn de la STC 31/2010.

49 En relació amb la qüestió relativa a la llengua vehicular i el lloc que hi ocupi el castellà, Muñoz Machado, S., a Diversos autors, *La lengua de enseñanza*..., cit., p. 641-642, ja assenyalava que: «No puede, en cambio, el poder judicial, inmiscuirse en la toma de una decisión que debe, en su caso, adoptarse en sede legislativa.»

educativo de Cataluña y en consecuencia y para ello la Generalitat deberá adaptar su sistema de enseñanza a la nueva situación creada por la declaración de la Sentencia 31/2010 del Tribunal Constitucional, que considera también el castellano como lengua vehicular de la enseñanza en Cataluña junto con el catalán». La literalitat de la part dispositiva de la Sentència del TS[50] va provocar que, en la fase d'execució, una interlocutòria inicial de la secció cinquena de la Sala Contenciosa del TSJ, de 28 de juliol de 2011, apuntés la necessitat d'introduir canvis en el model lingüístic per part de la Generalitat per tal de complir el pronunciament del TS.[51] Tanmateix, en resposta al recurs del Govern de la Generalitat, la interlocutòria del ple de la Sala Contenciosa delimità els termes de l'execució en relació amb els fills del recurrent, declinant la competència del TSJC per fer una interpretació sobre si la darrera implicaria o no unes conseqüències més generals sobre el model lingüístic en l'educació.[52] Finalment, a la STS de 19 febrer de 2013, dictada en el recurs de l'advocat de Convivencia Cívica Catalana contra la darrera interlocutòria del TSJC, ratifica l'abast estrictament individual de la decisió i, per tant, la no-afectació del conjunt del sistema educatiu. Nogensmenys, la posició interpretativa del TS, basada en

50 El pronunciament, en la seva literalitat, mostra un difícil encaix amb l'àmbit propi de la jurisdicció contenciosa administrativa, definit en l'article 1 de la Llei 29/1998, de 13 de juliol, i del contingut possible de les sentències dictades en el recurs de cassació (art. 98 i ss. de la Llei). En el FJ 9 de la STS de 9 de desembre el TS no es pronuncia directament sobre la pretensió d'anul·lació dels decrets de desenvolupament i resolucions administratives de la Generalitat, si bé conclou afirmant la necessitat de fer-ne una interpretació conforme a la STC 31/2010.

51 La interlocutòria considera insuficient, per estimar complerta la decisió del TS, la informació que la Conselleria d'Ensenyament, previ requeriment del mateix TSJ, proporciona sobre l'estat d'execució de la sentència, en la qual es justifica amb dades estadístiques i d'altres tipus la necessitat de continuar amb l'actual model educatiu per garantir l'exigència legal de domini de les dues llengües oficials. El TSJ hi empra com a pauta el FJ 7 de la Sentència de 9 de juny, assumint-ne la lectura que aquí hem qüestionat, ja que suposaria forçar jurisdiccionalment un canvi de model educatiu (així es desprèn del FJ 4 de la interlocutòria, que dóna a la Generalitat un termini de dos mesos per adoptar les mesures a les quals es refereix la decisió del TS «dada la complejidad que para la Administración de la Generalitat puede suponer el estricto cumplimiento de lo dispuesto por el Tribunal Supremo [...] en cuanto afecta a un ámbito especialmente sensible de la sociedad catalana como es el modelo educativo»).

52 En vot particular de la interlocutòria citada, la magistrada Núria Cleries rebutja el punt de partida erroni que suposa l'afirmació d'un dret individual que pugui condicionar la prestació educativa quant al percentatge d'ús de les llengües vehiculars.

una interpretació esbiaixada de la STC 31/2010, ha produït un cert efecte expansiu i pretesament «normativitzador» a través de l'acció dels tribunals inferiors d'unes conseqüències interpretatives que no es desprenen de la jurisprudència constitucional.[53]

Un comentari a part mereix la STS de 12 juny de 2012, que té per objecte el Decret 181/2008, d'ordenació dels ensenyaments del segon cicle de l'educació infantil. El TS anul·la l'article 4.3 del Decret, perquè només fa referència al dret a rebre l'ensenyament en català i al respecte d'«els drets i deures lingüístics individuals de l'alumne o alumna, d'acord amb la legislació vigent». El TS considera que amb aquesta formulació s'incompleix l'obligació derivada de la STC 31/2010 d'atribuir una consideració vehicular al castellà. Però la Sentència va més enllà i declara que el Decret havia de reconèixer el dret a rebre l'ensenyament en català o en castellà, i rebutja com a forma de satisfacció del dret el sistema d'atenció individualitzada previst per la legislació. La lectura de la Sentència sembla comportar un paral·lelisme en l'ús de les dues llengües oficials com a vehiculars. El TS hi afirma que «derecho a recibir la enseñanza en su lengua habitual ya sea ésta el castellano o el catalán [...] es algo bien distinto de la atención individualizada en castellano que conduce a una situación de discriminación prácticamente idéntica a la separación en grupos clase por razón de la lengua habitual» (FJ 7). No queda clar, doncs, quin és el model lingüístic propugnat per la Sentència, que en tot cas, i de forma més palmària que les anteriors, obté uns resultats interpretatius que no concorden amb el marc legal vigent a Catalunya.

L'*iter* seguit per les darreres demandes contencioses davant el TSJC mostra, doncs, la ineptitud de la via judicial per propugnar i predeterminar els termes d'un canvi del model lingüístic educatiu, com corrobora la STS de 19 de febrer de 2013 en limitar l'execució als casos individuals. En altres termes, el contrast entre la voluntat interpretativa del TS i l'escassa o nul·la virtualitat jurídica de les seves decisions.

---

53 Vegeu, per exemple, la Interlocutòria de 6 de març de 2013, de la Secció Cinquena de la Sala Contenciosa del TSJ, sobre mesures cautelars, que ha estat objecte de comentaris crítics per M. García Andrade, «Un auto sin virtualidad jurídica práctica», a *El Periódico,* 15 d'abril de 2013, i per A. Pla i Boix en el post publicat el 6 de maig de 2013 al blog de la *Revista Catalana de Dret Públic*, «Discutint judicialment el model de conjunció lingüística a l'escola catalana: reflexons per a un debat crític».

4 · Consideracions conclusives

En la relació del TC i el TS pel que fa al tractament jurisprudencial de les llengües vehiculars de l'ensenyament al model educatiu de Catalunya hem pogut distingir dues fases: en la primera el TS eleva al TC una qüestió d'inconstitucionalitat sobre la LNL que és desestimada per la STC 337/1994, amb el consegüent aval del model de conjunció lingüística, que es mantindrà fins recentment dins la jurisprudència dels tribunals ordinaris; en la segona etapa, el pronunciament del TC sobre l'Estatut català és utilitzat pel TS per formular un canvi de doctrina que extreu, a partir de pronunciaments aïllats de la STC 31/2010, unes conseqüències expressament negades per la STC 337/1994 –que el TC manté en la darrera jurisprudència com a cànon d'enjudiciament– i conduents a uns resultats interpretatius *contra legem*.

Davant d'aquesta situació, convé puntualitzar que el recurs d'inconstitucionalitat interposat en relació amb diversos preceptes de la Llei 2/2009 d'educació de Catalunya –a instàncies dels diputats del Grup Popular al Congrés dels Diputats i pendent encara de sentència– no abasta la impugnació de les prescripcions relatives a l'ús vehicular de les llengües.[54] De manera que, d'acord amb els principis dispositius i de *self-restraint*, la impugnació en el recurs pendent d'algunes previsions lingüístiques, col·laterals dins del règim lingüístic de la LEC, no autoritzaria el TC a pronunciar-se sobre la qüestió de la llengua docent, en un camp en què les decisions no depenen només de criteris jurídics.

Nogensmenys, els darrers episodis judicials sobre el tema de la llengua vehicular semblen haver contribuït a mantenir oberta la qüestió en el pla polític. L'avantprojecte de Llei orgànica de millora de la qualitat educativa, elaborat pel ministre d'Educació del Govern estatal, incloïa per primer cop una regulació de les llengües vehiculars, en la disposició addicional 38, en uns termes molt similars als continguts en l'argumentació i la part dispo-

54 A banda de la impugnació del paràgraf 22 del preàmbul, el recurs afecta els articles 9.2 («Correspon al Govern, d'acord amb l'article 53, determinar el currículum de l'ensenyament de les llengües, que comprèn els objectius, els continguts, els criteris d'avaluació i la regulació del marc horari»), 10.2 (citat *supra*, nota 40, sobre les adaptacions lingüístiques per als alumnes d'incorporació tardana al sistema) i 4 («El Govern, a fi de facilitar a la població no escolar l'exercici del dret i el compliment del deure de conèixer el català, ha de garantir, d'acord amb el que estableix l'article 6.2 de l'Estatut, una oferta suficient d'ensenyament del català»).

sitiva de sentències comentades del TS.[55] Aquesta redacció s'ha mantingut amb alguns canvis en el projecte de llei presentat al Congrés dels Diputats,[56] després del dictamen parcialment desfavorable del Consell d'Estat, que observà la invasió de competències autonòmiques.[57] Sens perjudici dels canvis que puguin introduir-se durant la tramitació parlamentària ulterior, la presència d'aquest projecte normatiu imposa la necessitat d'unes reflexions ulteriors sobre la dimensió competencial del tema analitzat.

En aquest sentit, cal advertir que la voluntat d'intervenció del legislador estatal no és nova, sinó que ja constava com a mínim en una proposta electoral del Partit Popular de l'any 2008 (que no arribà a plasmar-se), que a grans trets proposava reformar la legislació estatal d'educació per tal d'incloure-hi el dret a rebre l'ensenyament en la llengua vehicular que l'alumne esculli, de tal manera que se separaria els alumnes en funció de la seva elecció, bé sigui a cada centre o disposant que, a les comunitats autònomes amb llengua pròpia, en cada districte educatiu hi hagués un centre on la llengua docent fos el castellà. En relació amb aquesta proposta, M. A. Cabellos identificava

---

55 Entre els elements de la jurisprudència del TS que són traslladats a la disposició addicional 38 de l'avantprojecte destaquen: la ubicació en el frontispici de la norma del «derecho de los alumnos a recibir las enseñanzas en castellano»; l'alternança de la garantia del coneixement suficient d'ambdues llengües oficials i del «estado de la normalización lingüística» com a criteris substantius rectors de l'ús de les llengües, i la concepció de la proporcionalitat concretada en el mandat de garantir «en todas las etapas educativas obligatorias que las lenguas cooficiales sean ofrecidas en las distintas asignaturas en proporciones equilibradas en el número de horas lectivas» o en el condicionament del tractament diferenciat de la llengua cooficial distinta del castellà «en una proporción razonable, sin que en ningún caso pueda suponer de hecho la exclusión del castellano».

56 *Boletín Oficial de las Cortes Generales*, Congreso de los Diputados, Serie A, 24 de mayo de 2013, núm. 48-1, p. 46-47.

57 Concretament, el Consell d'Estat va qüestionar la previsió que, mentre l'Administració educativa no determinés la proporció d'ús de les dues llengües oficials, «los padres tendrán derecho a escoger la lengua vehicular de la enseñanza que reciban sus hijos. Cuando, como consecuencia de dicha falta de determinación, no exista oferta docente pública o concertada en la lengua elegida en la localidad de residencia de los alumnos, los padres o tutores podrán optar por escolarizar a sus hijos en centros privados, correspondiendo a la administración educativa sufragar los gastos de escolarización». Segons l'organisme consultiu, «más allá de las dificultades técnico-jurídicas que podría conllevar su aplicación [...] no debería figurar en la Ley, por afectar el ámbito de decisión de las Comunidades Autónomas con lengua propia, debiendo quedar en el marco de las medidas en su caso a adoptar por las administraciones educativas cuando estas así lo decidan, en el supuesto de no disponer de otros medios o recursos para garantizar en la red pública el uso del castellano como lengua vehicular».

una sèrie d'arguments substantius i de caràcter competencial que, a partir de l'EAC de 2006, podrien oposar-se a la pretensió estatal d'intervenir en aquest àmbit.[58]

En la formulació literal de la proposta actual no s'obliga a aplicar un sistema determinat, sinó que s'utilitza una via més indirecta –prèvia «normativització» del dret a rebre l'ensenyament en castellà formulat pel TS– d'imposar a les comunitats autònomes la determinació d'una «proporció raonable» d'ús de les llengües vehiculars entre les diferents assignatures (que, en el marc d'un sistema de conjunció, comporta fixar límits o topalls a la presència vehicular de la llengua pròpia respecte del castellà o la llengua estrangera, d'acord amb la variant que els governs autonòmics del Partit Popular han establert a Galícia i les Illes Balears) o bé, si aquelles optessin per la impartició exclusivament en la llengua «cooficial» de les assignatures no lingüístiques, les obliga a garantir una oferta alternativa d'ensenyament sostingut amb fons públics en la qual el castellà s'utilitzi com a llengua vehicular «en una proporción razonable» (amb la previsió d'una intervenció subsidiària de l'Administració estatal per sufragar les despeses de l'escolarització dels alumnes en centres privats mentre no es garanteixin les mesures establertes). A més, recollint gairebé literalment la STS de 12 de juny de 2012, el projecte assenyala que, «a estos efectos, no se considerarán adecuadas las medidas que supongan la atención individualizada en castellano o la separación en grupos por razón de la lengua habitual».

Per consegüent, amb la interposició judicial, el legislador estatal vol consolidar l'alteració introduïda pel TS en el sentit de la proporcionalitat, no concordant amb la jurisprudència constitucional, per imposar, a través de la normativa bàsica, un canvi en l'ús de les llengües vehiculars a l'ensenyament a Catalunya. L'aprovació del projecte legal en els termes actuals comportaria la lesió de diversos títols competencials que es projecten en la configuració del model lingüístic educatiu, tant de caràcter exclusiu en matèria de llengua (art. 143.1 EAC, que li permet establir l'abast de la cooficialitat de la llengua pròpia i la seva normalització) i ensenyament (art. 131.2 EAC)[59] com compartits (article 131.3, apartats *a*, *b*, *c*, *e*, *h*, EAC), ja

58 Vegeu l'anàlisi de Cabellos, M. A., «La competència en matèria de llengua pròpia...», cit., p. 87 i ss.

59 Tanmateix, la darrera doctrina competencial de la STC 212/2012, de 14 de novembre, FJ 3, sobre l'article 131 EAC, tot recollint la doctrina de la STC 31/2010, relativitza l'exclusivitat de les atribucions autonòmiques: «En particular de acuerdo con el apartado 2 del

que «totes aquestes competències de desplegament quedarien radicalment condicionades si, a diferència del que passa ara, que s'imposa per l'Estat un objectiu (el coneixement adequat d'ambdues llengües a cada nivell), deixant a la Comunitat l'elecció del sistema adient per assolir-lo, s'obligués en canvi a aquesta a aplicar directament un sistema determinat», com en la pràctica es desprèn de la disposició analitzada. Una regulació que suposés la separació dels alumnes en els centres educatius per raó de la llengua vehicular o que disposés que hi haurà centres que només empraran el castellà xocaria també amb diversos preceptes estatutaris de caràcter substantiu, entre els quals els articles 6.1 i 35.1, i de manera clara amb l'article 35.3 EAC, el darrer inqüestionat en la STC 31/2010, quan disposa que «els alumnes tenen dret a no ésser separats en centres ni en grups de classe diferents per raó de llur llengua habitual».[60]

---

art. 131 EAC, corresponde a la Generalitat, en materia de enseñanza no universitaria, la competencia exclusiva respecto de "las enseñanzas obligatorias y no obligatorias que conducen a la obtención de un título académico o profesional con validez en todo el Estado y a las enseñanzas de educación infantil". Competencia exclusiva que, en virtud del mismo precepto, incluye una serie de potestades especificadas en ocho subapartados y sobre la que, como recuerda la STC 111/2012, de 24 de mayo, ya señalamos en la STC 31/2010, de 28 de junio, FJ 77, que "[s]e trata, en efecto, a diferencia de lo que sucede con el art. 131.1 EAC, de materias claramente encuadradas en el ámbito de la 'educación' y, por tanto, directamente afectadas por los arts. 27, 81.1 y 149.1.30 CE, determinantes de una serie de reservas a favor del Estado que, como tenemos repetido, no quedan desvirtuadas por la calificación estatutaria de determinadas competencias autonómicas como exclusivas".»

60 L'argument adduït per Cabellos, M. A, «La competència...», cit., p. 88, es podria mantenir davant d'una interpretació forçada dels articles 6.1 i 35.1 EAC, que consideri que el precepte es refereix al sistema educatiu en el seu conjunt, que globalment hauria d'emprar el català com a llengua vehicular (i en això consistiria aquest «utilitzar normalment», que no voldria dir «utilitzar sempre»), però no impediria l'existència, a manera d'excepció, de centres o grups on la llengua vehicular fos el castellà.

ELS DRETS LINGÜÍSTICS EN EL MODEL EDUCATIU VIGENT A CATALUNYA

Mercè Corretja i Torrens

Cap de l'Àrea de Recerca de l'Institut d'Estudis Autonòmics i professora associada de Dret Administratiu de la Universitat Pompeu Fabra

SUMARI: I. El marc legal del model de conjunció lingüística. II. Els drets lingüístics en discussió. 1. L'exercici del dret dels pares que els seus fills rebin el primer ensenyament en la llengua habitual de l'infant, ja sigui el català o el castellà i el seu abast. 2. El dret d'opció lingüística dels pares en les seves comunicacions amb l'administració educativa i amb els centres escolars, que són, en tots els casos, centres privats concertats. 3. El dret a rebre l'ensenyament de/en les llengües oficials i en una determinada proporció. 3.1. El vot particular. 3.2. Els efectes individuals de les sentències. 3.3. L'abast del dret a rebre l'ensenyament de/en les llengües oficials d'una comunitat autònoma i en una determinada proporció. 3.4. La vinculació del català com a llengua pròpia amb la condició de llengua vehicular d'ús normal en l'ensenyament. III. Epíleg: algunes dades empíriques sobre l'ús i el coneixement de la llengua catalana en l'ensenyament. Bibliografia.

El règim lingüístic de l'educació a Catalunya és el model de conjunció lingüística amb predomini de la llengua catalana com a llengua vehicular de l'ensenyament, i s'aplica des de fa aproximadament uns vint anys. Es caracteritza pel fet que tots els alumnes s'escolaritzen de forma conjunta, amb independència de la seva llengua materna, i tots ells han d'aprendre els dos idiomes oficials, català i castellà, al llarg del sistema educatiu. La

Voldria agrair a l'Assessoria Jurídica del Departament d'Educació de la Generalitat de Catalunya, i sobretot a la seva advocada en cap, la senyora Montserrat Pastor Mesanza, tota la informació i la valuosa col·laboració que m'han prestat per poder preparar aquesta ponència.

competència per regular la proporció de l'ensenyament i de l'ús de les llengües oficials a l'escola correspon a la Generalitat de Catalunya.

S'ha dit en ocasions que es tracta d'un model d'immersió lingüística, però aquesta denominació no és exacta per al cas català. Els programes d'immersió lingüística es van començar a aplicar al Quebec durant els anys seixanta per tal d'ensenyar francès a estudiants de llengua materna anglesa.[1] A Catalunya es va començar a aplicar aquest mètode de forma experimental durant els anys vuitanta i, igual que al Canadà, es van assolir resultats molt positius. Però perquè es pugui qualificar el model d'immersió lingüística en sentit estricte cal que un 70% o més dels alumnes no tingui la llengua vehicular, és a dir, en el nostre cas el català, com a llengua materna. A Catalunya, per tant, en termes generals no es pot considerar que el model sigui d'immersió lingüística sinó, com he dit, de conjunció lingüística, si bé amb predomini de la llengua catalana com a llengua vehicular, llevat d'alguns centres en què, pel seu entorn sociolingüístic, hi pugui haver menys del 30% dels alumnes que tinguin el català com a llengua materna.

El model lingüístic educatiu català, que té el suport del 80% de la població de Catalunya, de tots els partits polítics i tant de castellanoparlants com de catalanoparlants, tal com posa en relleu una enquesta publicada al diari *La Vanguardia* del 15 d'octubre passat,[2] ha generat pocs problemes i ha rebut l'aval del Tribunal Constitucional. Com a dada significativa, voldria esmentar que en el curs 2012-2013, de cinquanta mil famílies que tenien fills o filles que s'incorporaven al sistema educatiu (P-3), només en dotze

---

1 Concretament, aquest mètode es va aplicar per primera vegada a l'Escola Saint Lambert del Canadà l'any 1965. Lambert, W., i Tucker, G. R. (1972). *Bilingual education of children; the St. Lambert experiment.* Rowley, Mass: Newbury House Publishers. Els èxits assolits per aquell programa experimental han portat molts països a adoptar metodologies d'immersió lingüística i en l'actualitat n'hi ha diverses modalitats. Vegeu el document «Bases teòriques del programa d'immersió lingüística del Servei d'Ensenyament del Català. 2004. Dossier 0. El programa d'immersió lingüística», del Departament d'Ensenyament de la Generalitat de Catalunya.

2 Diari *La Vanguardia*, 15.10.2012, p. 15 i 16. L'enquesta fou realitzada per Feedback per a *La Vanguardia* sobre una mostra de 1.000 enquestes, a població més gran de 18 anys empadronada a Catalunya i amb dret de vot. El 78,7% de la població enquestada qualifica de positiu o molt positiu el sistema lingüístic que s'aplica a les escoles de Catalunya, només un 14,5% el jutja negativament i un 5% diu que és regular. Per grups de votants, més d'un 50% dels votants del Partit Popular són favorables al sistema lingüístic educatiu de Catalunya, més d'un 75% de votants del PSC, un 82% dels electors de CiU i Iniciativa i un 92% dels electors d'ERC.

casos s'ha demanat atenció individualitzada en llengua castellana, cosa que representa un 0,024% de les famílies.[3]

Ara bé, després de la STC 31/2010, relativa al recurs d'inconstitucionalitat interposat per diversos diputats i senadors del Partit Popular contra l'Estatut d'autonomia de Catalunya, i de sis sentències del Tribunal Suprem dels anys 2010-2011 que reinterpreten alguns dels conceptes i dels elements essencials del model lingüístic educatiu de Catalunya, s'ha obert un debat sobre aquest model. L'any 2013 s'han seguit produint noves actuacions judicials (del Tribunal Constitucional, del Tribunal Suprem i del Tribunal Superior de Justícia de Catalunya) que tenen una incidència directa sobre aquest debat.

Per tant, començaré per exposar el marc legal i normatiu dels drets lingüístics en el model educatiu de Catalunya i la seva evolució, tot destacant aquells aspectes que tenen una incidència directa en relació amb els litigis posteriors, i en segon lloc em centraré en els drets lingüístics que han estat objecte de recurs en via contenciosa administrativa: el dret a rebre el primer ensenyament en la llengua habitual de l'infant, el dret d'opció lingüística dels pares i mares en les comunicacions amb l'administració educativa i amb els centres escolars i el dret a usar el castellà com a llengua vehicular en el sistema educatiu i en una determinada proporció. Aquests drets els analitzaré tenint en compte les posicions del Tribunal Superior de Justícia de Catalunya i del Tribunal Suprem sobre cada un d'ells, si bé la posició d'aquest segon Tribunal i del Tribunal Constitucional ja han estat objecte d'anàlisi i comentari detallat en les ponències que m'han precedit i, per tant, la meva referència serà més breu. Finalment, completaré la meva exposició amb algunes dades sobre coneixement i usos lingüístics dels alumnes i faré algunes reflexions de cara al futur.

I · El marc legal del model de conjunció lingüística

El marc legal vigent en l'actualitat és la Llei 12/2009, de 10 de juliol, d'educació, el termini de desplegament de la qual finalitzarà l'any 2017. Aquesta Llei desenvolupa l'article 131 de l'Estatut d'autonomia de Catalunya de 2006 pel que fa a les competències de la Generalitat en matèria d'educació,

3 Dades facilitades pel portaveu del Govern de la Generalitat, Francesc Homs, el dia 21 de setembre de 2012.

així com els drets lingüístics en el sistema educatiu previstos als articles 6 i 35 de l'Estatut.

D'acord amb la Llei d'educació i mentre no finalitzi el seu desplegament reglamentari, es manté transitòriament la vigència dels decrets aprovats en desenvolupament de la Llei de política lingüística. El model actual, doncs, es troba en fase d'implementació i encara pot estar així durant uns anys. Aquest fet és important i s'ha de tenir present, ja que els recursos contenciosos administratius que s'estan resolent a partir de les sentències del Tribunal Suprem de desembre de 2010 es van iniciar, en general, en el període 2006-2008, i per tant són anteriors a la Llei d'educació; el seu marc legal de referència és la Llei 1/1998, de 7 de gener, de política lingüística i el seu desplegament reglamentari, que data dels anys 2007 i 2008. Algun dels recursos és fins i tot anterior al mateix Estatut d'autonomia de 2006. Tanmateix, el Tribunal Suprem, en resoldre els recursos de cassació, els aplica els criteris interpretatius de la sentència del Tribunal Constitucional sobre l'Estatut d'Autonomia, que és de l'any 2010 i, per tant, dos o tres anys posterior a les normes aplicables al cas enjudiciat.

El model de conjunció lingüística fou regulat per primer cop a la Llei 7/1983, de 18 d'abril, de normalització lingüística. El model inicial es fonamenta en l'existència d'un dret lingüístic individual a rebre el primer ensenyament en la llengua habitual de l'infant, ja sigui el català o el castellà, i d'un deure, el que tenen tots els infants de conèixer de forma suficient les dues llengües oficials en finalitzar l'educació obligatòria, deure que s'ha d'acreditar. Aquest dret i aquest deure es corresponen, respectivament, amb un deure i un dret: el deure de l'Administració de garantir el dret a rebre el primer ensenyament en la llengua habitual i posar-hi els mitjans adients per fer-lo efectiu, i el dret de poder usar qualsevol de les dues llengües oficials normalment i correctament, dret que implica també el dret de conèixer aquestes dues llengües de forma suficient.

El model es completa, a més, amb uns principis organitzatius: l'ús del català com a llengua docent o vehicular en tots els nivells educatius; l'ensenyament obligatori del català i del castellà en tots els nivells i graus de l'ensenyament no universitari; el principi de no-separació dels alumnes en centres per raó de llengua i l'ús del català com a llengua de comunicació de l'administració educativa en les seves activitats internes i en la seva projecció externa. Finalment, la Llei de normalització lingüística inclou dos criteris de flexibilització del model: l'administració ha d'usar progressivament la llengua catalana a mesura que tots els alumnes la vagin dominant

i s'admeten excepcions al deure de coneixement de la llengua catalana, ja sigui en cas de dispensa o bé d'incorporació tardana al sistema educatiu català.

Mitjançant diversos decrets de l'any 1992[4] es va dur a terme el desplegament reglamentari de la Llei. Aquests decrets són els que estableixen per primer cop el predomini del català com a llengua vehicular, en convertir el català en «la» llengua vehicular i d'aprenentatge normalment emprada en l'educació infantil, l'educació primària i l'educació secundària obligatòria. Per consegüent, el català ja no és només «llengua vehicular», juntament amb el castellà, sinó «la» llengua vehicular normal. Els decrets també preveuen, però, que «en qualsevol cas es respectaran els drets lingüístics individuals de l'alumne, d'acord amb la legislació vigent».[5] Aquests drets, com hem dit, són dos: el dret a rebre el primer ensenyament en la llengua habitual de l'infant, ja sigui el català o el castellà, que l'administració educativa fa efectiu a través de l'atenció individualitzada de l'alumne a classe pel mestre, i el dret a conèixer les dues llengües oficials. Voldria esmentar que l'atenció individualitzada és possible per l'escàs nombre de famílies que, des del principi de la seva aplicació, sol·liciten fer ús del dret a rebre el primer ensenyament en llengua habitual castellana (de l'ordre de tres, cinc o deu famílies segons els anys), escassetat que s'ha mantingut en el curs 2012-2013, com ja hem vist.

Aquest model normatiu fou impugnat i va ser objecte d'anàlisi tant per la doctrina[6] com pel Tribunal Constitucional en la STC 337/1994. Aquesta important sentència va declarar la constitucionalitat del model i va rebutjar, de forma expressa, l'existència d'un presumpte dret dels pares a escollir la llengua en què havien de rebre l'ensenyament els fills que pogués condicionar l'activitat prestacional de l'administració en aquesta matèria, i va establir que l'activitat educativa té caràcter reglat, seguint així la doctrina del Tribunal Europeu de Drets Humans.[7] Els drets lingüístics no són, per tant,

---

4 Decrets 75/1992 (modificat pel Decret 179/2002), 95/1992 (modificat pel Decret 223/1992) i 96/1992 (modificat pels decrets 223/1992 i 179/2002).

5 Article 3.3 del Decret 75/1992 i article 5.3 del Decret 95/1992.

6 Vegeu els dictàmens dels professors Eliseu Aja, Miguel Ángel Aparicio, Enric Argullol i Murgadas, Manuel Ballbé, Antoni Milian i Massana, Santiago Muñoz Machado i Francisco Rubio i Llorente publicats a *La lengua de enseñanza en la legislación de Cataluña*, Institut d'Estudis Autonòmics, 1994.

7 Fonament jurídic 9 STC 337/1994: «De otra parte, también desde la perspectiva del art. 27 CE ha de llegarse a la conclusión de que ni del contenido del derecho constitucional

drets fonamentals, sinó drets de configuració legal, i tenen el contingut que el legislador els atorgui. Així mateix, la Constitució de 1978 no imposa un model lingüístic escolar predeterminat als poders públics sinó que aquests, d'acord amb les seves respectives competències en matèria d'educació, són els competents per regular aquest model.[8]

El legislador autonòmic, en exercir la seva competència, té un límit constitucional, l'article 3.1 CE, que estableix el deure de conèixer la llengua castellana. Segons la STC 337/1994, d'aquest deure no se'n desprèn ni un dret d'opció lingüística, com hem dit, ni un dret a rebre tot l'ensenyament en llengua castellana com a llengua docent, sinó que tan sols implica que s'ha de garantir el coneixement suficient i l'ús docent de la llengua castellana en el sistema d'ensenyament, garantia que en el cas de la Llei de normalització lingüística es compleix en exigir als estudiants que, en finalitzar els estudis obligatoris, coneguin totes dues llengües oficials de forma suficient i que les puguin usar amb correcció. Per tant, de l'article 3.1 CE només es desprèn una obligació de resultat: s'ha de garantir el coneixement de la llengua castellana en finalitzar els estudis obligatoris, però no una obligació d'ensenyar aquesta llengua i en aquesta llengua tots i cadascun dels nivells i cicles de l'ensenyament, i menys en una proporció determinada.

D'altra banda, la legitimitat del model de conjunció lingüística amb predomini del català com a llengua vehicular troba la seva justificació, segons la STC 337/1994, en l'objectiu perseguit: assegurar la integració i la cohesió social de Catalunya, amb independència de la llengua habitual de cada ciutadà,[9] així com en el fet que la Llei 7/1983 fomenta l'ús del català com a

---

a la educación reconocido en dicho precepto ni tampoco, en particular, de sus apartados 2, 5 y 7 se desprende el derecho a recibir la enseñanza en sólo una de las dos lenguas cooficiales en la Comunidad Autónoma, a elección de los interesados. El derecho de todos a la educación, no cabe olvidarlo, se ejerce en el marco de un sistema educativo en el que los poderes públicos –esto es, el Estado a través de la legislación básica y las Comunidades Autónomas en el marco de sus competencias en esta materia– determinan los currículos de los distintos niveles, etapas, ciclos y grados de enseñanza, las enseñanzas mínimas y las concretas áreas o materias objeto de aprendizaje, organizando asimismo su desarrollo en los distintos Centros docentes; por lo que la educación constituye, en términos generales, una actividad reglada.»

8 Eliseu Aja, dictamen emès en relació amb el recurs d'inconstitucionalitat interposat contra la Llei 7/1983 a *La lengua de enseñanza en la legislación de Cataluña*, Institut d'Estudis Autonòmics, 1994.

9 Fonament jurídic 10 STC 337/1994: «10. Este modelo de conjunción lingüística que inspira la Ley 7/1983, del Parlamento de Cataluña, es constitucionalmente legítimo en cuanto

llengua vehicular sense excloure l'ús de la llengua castellana també com a llengua vehicular de l'ensenyament. D'altra banda, assenyala el Tribunal, la prioritització del català com a llengua vehicular de l'ensenyament troba cobertura en l'article 9.2 de la CE, que conté un mandat adreçat als poders públics perquè promoguin les condicions per tal que la llibertat i la igualtat de l'individu i dels grups en els quals s'integra siguin reals i efectives, i en aquest mandat per assolir la igualtat real hi troba encaix l'esmentada opció del legislador català, de manera que, en paraules del Tribunal, la «llengua catalana sigui el centre de gravetat d'aquest sistema».[10]

En conseqüència, la legitimitat del model de conjunció lingüística, avalat per la STC 337/1994, es fonamenta en els elements següents:

1. El respecte a l'ordenació general del sistema educatiu determinada per l'Estat en sentit estricte, tenint en compte, però, que correspon a les comunitats autònomes regular l'ensenyament en la llengua cooficial en el seu territori.

2. La finalitat del model: el coneixement suficient i l'ús correcte d'ambdues llengües oficials a la fi de l'ensenyament bàsic.

3. L'organització: el sistema s'ha d'articular per tal d'assolir la seva finalitat i ser proporcional a aquesta, sense que sigui exigible a l'organització que la igualtat entre les dues llengües s'hagi de garantir en tot moment (en qualsevol nivell i cicle del sistema d'ensenyament), sinó només en el resultat (aprenentatge suficient i ús correcte), de manera que el legislador autonòmic ha de tenir en compte la garantia de la paritat de tractament de les dues llengües i, sobretot, la garantia de compliment del deure de conèixer el castellà (article 3.1 CE) a l'hora de dissenyar la seva organització. A més a més, en aquest disseny el legislador autonòmic haurà de ponderar una sèrie

responde a un propósito de integración y cohesión social en la Comunidad Autónoma, cualquiera que sea la lengua habitual de cada ciudadano. Al igual que es legítimo que el catalán, en atención al objetivo de la normalización lingüística en Cataluña, sea el centro de gravedad de este modelo de bilingüismo, siempre que 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. Si al término de los estudios básicos los estudiantes han de conocer suficientemente y poder usar correctamente las dos lenguas cooficiales en Cataluña (art. 14.4 de la Ley), es evidente que ello garantiza el cumplimiento de la previsión del art. 3.1 CE sobre el deber de conocimiento del castellano, al exigirse en dichos estudios no sólo su aprendizaje como materia curricular sino su empleo como lengua docente» (STC 6/1982).

10 Fonament jurídic 10 de la STC 337/1994.

d'elements: no-acceleració del procés; ensenyament de les dues llengües en tots els centres docents per assolir l'objectiu proposat; establiment de mesures de flexibilització i no-exclusió de cap de les dues llengües en els nivells del sistema educatiu posteriors al bàsic.[11]

Després de la STC 337/1994, el legislador català aprova un nou model: la Llei 1/1998, de 7 de gener, de política lingüística, que no ha estat mai impugnada, i que aprofundeix en el model de l'any 1983 desenvolupant els fonaments jurídics d'aquesta Sentència, és a dir, l'ús del català com a «centre de gravetat» del sistema educatiu. En conseqüència, estableix el predomini de la llengua catalana com a llengua vehicular i de comunicació en l'ensenyament, tot disposant l'ús normal del català com a llengua vehicular i com a llengua d'expressió de les activitats docents i administratives en els centres, tant internes com externes, si bé, a diferència de la Llei anterior i també seguint els consells de la Sentència de 1994, fixa expressament una regla de garantia –la presència adequada de l'ensenyament del català i del castellà en els plans d'estudi per tal que tots els infants estiguin capacitats per usar les dues llengües al final de l'educació obligatòria–, i al mateix temps segueix garantint el dret a rebre el primer ensenyament en la llengua habitual, català o castellà, i les mesures de flexibilització per als alumnes que s'incorporin tardanament al sistema educatiu de Catalunya.

A diferència de la Llei de normalització lingüística, la Llei de l'any 1998 és una Llei de «política lingüística», i això implica un canvi de plantejament. La nova Llei ja no es planteja només assolir uns objectius de mínims amb relació a la llengua catalana (assegurar-ne el coneixement a través de la incorporació al sistema educatiu i estendre'n l'ús) sinó que per primera vegada formula legalment els conceptes estatutaris de «llengua pròpia» i de «llengua oficial» i regula un catàleg de drets lingüístics. Aquest és, tal com exposa el paràgraf IV del preàmbul de la Llei, el seu objectiu principal. D'acord amb aquest plantejament, la consideració de la llengua catalana com a llengua pròpia comporta unes conseqüències jurídiques per als poders públics de Catalunya i els imposa tres obligacions: de protecció, d'ús i de foment d'aquesta llengua. El concepte de llengua pròpia, per tant, esdevé un principi general de l'ordenament juridicolingüístic de Catalunya, i això implica reconèixer a aquest principi (i en el principi de llengua oficial) «una

11 Parejo, Luciano, «El sistema de conjunció lingüística», a *Estudis jurídics sobre la Llei de política lingüística*, Institut d'Estudis Autonòmics-Marcial Pons, Barcelona, 1999, p. 283.

doble funció: una funció normativa –com a element de regulació jurídica directa– i una funció informadora –com a grans principis que es recullen en diverses normes específiques i que poden ser aplicats analògicament a situacions jurídiques no regulades o previstes expressament».[12]

En el mateix sentit, altres autors posen en relleu que de l'expressió que el català és la llengua pròpia de Catalunya es desprèn, d'una banda, que aquesta és la llengua que singularitza Catalunya com a poble (article 2.1 de la Llei de política lingüística), i de l'altra, jurídicament atorga a aquesta llengua el caràcter de llengua d'ús en les relacions públiques (article 2.2 de la mateixa Llei).[13] Aquest ús té un límit: que no es negui als particulars el dret d'opció lingüística i, més concretament, que no se'ls prohibeixi expressar-se en castellà, ni que tampoc l'Administració exclogui o desconegui aquesta llengua en la seva relació amb els ciutadans (fonament jurídic 21 STC 337/1994).

Pel que fa al concepte de llengua oficial, la Llei el vincula a drets subjectius dels ciutadans, entre els quals cal esmentar expressament el dret d'aprendre les dues llengües, de no ser discriminats per raó de llengua i de ser atesos en la llengua que escullin en les seves relacions amb els poders públics, és a dir, el dret d'opció lingüística. En aquest sentit, la llei reconeix els mateixos drets lingüístics a tots els ciutadans, amb independència de la llengua oficial que utilitzin.

En l'àmbit de l'ensenyament, la Llei reconeix expressament dos drets: el dret de conèixer les dues llengües oficials i el dret de no ser discriminat per raó de llengua, i ratifica el model de conjunció lingüística que havia avalat el Tribunal Constitucional quatre anys abans, tal com assenyala el preàmbul en els termes següents:

> [La Llei] garanteix a tota la població el ple coneixement de les dues llengües i, alhora, garanteix que l'alumnat no sigui discriminat ni separat en grups diferents per raó de la llengua, tot mantenint el sistema de conjunció lingüística aplicat a l'empara de la Llei del 1983, i d'acord amb la jurisprudència del Tribunal Constitucional.

---

12 Mirambell, Antoni, «El català com a llengua pròpia de Catalunya», *Estudis jurídics sobre la Llei de política lingüística*, Institut d'Estudis Autonòmics-Marcial Pons, Barcelona, 1999, p. 62.

13 Vernet, Jaume (coord.); Pons, E.; Pou, A.; Solé, J. R., i Pla, A. M., a *Dret lingüístic*, Cossetània Edicions, 2003, p. 127.

D'altra banda, i com a conseqüència de la formulació legal de llengua pròpia, l'article 21 de la Llei de política lingüística estableix que el català s'ha d'utilitzar normalment com a llengua vehicular i d'aprenentatge en l'ensenyament no universitari. Però aquest ús ja no es vincula a un objectiu de normalització lingüística, com en el cas de la Llei de 1983, sinó que és una conseqüència jurídica del concepte de llengua pròpia, de forma que es converteix en un principi estructural i permanent del sistema educatiu i deixa de ser un principi transitori vinculat a la consecució d'un objectiu.

A més a més, i igual que la Llei de 1983, es reconeix també de forma parcial el dret d'opció lingüística en l'ensenyament, restringit al primer ensenyament, i s'estableix el deure de l'Administració de garantir aquest dret i de posar els mitjans necessaris per fer-lo efectiu. Per tant, l'Administració té un marge de discrecionalitat, legalment reconegut, per prestar aquest dret.

Aquest model, que no es va impugnar en via judicial i que és bàsicament idèntic al de la Llei de normalització lingüística de 1983, és el que va incorporar l'article 35 de l'Estatut d'autonomia de Catalunya de 2006, que sí que va ser impugnat juntament amb l'article 6, i que, pel aquí interessa, ha estat declarat constitucional per la STC 31/2010, en la mesura que el Tribunal Constitucional entén que la seva redacció no exclou el castellà també com a llengua vehicular de l'ensenyament a Catalunya.

En concret, els dos primers apartats de l'article 35 EAC 2006 estableixen el següent:

> 1. Totes les persones tenen dret a rebre l'ensenyament en català, d'acord amb el que estableix aquest Estatut. El català s'ha d'utilitzar normalment com a llengua vehicular i d'aprenentatge en l'ensenyament universitari i en el no universitari.
> 2. Els alumnes tenen dret a rebre l'ensenyament en català en l'ensenyament no universitari. També tenen el dret i el deure de conèixer amb suficiència oral i escrita el català i el castellà en finalitzar l'ensenyament obligatori, sigui quina sigui llur llengua habitual en incorporar-se a l'ensenyament. L'ensenyament del català i el castellà ha de tenir una presència adequada en els plans d'estudis.

La STC 31/2010, en el fonament jurídic 24, estima que, si bé aquests apartats ometen tota referència al castellà com a llengua docent, això no implica que el castellà quedi exclòs del model lingüístic educatiu de Catalunya. En concret, la STC afirma que:

> no puede entenderse que su silencio en punto a una circunstancia que resulta imperativamente del modelo constitucional de bilingüismo obedezca a un propósito deliberado de exclusión, puesto que el precepto estatutario se limita a señalar el deber de utilizar el catalán «normalmente como lengua vehicular y de aprendizaje en la enseñanza universitaria y en la no universitaria», pero no como la única, sin impedir por tanto –no podría hacerlo– igual utilización del castellano. En consecuencia, el segundo enunciado del art. 35.1 EAC no es inconstitucional interpretado en el sentido de que con la mención del catalán no se priva al castellano de la condición de lengua vehicular y de aprendizaje en la enseñanza. Por lo mismo, el solo reconocimiento de un derecho a recibir la enseñanza en catalán (primer enunciado del apartado 1 del artículo 35 EAC) no puede interpretarse como expresivo de una inadmisible voluntad legislativa de excepción, de suerte que la interpretación constitucionalmente admisible es la que conduce a la existencia de ese derecho a la enseñanza en castellano. Lo mismo ha de decirse del primer enunciado del apartado 2 del art. 35 EAC.

En conseqüència, la Sentència declara la constitucionalitat de l'article 35. No obstant això, introdueix algunes matisacions en relació amb la jurisprudència anterior del Tribunal Constitucional, ja que d'una banda, reinterpreta el concepte de llengua pròpia que apareix a l'article 6.1 de l'Estatut, i de l'altra, en precisar el contingut del dret a rebre l'ensenyament en les dues llengües oficials, fa referència a l'ús del català normalment com a llengua vehicular i d'aprenentatge i a la «igual utilització» del castellà com a llengua vehicular i d'aprenentatge, expressió que, al meu entendre, ha generat certa confusió sobre el seu abast, i a més considera que aquest dret s'estén a tot l'ensenyament i no només al primer ensenyament. Tornaré més endavant sobre aquestes qüestions.

Per tal de completar el marc normatiu en què se situen els litigis que tot seguit analitzaré, cal esmentar els decrets de desplegament de la Llei de política lingüística: els decrets 142 i 143 de l'any 2007, que despleguen l'ordenació dels ensenyaments per a l'educació primària i secundària obligatòria, respectivament, i el Decret 181/2008, d'ordenació de l'educació infantil, que va ser impugnat i que és dos anys anterior a la STC 31/2010, però al qual el Tribunal Suprem, per Sentència de 12 de juny de 2012, li ha anul·lat diversos articles per aplicació de la doctrina d'aquesta sentència.

El desplegament reglamentari de la Llei de política lingüística de l'any 2007 i 2008 en l'aspecte dels drets lingüístics manté les línies generals del model vigent, però introdueix alguns canvis derivats de les noves competències que els articles 131 i 143 EAC 2006 atribueixen a la Generalitat de Ca-

talunya en matèria d'educació i en matèria de llengua pròpia i normalització lingüística, respectivament, ja que són posteriors a l'Estatut d'autonomia de 2006. En aquest sentit, el Decret 181/2008, pel qual s'estableix l'ordenació dels ensenyaments del segon cicle de l'educació infantil (del qual forma part el «primer ensenyament»), fa especial referència a la incorporació d'alumnes nouvinguts, i tot mantenint el reconeixement del dret a rebre el primer ensenyament en la llengua habitual de l'alumne, català o castellà (article 4.3 del Decret en relació amb l'article 21.2 de la Llei de política lingüística), estableix la possibilitat d'establir metodologies d'immersió lingüística per a la millor integració de l'alumnat nouvingut.[14]

Pel que fa als altres dos decrets, tots dos fan referència a la necessitat de conèixer les dues llengües oficials en finalitzar l'educació obligatòria i esmenten expressament la necessitat d'implementar un «tractament metodològic de les dues llengües oficials» per garantir aquest coneixement amb independència de les llengües familiars –article 4.4 del Decret 142/2007 i article 4.2 del Decret 143/2007–. Finalment, cito l'ordre del Departament d'Ensenyament que estableix criteris interpretatius de l'article 4.4 del Decret 142/2007,[15] que assenyala que aquest article s'ha d'interpretar en el sentit que:

> els centres podran impartir continguts d'àrees no lingüístiques en castellà o en una llengua estrangera o alternativament es podran utilitzar aquestes llengües en la realització d'activitats previstes en la franja horària de lliure disposició.

Per tant, hi ha un reconeixement explícit de la possibilitat d'usar el castellà com a llengua vehicular en l'ensenyament en l'educació primària.

És en aquest marc jurídic que se situen els litigis que tot seguit exposaré. Tots es plantegen en el període 2006-2009 i són, per tant, anteriors a la STC 31/2010.

Com he dit, en l'actualitat el marc legal ha estat modificat pel títol II de la Llei 12/2009, d'educació, que regula el règim lingüístic del sistema educatiu de Catalunya i que substitueix els articles de la Llei de política lingüística que regulaven els drets lingüístics en l'ensenyament. La nova llei manté els elements essencials del model de conjunció lingüística i, per tant, tampoc exclou el castellà del sistema educatiu català, com erròniament

14 Ja he exposat a l'inici que els mètodes d'immersió lingüística requereixen que l'alumnat tingui una llengua materna diferent de la que s'empra com a llengua vehicular.

15 Ordre EDU/221/2007, de 29 de juny, DOGC de 3 de juliol de 2007.

s'ha dit, però sí que introdueix alguns canvis en relació amb els drets i amb l'ús del català com a llengua vehicular.

Pel que fa als drets, al dret de conèixer les llengües oficials hi afegeix també el deure de conèixer-les (d'acord amb l'article 3.1 CE i l'article 6.2 EAC 2006), i estableix que els «currículums han de garantir el ple domini de les llengües oficials catalana i castellana en finalitzar l'ensenyament obligatori» (article 10.1), seguint les dues lleis precedents i deixant clar, de forma explícita, que el sistema ha de garantir el coneixement de les dues llengües oficials, tot mantenint l'obligació de resultat. Pel que fa al dret de rebre el primer ensenyament en la llengua habitual de l'infant, es redueix el marge de discrecionalitat que fins ara tenia l'administració educativa per fer-lo efectiu i es concreta legalment la forma de prestació d'aquest dret, que queda configurat en els termes següents:

> Article 11.4
> En el curs escolar en què els alumnes iniciïn el primer ensenyament, les mares, els pares o els tutors dels alumnes la llengua habitual dels quals sigui el castellà poden instar, en el moment de la matrícula, i d'acord amb el procediment que estableixi el Departament, que llurs fills hi rebin atenció lingüística individualitzada en aquesta llengua.

En conseqüència, l'administració educativa podrà regular el procediment per fer efectiu el dret, però no els mitjans, ja que legalment s'estableix que es garantirà a través de l'atenció individualitzada.

Pel que fa als principis organitzatius, l'article 11 manté la qualificació del català com a llengua normalment emprada com a llengua vehicular i d'aprenentatge en el sistema educatiu (en tant que llengua pròpia, igual que la Llei de política lingüística i l'Estatut d'autonomia de 2006), però en precisa el significat:

> Les activitats educatives, tant orals com escrites, el material didàctic i els llibres de text, i també les activitats d'avaluació de les àrees, les matèries i els mòduls del currículum, han de ser normalment en català, excepte en el cas de les matèries de llengua i literatura castellanes i de llengua estrangera, i sens perjudici del que estableixen els articles 12 i 14.

L'article 12 es refereix a l'ensenyament de les llengües estrangeres i a la seva incorporació als projectes lingüístics dels centres, i l'article 14 regula els projectes lingüístics dels centres, tant públics com privats, sostinguts amb fons públics. Aquests projectes han d'emmarcar «el tractament de les llengües al centre» i han d'incloure una sèrie d'aspectes:

a) El tractament del català com a llengua vehicular i d'aprenentatge.

b) El procés d'ensenyament i d'aprenentatge del castellà.

c) Les diverses opcions amb relació a les llengües estrangeres.

d) Els criteris generals per adequar el procés d'ensenyament de les llengües, tant globalment com individualment, a la realitat sociolingüística del centre.

e) La continuïtat i la coherència educatives, pel que fa a usos lingüístics, en els serveis escolars i en les activitats organitzades per les associacions de mares i pares d'alumnes.

Per tal de reforçar la consideració del català com la llengua vehicular d'ús normal, l'article 15 regula la possibilitat d'implementar estratègies d'immersió lingüística. Aquests programes s'han de definir tenint en compte la realitat sociolingüística, la llengua o les llengües dels alumnes i el procés d'ensenyament del castellà.

Per tant, la Llei d'educació no conté només una previsió genèrica d'emprar el català com la llengua vehicular d'ús normal, sinó que precisa legalment l'extensió d'aquest ús, si bé admet excepcions i modulacions d'acord amb el que hem exposat, i preveu de forma també expressa l'ús de la llengua castellana i la necessitat de preveure el seu tractament tant pel que fa al procés d'ensenyament com al seu aprenentatge. Com un supòsit específic i, per tant, diferent de la regla general, es preveu la possibilitat d'implementar estratègies d'immersió lingüística, les quals només seran possibles, tal com he exposat al principi, en contextos sociolingüístics en què els infants, de forma molt majoritària, no tinguin el català com a primera llengua.

Igual que les lleis anteriors, la Llei d'educació manté la prohibició de separació dels alumnes en centres o grups classe diferents per raó de la seva llengua habitual i també manté les mesures de flexibilització per als alumnes amb una incorporació tardana al sistema educatiu català.

Aquest model, que d'alguna manera ja avançava el Decret 181/2008, parcialment anul·lat, és el que es troba en aquests moments en fase de desplegament, que no culminarà fins a l'any 2017.

II · Els drets lingüístics en discussió

En els recursos contenciosos administratius que ha resolt el Tribunal Suprem en sentències de desembre de 2010, maig i juny de 2011, els drets

lingüístics en discussió són bàsicament tres. Per l'ordre en què els tractaré són els següents:

1. La forma de prestació del dret d'opció lingüística dels pares per fer efectiu el dret a rebre el primer ensenyament en la llengua habitual de l'alumne, ja sigui el català o el castellà. Es discuteix tant la forma d'exercir el dret com la naturalesa individual o col·lectiva del dret, és a dir, es demana rebre el primer ensenyament en llengua castellana conjuntament amb la resta d'alumnes de la classe i no mitjançant atenció personalitzada.

2. El dret d'opció lingüística dels pares en les seves comunicacions amb l'administració educativa i amb els centres escolars, que són, en tots els casos, centres privats concertats.

3. El dret a rebre l'ensenyament de/en les llengües oficials i en una determinada proporció. Es discuteix concretament l'ús del català com a llengua vehicular predominant en l'ensenyament obligatori i es demana l'ús proporcional del castellà també com a llengua vehicular en tots els nivells i cicles educatius, de forma que hi hagi paritat en l'ús de tots dos idiomes, en tot el sistema educatiu.

Abans d'analitzar cada un d'aquests drets i el tractament que els han donat els tribunals, voldria assenyalar que hi ha diferències importants entre el Tribunal Superior de Justícia de Catalunya i el Tribunal Suprem. El primer, com a regla general, desestima les demandes en primera instància i, per tant, avala tant la normativa catalana com la seva aplicació per l'administració educativa tenint en compte la STC 337/1994 i les anteriors sentències del Tribunal Suprem. Tanmateix, a partir de la Sentència del Tribunal Suprem de 9 de desembre de 2010, dictada en via de cassació, que imposa un canvi i una interpretació diferent del model, el Tribunal Superior de Justícia es veu obligat també a modificar la seva posició, si bé, com exposaré, marcant algunes diferències importants amb la posició del Tribunal Suprem.

Analitzaré per separat cada una de les qüestions discutides.

1 · L'exercici del dret dels pares que els seus fills rebin el primer ensenyament en la llengua habitual de l'infant, ja sigui el català o el castellà i el seu abast

Tant la Llei de normalització com la de política lingüística reconeixen aquest dret i estableixen un mandat a l'Administració perquè el faci efectiu.

Els problemes amb l'exercici d'aquest dret s'inicien l'any 2000, en què l'Administració educativa va modificar el model oficial de preinscripció i en va suprimir una casella que preguntava per la llengua habitual de l'infant per tal que els pares poguessin exercir el seu dret. Aquest model fou recorregut i el Tribunal Superior de Justícia de Catalunya va dictar diverses sentències (per exemple les sentències 469/2000, 884/2005, 418/2008) que estimaven parcialment aquests recursos i establien que l'administració educativa havia d'adoptar les mesures necessàries per tal que en el model oficial de preinscripció es preguntés per la llengua habitual dels pares o tutors dels nens preinscrits als cursos escolars en centres sostinguts per fons públics, abans de l'inici de la matriculació, a fi que poguessin exercir el seu dret a rebre el primer ensenyament en aquella llengua, és a dir, l'educació infantil i el primer cicle de l'educació primària. La Generalitat va recórrer en cassació davant el Tribunal Suprem, el qual va confirmar la posició del Tribunal Superior de Justícia de Catalunya.

Arran d'aquests sentències, el Departament d'Ensenyament de la Generalitat va modificar el model i les normes de preinscripció a partir del curs 2006/2007.[16] En l'actualitat, el model oficial de preinscripció conté una casella que pregunta les llengües que el nen entén, i es fa una crida a la qual correspon una nota amb el text següent: «D'acord amb l'article 21.2 de la Llei 1/1998, de 7 de gener, de política lingüística, els nens tenen dret a rebre l'educació infantil i el primer cicle d'educació primària en llur llengua habitual. A aquests efectes, els pares, mares o tutors/es dels alumnes/es que desitgin que llurs fills rebin el primer ensenyament en llengua castellana, ho hauran de sol·licitar a la direcció del centre en el qual resultin admesos un cop formalitzada la matrícula.»

A més a més, l'article 16.6 de la Resolució EDC/449/2006 preveu la realització d'una entrevista entre els pares, mares, tutors o guardadors de l'infant i la direcció del centre per tal de ser informats del projecte lingüístic del centre i poder exercir el seu dret que l'alumnat rebi el primer ensenyament en la seva llengua habitual en aquesta entrevista.

Per tant, en l'actualitat la forma d'exercir el dret és marcant la casella corresponent sobre les llengües que el nen entén i l'entrevista posterior dels pares amb la direcció del centre on es formalitza la matrícula.

---

16 Resolució EDC/449/2006, de 23 de febrer, DOGC núm. 4585, de 3 de març de 2006.

Amb posterioritat al curs 2006/2007, en què es va modificar el formulari, s'han continuat presentant impugnacions contra aquest formulari oficial de preinscripció en les quals es reclama la introducció d'una casella que pregunti per la llengua habitual dels pares. El Tribunal Superior de Justícia de Catalunya ha analitzat el nou mecanisme de garantia i l'ha considerat ajustat a dret en diverses sentències en què afirma que la introducció d'una casella que pregunti explícitament per la llengua habitual no és l'única forma de fer possible el dret a rebre el primer ensenyament en la llengua habitual i que en les seves sentències anteriors havia citat aquesta fórmula només a títol d'exemple. En aquest sentit, el Tribunal expressa el següent:

> El sistema de casilla vino apuntado como una posibilidad tendente a hacer efectivo el derecho concernido, en igual forma que la prevista para el ejercicio de otro derecho en aquel mismo impreso oficial de preinscripción y matriculación, pero no determinamos aquella precisa forma como la –única– que debía permitir el ejercicio del derecho. [...] Y en lo que ahora nos ocupa, el modelo oficial de la solicitud de preinscripción para la enseñanza de segundo ciclo de educación infantil, educación primaria y educación secundaria obligatoria en centros educativos sufragados con fondos públicos, para el curso 2007-2008, recoge la especificación de la pregunta mediante el sistema de casillas de las lenguas que entiende (castellano, catalán o ninguna de las dos), con más la llamada a un pie de página [...]

I conclou assenyalant:

> Sistema que, en definitiva, hace posible la efectividad del derecho a recibir la primera enseñanza en la lengua habitual, al igual que lo hubiera de permitir otras formas igualmente posibles, que en cuanto indiferentes jurídicos nada hemos de referir. (Fonament jurídic setè STSJC 1131/2009 –i, en els mateixos termes, fonament jurídic vuitè STSJC 330 i fonament jurídic vuitè STSCJ 331/2012, entre d'altres.)

Aquestes sentències del Tribunal Superior de Justícia de Catalunya han estat igualment recorregudes en cassació pels pares afectats i el Tribunal Suprem, en Sentència de 19 de maig de 2011, ha reproduït el que ja havia expressat en les seves sentències anteriors, és a dir, que:

> Declaramos que el modelo oficial de preinscripción en educación infantil ha de preguntar por la lengua habitual a los padres o tutores de los niños preinscritos en los cursos escolares en centros sostenidos con fondos públicos.

Ara bé, no fa cap valoració específica de l'actual model oficial de preinscripció, avalat en primera instància pel Tribunal Superior de Justícia de

Catalunya, i no justifica per què el dret dels pares només es pot garantir d'una sola manera, de forma que quedaria eliminada la discrecionalitat de l'administració educativa per escollir el mecanisme de garantia.

Al meu entendre, aquesta és la qüestió de fons: quin marge té l'administració educativa per decidir la manera en què els pares han de poder exercir el seu dret legalment reconegut? Hi ha una sola opció o n'hi ha diverses i, en aquest segon cas, quins són els límits?

D'acord amb el tenor de l'article 21.2 de la Llei de política lingüística, que regula aquest dret i resulta aplicable als recursos contenciosos administratius interposats, correspon a l'Administració garantir-lo, però la llei no imposa un mecanisme concret. Per tant, el mandat legal atorga un ampli marge de discrecionalitat a l'Administració per establir i dissenyar la forma de garantir-lo que consideri oportuna. L'únic límit a aquesta discrecionalitat seria, al meu entendre, que el dret no quedés garantit o que se n'impedís l'exercici. Cap dels recursos interposats no esmenta aquesta qüestió, és a dir, que el mecanisme actual, implementat a partir del curs 2006/2007, els hagi impedit l'exercici del dret o que hagi comportat que no s'hagi atès el seu dret. Per tant, crec que és correcta i ajustada a dret l'apreciació del Tribunal Superior de Justícia de Catalunya que la fórmula actual permet l'exercici del dret igual com el permetria la fórmula de la casella. En aquest punt, doncs, crec que si discrepa d'aquesta opció el Tribunal Suprem hauria de fer un esforç d'argumentació per tal d'eliminar el marge de discrecionalitat que té l'administració, ja que en cas contrari el que està fent és imposar a l'administració una fórmula concreta quan en realitat n'hi ha diverses i, per tant, es podria considerar que hi ha una substitució de la decisió administrativa de naturalesa discrecional per una decisió judicial.

En l'actualitat, la Llei d'educació manté aquest marge de discrecionalitat, ja que especifica que el dret s'haurà d'exercir «d'acord amb el procediment que estableixi el Departament». Per tant, el nou formulari compleix també els requisits de la Llei d'educació.

La segona qüestió que es planteja en relació amb aquest dret és el mitjà establert per l'Administració per fer-lo efectiu, és a dir, l'atenció individualitzada en llengua castellana en el primer ensenyament. Aquesta és una qüestió especialment rellevant, ja que es connecta amb un presumpte dret dels pares a elegir la llengua en què han de rebre l'ensenyament els seus fills i amb la naturalesa individual o col·lectiva d'aquest presumpte dret.

El model de conjunció lingüística no permet la separació dels alumnes en classes o grups per raons lingüístiques i, d'acord amb el concepte legal

de llengua pròpia, la llengua catalana és la usada normalment com a llengua vehicular en l'ensenyament, per la qual cosa, per fer compatible aquest model organitzatiu amb l'esmentat dret individual a rebre el primer ensenyament en la llengua habitual quan la llengua elegida sigui la castellana, l'administració educativa ha arbitrat el mecanisme de l'atenció individualitzada de l'alumne per part del professor. Per tal que aquest mètode sigui aplicable calen dos requisits: que el professorat tingui un bon coneixement dels dos idiomes oficials i que la demanda d'atenció personalitzada sigui baixa. Tots dos requisits es compleixen, ja que l'article 24 de la Llei de política lingüística exigeix que tots els mestres i professors acreditin un bon nivell dels dos idiomes oficials a Catalunya i la demanda, com he indicat, ha estat sempre molt baixa.

Tal com he exposat, l'adequació d'aquest sistema a la Constitució ha estat avalada pel Tribunal Constitucional, pel Tribunal Suprem i pel Tribunal Superior de Justícia de Catalunya en diverses ocasions, que a més han negat expressament l'existència d'un dret dels pares a escollir la llengua en què han de rebre l'ensenyament els seus fills en el nostre ordenament jurídic. En aquest sentit, la doctrina i els tribunals han assenyalat que el contingut lingüístic del dret a l'educació consisteix en el dret de l'alumne a rebre l'ensenyament en una llengua que li resulti comprensible, tal com confirma la Sentència del Tribunal Suprem de 21 d'abril de 1980.[17]

Pel que fa al Tribunal Constitucional, també ha negat expressament l'existència del dret d'opció dels pares. Així, en la STC 195/1989 el Tribunal Constitucional va manifestar que:

> Ninguno de los múltiples apartados del art. 27 CE –ni el primero, al reconocer el derecho de todos a la educación, ni el segundo o el séptimo, en los que aparecen claramente mencionados los padres de los alumnos [...]– incluye, como parte o elemento del derecho constitucionalmente garantizado, el derecho de los padres a que sus hijos reciban educación en la lengua de preferencia de sus progenitores en el Centro docente público de su elección» (fonament jurídic tercer).

Aquest mateix criteri es reprodueix a la STC 337/1994 (fonament jurídic novè, transcrit en la nota 7), que conclou:

---

17 Veg. Milian i Massana, Antoni, *Drets lingüístics i dret fonamental a l'educació. Un estudi comparat: Itàlia, Bèlgica, Suïssa, el Canadà i Espanya*, Institut d'Estudis Autonòmics, Barcelona, 1992, p. 336.

> El derecho a la educación que la Constitución garantiza no conlleva que la actividad prestacional de los poderes públicos en esta materia pueda estar condicionada por la libre opción de los interesados de la lengua docente. Y por ello los poderes públicos –el Estado y la Comunidad Autónoma– están facultados para determinar el empleo de las dos lenguas que son cooficiales en una Comunidad Autónoma como lenguas de comunicación en la enseñanza, de conformidad con el reparto competencial en materia de educación.

La STC 31/2010 reprodueix aquesta posició però, en canvi, el Tribunal Suprem, en ocasió de la impugnació del Decret 181/2008, l'ha modificat de forma substancial en la seva Sentència de 12 de juny de 2012. D'una banda, el Tribunal Suprem anul·la l'article 4.3 del Decret 181/2008 perquè només esmenta el dret a rebre l'ensenyament en català tot respectant els drets individuals reconeguts (que són els previstos a la Llei de política lingüística) però sense fer cap esment exprés al castellà i el Tribunal entén que el Decret ha d'esmentar expressament el dret a rebre el primer ensenyament en català o en castellà, tal com fa la Llei de política lingüística –la remissió a aquesta llei es considera insuficient–, però el més rellevant és que també anul·la aquest article perquè entén que s'ha de confrontar no amb l'Estatut de 2006 sinó amb la «doctrina» de la STC 31/2010, que estableix que tant el català com el castellà són llengües vehiculars a Catalunya i que, per tant, segons aquest Tribunal, el Decret havia de reconèixer expressament el dret a rebre l'ensenyament en català o en castellà. És a dir, segons el Tribunal Suprem la Sentència del Tribunal Constitucional no només imposa l'ús obligatori de les dues llengües oficials com a llengües vehiculars de l'ensenyament sinó que aquest model (amb dues llengües vehiculars) comporta el reconeixement d'un dret d'opció lingüística dels pares que no es considera atès de forma suficient per l'atenció individualitzada en castellà. El Tribunal considera, a més, que aquest dret no s'ha d'instar sinó que s'ha d'aplicar de forma automàtica.

Deixant de banda el fet que el Decret és de l'any 2008 i, per tant, lògicament no podia incorporar uns criteris establerts pel Tribunal Constitucional en una Sentència de l'any 2010, el Tribunal Suprem sembla imposar un model de separació lingüística com l'única alternativa possible per aplicar la Sentència del Tribunal Constitucional. Reprodueixo a continuació el fonament jurídic setè *in fine*, que conté aquests raonaments:

> Y la razón de nuestra disconformidad es, también, una vez más el que se ignora que tras la sentencia del Tribunal Constitucional 31/2010 la Doctrina contenida en la misma tiene que quedar consagrada y explícita en la norma

> que desarrolle la Constitución y el Estatuto, estableciendo que el castellano es lengua docente y vehicular en Cataluña junto con el catalán.
> De modo que si el artículo 4.3 del Decreto 181/2008 dispuso que los «niños y las niñas que cursen el segundo ciclo de la educación infantil tienen el derecho a recibir la enseñanza en catalán y a no ser separados en centros ni en grupos clase diferentes por razón de su lengua habitual», para ser conforme con la Constitución debió añadir «o en castellano», puesto que una y otra lengua tienen la misma condición de docentes y vehiculares en Cataluña. Por otra parte, así resulta de la Jurisprudencia de esta Sala, constituida por las sentencias de esta Sala y Sección de 9 y 16 de diciembre de 2010 y 4 y 10 de mayo de 2011, en las que ya aplicamos la Doctrina Constitucional, a las que nos remitimos. Y de igual modo tampoco es bastante para cumplir esa obligación constitucional el que el precepto añada que «en cualquier caso, se respetarán los derechos lingüísticos individuales del alumno o alumna, de acuerdo con la legislación vigente», puesto que lo que dimana de la Doctrina Constitucional es un derecho a recibir la enseñanza en su lengua habitual ya sea ésta el catalán o el castellano, salvo decisión en contrario de los padres, que como ya también expresamos en las sentencias de esta Sala y Sección es algo bien distinto de la atención individualizada en castellano, que conduce a una situación de discriminación prácticamente idéntica a la separación en grupos clase por razón de la lengua habitual, y que desnaturalizaría ese derecho al condicionarlo a la obligación de solicitarlo, incurriendo de ese modo la norma en inconstitucionalidad.

Tot obviant els problemes de redacció de l'article 4.3 del Decret, que, certament, hauria estat millorable, aquesta Sentència de juny de 2012 sembla que elimini directament el marge de discrecionalitat que tenia l'administració d'acord tant amb la Llei de normalització lingüística com amb la Llei de política lingüística, i que imposi un model lingüístic diferent del vigent en el sistema educatiu català (sembla que l'administració hagi d'escolaritzar d'ofici l'alumne en la seva llengua habitual «salvo decisión en contrario de los padres»). Aquesta Sentència, a més, no concorda amb el marc legal vigent que ja hem exposat.

En conseqüència, hi ha una discrepància entre la Sentència del Tribunal Suprem i la Llei d'educació, que regula de forma expressa el dret a l'atenció individualitzada, com he dit, i que no ha estat impugnada en aquests preceptes concrets que són els que constitueixen el marc legal pendent de desplegament reglamentari. En qualsevol cas, cal tenir en compte que el futur reglament no podria entrar en contradicció amb la Llei.

Amb posterioritat a aquesta Sentència, s'ha reobert el debat arran de la interlocutòria del Tribunal Superior de Justícia de 6 de març de 2013.

La interlocutòria resol els recursos de reposició interposats per totes dues parts (pares recurrents i Departament d'Ensenyament de la Generalitat) contra una interlocutòria anterior del mateix Tribunal Superior de Justícia de Catalunya de 3 de gener de 2013, sobre l'adopció de mesures cautelars en relació amb el recurs contenciós administratiu 190/2012. Els pares havien sol·licitat com a mesura cautelar un ensenyament al 50% en castellà i al 50% en català. La interlocutòria de 3 de gener de 2013, però, va resoldre requerir la Conselleria d'Ensenyament per tal que adoptés les mesures que fossin precises per adaptar el sistema d'ensenyament lingüístic, en allò que afectés el fill del recurrent, a la nova situació creada per la declaració de la Sentència 31/2010, del Tribunal Constitucional, que considera també el castellà llengua vehicular de l'ensenyament a Catalunya juntament amb el català.

La segona interlocutòria confirma la primera de 3 de gener de 2013 però afegeix que s'ha de tenir en compte, respecte del recurs interposat per la part actora (el Departament d'Ensenyament de la Generalitat de Catalunya), el que es declara en els fonaments jurídics segon i tercer de la resolució.

En el fonament jurídic segon el Tribunal Superior de Justícia adverteix la part actora (la Generalitat de Catalunya) que:

> Entiende equivocadamente, tal vez por la redacción de la parte dispositiva del auto, que las medidas acordadas sobre la necesaria adaptación del sistema de enseñanza lingüística a la consideración del castellano también como lengua vehicular, supone[n] simplemente la atención individualizada del alumno en esta lengua. Ello no es así. El sistema ha de adaptarse a toda la clase (o unidad escolar) de la que forma parte ese alumno. Lo acordado afecta al alumno juntamente a sus compañeros.

En el fonament jurídic tercer la interlocutòria estableix que és a l'administració educativa a qui correspon la determinació del percentatge en què totes dues llengües s'han d'emprar com a vehiculars, tal com fa actualment la Llei d'educació en els termes que hem exposat.

Hi ha, doncs, una certa contradicció entre les dues interlocutòries, ja que en la primera el Tribunal Superior de Justícia de Catalunya circumscriu les mesures que ha d'adoptar la Generalitat, encertadament, a allò que afecti el fill dels recurrents, mentre que en la segona sembla ampliar l'àmbit subjectiu dels destinataris d'aquestes mesures a tota la classe o unitat en què el fill dels recurrents estigui escolaritzat. A més, també s'observa una contradicció entre els dos fonaments jurídics esmentats de la interlocutòria de 6 de març de 2013: un reconeix la competència de la Generalitat per determinar el percentatge en què cada una de les llengües s'ha d'usar com a llengua

vehicular, mentre que l'altre sembla desconèixer la competència de la Generalitat per establir legalment els drets lingüístics i els seus mecanismes de garantia (l'atenció individualitzada en la llengua habitual prevista a la Llei d'educació).

Amb relació als efectes jurídics d'aquesta interlocutòria, cal assenyalar que són molt limitats. Si tenim en compte que els drets lingüístics són drets legals, com ja hem afirmat, ha de ser la llei qui n'estableixi la naturalesa, individual o col·lectiva, així com els subjectes titulars, la forma d'exercici i les garanties d'aquestes drets i, tal com hem exposat, la Llei d'educació de Catalunya estableix el dret a rebre l'atenció individualitzada en la llengua habitual de l'alumne en el curs en què s'iniciï el primer ensenyament, remetent a l'administració educativa la regulació del procediment per exercir aquest dret. Es tracta, doncs, d'un dret individual perquè ho estableix la Llei reguladora, que, a més el limita al curs en què s'iniciï el primer ensenyament. El canvi de naturalesa d'aquest dret o de qualsevol dels seus elements (subjectes titulars, forma d'exercici, garanties) hauria de ser objecte d'una modificació legal. En el cas que el Tribunal Superior de Justícia de Catalunya considerés que la Llei d'educació planteja dubtes de constitucionalitat, com que les lleis només es poden recórrer davant del Tribunal Constitucional, hauria d'elevar una qüestió d'inconstitucionalitat al Tribunal Constitucional i esperar la sentència corresponent. Però, mentre no es modifiqui la Llei d'educació, segueix vigent el dret a l'atenció individualitzada com a modalitat per fer efectiu el dret individual de l'alumne a rebre l'ensenyament en la seva llengua habitual en els termes en què la Llei el regula.

2 · El dret d'opció lingüística dels pares en les seves comunicacions amb l'administració educativa i amb els centres escolars, que són, en tots els casos, centres privats concertats

En gairebé tots els recursos interposats hi apareix una qüestió recurrent: els pares demanen rebre totes les comunicacions, circulars i qualsevol altra documentació, tant oral com escrita, que els siguin adreçades tant pel Departament d'Educació (la conselleria) com pel centre escolar en llengua castellana. És a dir, els recurrents volen exercir el seu dret d'opció lingüística en les relacions amb l'administració educativa i també en relació amb els centres educatius.

Aquesta sol·licitud és estimada ja en via administrativa per la Generalitat, com no podia ser d'altra manera, pel que fa a les comunicacions entre els pares i l'administració educativa, però la resolució no es pronuncia respecte dels centres escolars, ja que els afectats per la petició són, en tots els casos, centres privats concertats.

Invocada de nou la petició davant el Tribunal Superior de Justícia de Catalunya, aquest subratlla la naturalesa privada dels centres, encara que imparteixin ensenyament públic, ja que són concertats, i per tant desestima la petició dels actors, entenent que l'Administració no pot imposar als centres privats aquesta obligació, i que en tot cas ho han de demanar directament als centres perquè es tracta d'una relació entre particulars (Sentència 267/2006, entre d'altres).

De nou es planteja la qüestió en via de cassació i el Tribunal Suprem cassa també aquest punt. El raonament del Tribunal Suprem es fonamenta en el fet que, malgrat tractar-se d'una relació entre particulars, els centres privats imparteixen un servei públic i que la relació que s'instaura entre el centre docent i les famílies dels alumnes és una activitat més de l'ensenyament, del qual el nucli familiar és un col·laborador essencial i necessari, i per tant, en la mesura que l'Administració obliga els centres a tenir un projecte educatiu que contingui un projecte lingüístic propi, el Departament d'Educació ho ha d'autoritzar; no pot obligar, diu la Sentència, que les persones responsables de l'alumne no puguin emprar en la seva relació amb el centre el castellà com a llengua cooficial en l'àmbit territorial de Catalunya.

Sobre aquesta qüestió haig de dir que no comparteixo l'argument del Tribunal Suprem però sí la seva conclusió. Al meu entendre, el dret a rebre les comunicacions i circulars en llengua castellana dels pares prové de l'article 31.1 de l'Estatut d'Autonomia de 2006, que proclama el dret d'opció lingüística dels ciutadans en les relacions amb les institucions, organitzacions i administracions públiques a Catalunya, així com dels articles 50.6 del mateix Estatut i 9.1 de la Llei de política lingüística, que preveuen l'exercici d'aquest dret d'opció en relació amb les empreses públiques i els concessionaris de serveis públics de la Generalitat i de les corporacions locals de Catalunya. Els centres concertats certament no són concessionaris d'un servei públic, però sí que presten un servei públic i tenen un contracte administratiu amb l'administració pública catalana, el concert, a través del qual l'Administració exerceix les seves potestats de direcció del servei públic i els pot imposar obligacions com a prestadors d'un servei públic –com, per exemple, l'obligació de respectar el dret d'opció lingüística dels

pares. Per aquest motiu, la conclusió del Tribunal Suprem em sembla, per tant, jurídicament correcta.

3 · El dret a rebre l'ensenyament de/en les llengües oficials i en una determinada proporció

Aquesta és la tercera qüestió plantejada, que en part va lligada al dret de rebre el primer ensenyament en la llengua oficial habitual de l'infant, però no sempre, ja que es demana que el castellà sigui llengua vehicular en tots els nivells de l'ensenyament obligatori –i no només en el primer ensenyament– i de forma proporcional i equitativa en relació amb el català. Per dates, ens trobem amb dos grups de sentències del TSJC: les anteriors a la STC 31/2010 i a les sentències del Tribunal Suprem de 9 i 16 de desembre de 2010 i les posteriors.

Amb anterioritat a les sentències del Tribunal Suprem de 9 i 16 de desembre de 2010, el Tribunal Superior de Justícia de Catalunya resol diversos recursos contenciosos administratius (per exemple, els recursos núm. 485, 486, 487, 412 i 426) que desestimen les sol·licituds dels recurrents de «reintroduir» el castellà com a llengua vehicular o bé d'escolaritzar els seus fills en llengua castellana.

Per argumentar el seu rebuig a les pretensions dels recurrents el Tribunal Superior de Justícia de Catalunya remet a la doctrina de la STC 337/1994 i del Tribunal Suprem en les sentències de 13 de juliol de 1995 i 17 d'abril de 1996 i també del mateix Tribunal Superior de Justícia en les sentències de 23 de març de 1999, 14 de setembre de 2004 i 17 de febrer de 2005. En síntesi, el Tribunal Superior de Justícia de Catalunya estableix que el castellà no ha estat exclòs ni normativament ni en la pràctica com a llengua vehicular i docent en l'ensenyament no universitari, si bé reconeix que hi ha un predomini del català com a llengua vehicular (sentències del TSJC de 5 de desembre i de 19 de desembre de 2008). Així mateix, el Tribunal considera que el sistema d'atenció individualitzada és proporcionat a la finalitat perseguida.

Aquesta posició es modifica posteriorment, com he dit, arran dels recursos de cassació que interposen els recurrents en primera instància, que són estimats pel Tribunal Suprem. En conseqüència, les sentències posteriors a aquestes, ja de l'any 2012, en primera instància estimen parcialment els recursos interposats (per exemple, recursos contenciosos administratius núm. 71, 300, 452 i 451/2009) i remeten a les sentències del Tribunal Suprem de 9 i 16 de desembre de 2010.

Ara bé, crec que cal assenyalar dues qüestions: una, en les cinc primeres sentències del TSJC que he esmentat hi ha un vot particular, que és el que fonamentarà després la posició del Tribunal Suprem, i dues, malgrat el canvi de posició del Tribunal Superior de Justícia de Catalunya, motivat per les sentències dictades en cassació pel Tribunal Suprem, hi ha diferències entre un i altre tribunal sobre el contingut i l'abast dels drets lingüístics reconeguts, ja que el Tribunal Superior de Justícia de Catalunya restringeix sempre els efectes de la sentència al cas individual que es resol i no li reconeix mai efectes jurídics per modificar el marc general o per condicionar el desplegament reglamentari de la Llei d'educació, pretensió que sí que sembla tenir el Tribunal Suprem.

3.1 · El vot particular

La Sentència del Tribunal Superior de Justícia de Catalunya 1165/2008, de 5 de desembre, té un vot particular en què s'expressa clarament que discrepa de la sentència desestimatòria perquè considera que hi ha una exclusió efectiva del castellà com a llengua vehicular en el sistema educatiu català malgrat la redacció dels preceptes legals i reglamentaris. Aquesta afirmació no es fonamenta en dades objectives sinó en una frase de la Resolució del recurs en via administrativa que estableix: «La llengua vehicular en l'ensenyament no universitari és el català.» Aquesta afirmació es qualifica de «radical negativa de l'administració demandada». El vot particular considera que caldria estimar parcialment la demanda en el sentit que el castellà també sigui reconegut com a llengua vehicular.

La Sentència del Tribunal Suprem de 9 de desembre de 2010 parteix d'aquest mateix argument i de dues dades. En primer lloc, un informe de la inspecció educativa en relació amb els fills del recurrent, en què es fa constar que la llengua castellana no és la llengua vehicular de l'ensenyament i que se'ls presta l'ensenyament en la llengua materna mitjançant el sistema d'atenció individualitzada. La segona dada objectiva que aporta la Sentència és una referència al projecte educatiu del centre Escola del Carmen, al qual assisteixen els fills del recurrent, on s'afirma que «es garanteix que la llengua catalana és la llengua vehicular de l'ensenyament i de la comunicació en la nostra escola».

Basant-se en aquests dos fets, el Tribunal Suprem considera que la llengua castellana s'ha exclòs de tot el sistema educatiu de Catalunya com

a llengua vehicular i, per tant, estima el recurs de cassació i declara el dret del recurrent que el castellà s'utilitzi com a llengua vehicular en el sistema educatiu de Catalunya.

La mateixa acta i el mateix projecte emprats en el primer recurs són el fonament de totes les altres sentències, ja que es limiten a reproduir la primera sentència esmentada, encara que resolguin recursos de pares que porten els seus fills a altres centres de Badalona, Tarragona, etc., el projecte educatiu dels quals no es contrasta i en relació amb els quals no s'aporta cap acta d'inspecció. Per tant, s'extrapola la situació d'un centre concret i s'aplica a la totalitat de centres de Catalunya, sense contrastar-la amb altres dades.

3.2 · Els efectes individuals de les sentències

Les decisions de les sentències del Tribunal Suprem de 9, 12 i 16 de desembre de 2010 i 10 i 19 de maig de 2011 plantegen un interrogant pels termes en què queden redactades, ja que literalment estableixen el següent:

> Estimamos el recurso contencioso administrativo núm. XXX, interpuesto por XXX, para que la lengua castellana sea reintroducida como lengua vehicular de forma proporcional y equitativa en relación al catalán en todos los cursos del ciclo de enseñanza obligatoria [...] y declaramos el derecho del recurrente a que el castellano se utilice también como lengua vehicular en el sistema educativo de la Comunidad Autónoma de Cataluña, y en consecuencia y para ello la Generalitat deberá adoptar cuantas medidas sean necesarias para adaptar su sistema de enseñanza a la nueva situación creada por la declaración de la Sentencia 31/2010 del Tribunal Constitucional, que considera también al castellano como lengua vehicular de la enseñanza en Cataluña junto al catalán, incluyendo el derecho de los niños en educación infantil y en el primer ciclo de educación primaria a recibir la enseñanza en la lengua peticionada por los padres [...].

Cal deduir d'aquesta redacció que s'imposa un canvi en el model educatiu vigent a Catalunya o només es reconeix una situació jurídica individualitzada als recurrents? Si tenim en compte el que estableixen l'article 71 i l'article 95.2.d) de la Llei 29/1998, de 13 de juliol, reguladora de la jurisdicció contenciosa administrativa,[18] i en la mesura que les sentències

18 Article 71 LRJCA: «1. Quan la sentència estimi el recurs contenciós administratiu:
»*a*) Ha de declarar que no és conforme a dret i, si escau, anul·lar totalment o parcialment la disposició o l'acte recorregut o disposar que cessi o es modifiqui l'actuació impugnada.

del Tribunal Suprem ni anul·len les disposicions de caràcter general (llevat de la de 12 de juny de 2012, que anul·la diversos preceptes del Decret 181/2008) ni plantegen una qüestió d'inconstitucionalitat contra el marc legal vigent, sinó que es limiten al reconeixement de drets als recurrents, s'ha de considerar que tenen un abast individual.

Així ho entén també el Tribunal Superior de Justícia de Catalunya en les sentències dictades en els recursos contenciosos administratius núm. 71, 300, 452 i 451/2009. En aquest sentit, el fonament jurídic sisè de la Sentència 329/2012 (recurs contenciós administratiu núm. 71/2009) assenyala que les sentències del Tribunal Suprem, i en particular la de 9 de desembre de 2010, que va servir de pauta a les altres, si bé examinen les diverses disposicions normatives sobre el règim lingüístic de l'ensenyament a Catalunya i arriben a la conclusió que aquestes disposicions estableixen l'exclusivitat del català com a única llengua vehicular en aquest ensenyament, no contenen cap pronunciament exprés sobre aquestes normes, per la qual cosa continuen sent vigents. En conseqüència, els efectes de les sentències del Tribunal Suprem tenen una aplicació limitada als casos concrets que estan enjudiciant però no anul·len ni afecten el marc legal, que segueix vigent.

Finalment, així ho ha entès també el Tribunal Suprem en la Sentència de 19 de febrer de 2013, que resol el recurs de cassació interposat contra la interlocutòria del Tribunal Superior de Justícia de 8 de març de 2012, dictada en l'incident d'execució de Sentència. La Sentència del Tribunal Suprem confirma la interlocutòria que assenyala de forma expressa que l'obligació de l'Administració educativa d'adoptar mesures es refereix no-

»*b*) Si s'ha pretès el reconeixement i el restabliment d'una situació jurídica individualitzada, ha de reconèixer la situació jurídica esmentada i adoptar les mesures que calguin per al ple restabliment d'aquesta situació.

»*c*) Si la mesura consisteix en l'emissió d'un acte o en la pràctica d'una actuació jurídicament obligatòria, la sentència pot establir un termini perquè es compleixi la decisió.

»*d*) Si s'estima una pretensió de rescabalar danys i perjudicis, cal declarar en tot cas el dret a la reparació i assenyalar així mateix qui està obligat a indemnitzar. La sentència també ha de fixar la quantia de la indemnització quan ho demani expressament el demandant i constin provats en les actuacions elements suficients per a això. Si no és així, s'han d'establir les bases per a la determinació de la quantia, la concreció definitiva de la qual ha de quedar diferida al període d'execució de sentència.»

L'article 95.2.d) estableix: «2. Si s'estima el recurs per tots o per algun dels motius adduïts, la sala, en una sola sentència, cassant la recorreguda, ha de resoldre conformement a dret, tenint en compte el següent: [...] *d*) En els altres casos, la sala ha de resoldre el que correspongui dins els terminis en què aparegui plantejat el debat.»

més a l'ensenyament que s'imparteix als fills del recurrent, però no s'estén a tot el sistema d'ensenyament de Catalunya, i d'aquesta manera esvaeix el dubte que s'havia creat amb les seves sentències anteriors en els termes que acabem d'exposar.

D'altra banda, cal assenyalar que el Tribunal Superior de Justícia de Catalunya, en les sentències posteriors a les del Tribunal Suprem de desembre de 2010, analitza cada supòsit concret per tal d'esbrinar si la presència del castellà es redueix a una matèria docent més del currículum de les diferents etapes educatives obligatòries, i en cas que sigui així aplica la doctrina del Tribunal Suprem, en el sentit que no s'ha acomplert la pretensió del recurrent que el castellà sigui reintroduït com a llengua vehicular de forma proporcional i equitativa en relació amb el català i, per tant, estima el recurs. Però deixa clar que la doctrina del Tribunal Suprem només s'aplica als casos concrets que està jutjant i, per tant, evita pronunciar-se sobre el marc normatiu general. No hi ha, doncs, en definitiva, en aquestes sentències un manament per modificar el model lingüístic escolar vigent a Catalunya.

Pel que fa a la Llei d'educació, cal assenyalar que quan els recurrents, en recursos contenciosos administratius interposats l'any 2009 i, per tant, ja amb posterioritat a l'entrada en vigor d'aquesta Llei, qüestionen aquest nou marc legal, el Tribunal Superior de Justícia de Catalunya desestima la pretensió entenent que només una «lectura apressada» d'aquesta llei permet arribar a la conclusió que exclou el castellà com a llengua vehicular de l'ensenyament, i es manté en la seva posició anterior en el sentit que la declaració que el català és la llengua normalment usada com a llengua vehicular i d'aprenentatge no exclou per si mateixa la llengua castellana com a llengua vehicular, tal com ja va establir la STC 31/2010 en relació amb els articles 6.1 i 35.1 de l'Estatut d'Autonomia de Catalunya de 2006.

Per tant, es pot concloure que ni de les sentències del Tribunal Superior de Justícia de Catalunya ni de les sentències del Tribunal Suprem es dedueix un mandat de modificar el model general de l'educació a Catalunya, ja que només tenen efectes entre les parts i es refereixen al reconeixement de situacions jurídiques individualitzades. D'altra banda, en la majoria de casos també cal tenir en compte que, atès el temps transcorregut des que es van interposar els recursos i l'edat dels infants i els estudis que estan cursant en l'actualitat, en aquests moments probablement serà impossible atendre els seus drets mitjançant l'atenció individualitzada, ja que aquest mitjà només es preveu per al primer ensenyament, i per tant caldrà buscar altres vies de compliment de la Sentència i de reconeixement del dret individual, però

això no implica, en cap cas, una obligació de modificar el model vigent. És més, cal tenir en compte que encara que es modifiqués aquest model per al curs vinent, per exemple, en relació amb l'educació infantil o primària, aquestes mesures no servirien per atendre el dret dels recurrents, perquè els seus fills ja han superat aquestes etapes educatives.

3.3 · L'abast del dret a rebre l'ensenyament de/en les llengües oficials d'una comunitat autònoma i en una determinada proporció

Un cop delimitats els efectes de les sentències, convé tornar a la qüestió de fons. Quin és l'abast del dret a rebre l'ensenyament de/en les llengües oficials d'una comunitat autònoma i quins condicionants té el legislador per regular aquest dret o bé per regular l'ús de les llengües en la docència?

L'existència del dret a rebre l'ensenyament de les dues llengües oficials ja va ser reconeguda pel Tribunal Constitucional en la STC 87/83, el fonament jurídic cinquè de la qual estableix que l'Estat en el seu conjunt (tant l'Estat com les comunitats autònomes) té el deure constitucional d'assegurar el coneixement tant del castellà com de les llengües pròpies de les comunitats que tinguin una altra o unes altres llengües oficials.[19] Per tant, totes les llengües oficials han de ser objecte d'ensenyament en les comunitats autònomes que tinguin més d'una llengua oficial.

Pel que fa al dret a rebre l'ensenyament en les llengües oficials d'una comunitat autònoma, el Tribunal Constitucional el va corroborar a les sentències 137/1986 i 337/1994, com ja hem vist, establint que de l'article 3 CE no es podia derivar un presumpte dret a rebre els ensenyaments únicament i exclusivament en llengua castellana i que no es podia posar en dubte un sistema d'ensenyament en què la llengua de comunicació fos la llengua cooficial. I, tal com ja hem exposat, la STC 337/1994 va assenyalar també la constitucionalitat d'un model que asseguri el coneixement suficient i la capacitat d'usar correctament els dos idiomes en finalitzar l'educació obli-

19 Recordem que a Catalunya en l'actualitat hi ha tres llengües oficials: castellà, català i aranès, si bé aquesta última té un àmbit territorial delimitat (Aran), d'acord amb l'article 6 EAC. Cal recordar, a més, que amb anterioritat a la STC 87/1986 la jurisprudència constitucional havia estat ambigua pel que fa al reconeixement d'aquest dret. Veg. Vernet, Jaume (coord.); Pons, E.; Pou, A.; Solé, J. R., i Pla, A. M., a *Dret lingüístic*, ob. cit., 2003, p. 191-192.

gatòria, de forma que al llarg del sistema educatiu s'ensenyin i s'emprin els dos idiomes i, fins i tot, que l'idioma oficial diferent del castellà hi pugui ser usat de forma predominant com a llengua docent.[20]

En conseqüència, de la jurisprudència constitucional es dedueix que el que no permet la Constitució és un model territorial pur en què s'exclogui l'ensenyament d'una de les dues llengües oficials en tots els centres de la comunitat i en tots els cicles de l'ensenyament,[21] però mentre s'ensenyin les dues llengües i les dues s'emprin com a llengües docents la Constitució no imposa cap percentatge concret i permet un ampli ventall de possibilitats, com per exemple el model de separació lingüística escolar que s'aplica al País Basc i el model de conjunció lingüística escolar que s'aplica a Catalunya.

D'acord amb aquesta premissa, el que és fonamental és que les lleis garanteixin el coneixement amb suficiència oral i escrita del català i del castellà, tal com estableixen la Llei de política lingüística i l'article 35 de l'Estatut de 2006, o bé, com estableix l'article 10 de la Llei d'educació, que garanteix «el ple domini» de les llengües oficials catalana i castellana en finalitzar l'ensenyament obligatori, ja que aquest «ple domini» inclou tant el coneixement de la llengua com el seu ús de forma correcta, per a la qual cosa és necessari emprar tant el català com el castellà com a llengües docents. En aquest marc legal, correspon als poders públics, en aquest cas a la Generalitat de Catalunya, tal com ja va establir el Tribunal Constitucional en la STC 337/1994, concretar els criteris o percentatges que consideri adients per a l'ús d'una i altra llengua, ja que aquest és un element inherent a l'organització de l'activitat educativa, i per fixar aquesta regulació l'administració disposa d'un ampli marge de discrecionalitat.[22]

La STC 31/2010 introdueix nous condicionants que no figuraven en la jurisprudència anterior i que limiten aquesta discrecionalitat: que les dues llengües s'han de reconèixer com a vehiculars pels poders públics (per tant, cal un reconeixement exprés de les dues llengües com a vehiculars), i que

---

20 Pons, Eva, i Vernet, Jaume, «La llengua de l'ensenyament a les CCAA amb llengua pròpia», *Revista d'Estudis Autonòmics i Federals*, núm. 8.

21 Veg. Milian i Massana, Antoni, *Drets lingüístics i dret fonamental a l'educació. Un estudi comparat: Itàlia, Bèlgica, Suïssa, el Canadà i Espanya*, Institut d'Estudis Autonòmics, Barcelona, 1992, p. 354.

22 Veg. Vernet, Jaume (coord.); Pons, E.; Pou, A.; Solé, J. R., i Pla, A. M., a *Dret lingüístic*, ob. cit., 2003, p. 192.

aquest ús no es limiti als estudis bàsics sinó a tot el procés educatiu.[23] Com assenyala Milian, la STC 31/2010 aporta èmfasi i claredat pel que fa a la necessitat de preveure expressament l'ensenyament en castellà.[24] Per tant, aquests nous elements s'hauran de tenir en compte en el moment d'elaborar el desplegament reglamentari de la Llei d'educació.

Ara bé, ni la Constitució ni la Sentència no imposen un model determinat pel que fa a l'ensenyament de les llengües o del seu ús com a llengües vehiculars ni tampoc obliguen que hi hagi paritat en aquest ús. En aquest sentit, al meu entendre, quan la STC 31/2010 fa referència, al fonament jurídic 24, a l'expressió «igual utilización del castellano» no implica que el castellà s'hagi d'emprar en idèntica proporció al català com a llengua vehicular, sinó senzillament que s'ha d'emprar també, com aquesta última llengua, com a llengua docent. En coherència amb aquesta interpretació, la conclusió del fonament jurídic 24 no conté cap referència a l'ús paritari d'ambdós idiomes sinó que es limita a establir el següent:

> En consecuencia, el apartado 1 y el primer inciso del apartado 2 del art. 35 EAC admiten una interpretación conforme con la Constitución 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.[25]

En conseqüència, la interpretació de la STC 31/2010 pel Tribunal Suprem en la Sentència de 9 de desembre de 2010, en imposar un model lingüístic educatiu concret i considerar que l'administració educativa no té discrecionalitat per decidir la proporció entre català i castellà pel que fa al seu ús com a llengües docents, sinó que aquesta proporció ha de ser determinada per l'estat de normalització lingüística del català en la societat catalana, està alterant totalment el contingut i el sentit de l'esmentada Sentència del Tribunal Constitucional. Però el Tribunal Suprem encara va més enllà, ja que assenyala que, si el Govern de la Generalitat considera que l'objectiu de normalització lingüística ja s'ha assolit, la proporció en l'ús de les dues llengües com a llengües vehiculars hauria de ser la mateixa i, si no,

---

23 Vegeu el fonament jurídic 24 de la STC 31/2010 del TC.

24 Milian i Massana, Antoni. «Contingut i conseqüències jurídiques de la Sentència del Tribunal Constitucional 31/2010, de 28 de juny, en relació amb les llengües oficials», *Revista Jurídica de les Illes Balears*, núm. 9.

25 És del mateix parer Antoni Milian i Massana a «Contingut i conseqüències jurídiques de la Sentència del Tribunal Constitucional 31/2010, de 28 de juny, en relació amb les llengües oficials», *Revista Jurídica de les Illes Balears*, núm. 9.

l'ús del català pot tenir una major proporció, però en cap cas fins al punt de convertir l'ús de la llengua castellana en un «artifici de mera aparença». En conseqüència, el Tribunal Suprem declara el dret dels recurrents que el castellà sigui usat com a llengua vehicular en el sistema educatiu de la Comunitat Autònoma de Catalunya:

> en la proporción que proceda dado el estado de normalización lingüística alcanzado por la sociedad catalana, de modo que el mismo no quede reducido en su uso al de objeto de estudio de una asignatura más, sino que se haga efectiva su utilización como lengua docente y vehicular en la enseñanza.

I conclou que:

> La Generalidad deberá adoptar cuantas medidas sean precisas para adaptar su sistema de enseñanza a la nueva situación creada por la declaración de la Sentencia 31/2010 del Tribunal Constitucional, que considera también al castellano como lengua vehicular de la enseñanza en Cataluña junto con el catalán, incluyendo el derecho de los niños en educación infantil y en el primer ciclo de educación primaria a recibir la enseñanza en la lengua peticionada por los padres.

Aquestes declaracions s'inclouen també en la decisió de la sentència del Tribunal Suprem de 16 de desembre de 2010 i es van reproduint en totes les sentències posteriors d'aquest Tribunal.

Al meu entendre, el Tribunal Suprem de fet reinterpreta la STC 31/2010 i li atribueix un contingut que no té, ja que aquella sentència no imposa cap percentatge concret pel que fa a l'ús de les llengües oficials com a llengües docents. En canvi, les sentències del Tribunal Suprem sí que limiten el marge de discrecionalitat que té l'administració educativa d'acord amb el marc legal vigent i li imposen un criteri concret, criteri que a més, al meu entendre, és erroni pel fet que vincula l'ús de les llengües vehiculars a la consecució d'uns objectius de normalització lingüística, a banda, naturalment, que no respon a cap criteri pedagògic ni té en compte l'elevat grau d'acceptació social del sistema (prop d'un 80%, com hem dit) ni el seu principal objectiu, que és la cohesió social.

En canvi, el Tribunal Constitucional, mitjançant una nova Sentència de 31 de gener de 2013, dictada en el conflicte de competència núm. 6326/2003, interposat pel Govern de la Generalitat de Catalunya contra determinats articles del Reial decret 830/2003, de 27 de juny, pel qual s'estableixen els ensenyaments comuns de l'educació primària, ha tornat a reiterar la seva doctrina anterior.

En concret, el Tribunal Constitucional es torna a remetre a les sentències 337/1994 i 31/2010 i, a més, esvaeix els dubtes que aquesta darrera sentència podia haver introduït. Així, la Sentència de 31 de gener de 2013 assenyala que descarta qualsevol pretensió d'exclusivitat d'una de les llengües oficials en matèria d'ensenyament i reafirma que correspon als poders públics competents organitzar l'ensenyament que s'ha de rebre en una i altra llengua en relació amb les diferents àrees de coneixement obligatori en els diferents nivells educatius per tal d'assolir un resultat proporcionat amb aquestes finalitats, ja que el dret a rebre ensenyament en català i en castellà deriva dels articles 3 i 27 CE i EAC; que de l'article 27 CE no es dedueix un dret a rebre l'ensenyament en només una de les dues llengües cooficials a la comunitat autònoma, a elecció dels interessats, i que aquesta tria tampoc no pot condicionar l'organització de l'ensenyament pels poders públics; que totes dues llengües s'han d'ensenyar en els centres escolars de la comunitat amb la intensitat que permeti assolir l'objectiu, exigit per l'article 3 CE, de garantir el dret de conèixer i emprar totes dues llengües i, per tant, que no s'impedeixi l'ensenyament eficaç de totes dues llengües; que no correspon al Tribunal Constitucional determinar quina és l'opció didàctica o pedagògica més adequada per tal que el sistema educatiu garanteixi el coneixement de les dues llengües oficials sinó només contrastar la norma qüestionada amb el marc constitucional i estatutari de competències i, per acabar, que és perfectament legítim que el català, atenent a l'objectiu de normalització lingüística, sigui el centre de gravetat d'aquest model de bilingüisme sempre que això no determini l'exclusió del castellà com a llengua docent, de forma que en quedi garantit el coneixement i l'ús, tal com prescriu l'article 35.2 EAC. Per consegüent, el Tribunal Constitucional es reafirma en la seva doctrina anterior i de cap manera estableix una determinada proporció en l'ús de les dues llengües oficials, i menys que hi hagi d'haver una igualtat en aquest ús –com defensa el Tribunal Suprem–, sinó que confirma la plena competència dels poders públics per regular aquest ús tenint en compte únicament com a límit el deure d'assegurar el coneixement d'una i altra llengua a través del sistema educatiu per tal de garantir el dret al coneixement i a l'ús de totes dues i la possibilitat que el català continuï sent el «centre de gravetat» del model lingüístic escolar.

3.4 · La vinculació del català com a llengua pròpia amb la condició de llengua vehicular d'ús normal en l'ensenyament

Finalment, cal tenir en compte que, tal com he exposat, l'ús del català com a llengua vehicular normal en l'ensenyament i, per tant, predominant en relació amb el castellà, no deriva de la Llei de normalització lingüística sinó de la Llei de política lingüística i, per tant, és independent que s'hagi assolit o no l'objectiu de normalització lingüística de la llengua catalana.

Si bé és cert que la STC 337/1994 va vincular la normalització lingüística i l'ús del català com a llengua vehicular normal en l'ensenyament, això es deu al fet que aquesta sentència és anterior a la Llei de política lingüística (que és del 1998) i, per tant, es refereix al marc legal vigent l'any 1994, que era, efectivament, la Llei de normalització lingüística. Però amb posterioritat a la STC 337/1994 s'ha modificat aquest marc legal i la nova Llei, com ja he exposat, introdueix un concepte nou: el concepte del català com a llengua pròpia, al qual li incorpora uns efectes jurídics que, bàsicament, consisteixen en obligacions dels poders públics d'ús, de foment i de protecció de la llengua. És per tant com a llengua pròpia de Catalunya que el català és converteix en *la* llengua vehicular d'ús normal en l'ensenyament i, per tant, aquest ús esdevé un element estructural del sistema lingüístic educatiu. No té, doncs, caràcter temporal ni transitori ni depèn de la consecució d'uns objectius.

En tot cas, la revisió d'aquest concepte, si es considera oportú, l'hauria de dur a terme la Generalitat d'acord amb la nova competència exclusiva que l'article 143 EAC li atribueix tant en matèria de llengua pròpia com en matèria de normalització lingüística.[26] Però al meu entendre no correspon als tribunals exercir aquesta competència en substitució del Govern de la Generalitat i del Parlament de Catalunya ni tampoc determinar com l'han d'exercir.

Tanmateix, en relació amb el concepte de llengua pròpia, voldria precisar que la STC 31/2010 ha introduït algun matís que pot induir a confusió, ja que, pel que fa a la declaració del català com a llengua pròpia de l'article 6.1 EAC, la Sentència entén que:

---

26 Article 143: «1. Correspon a la Generalitat de Catalunya la competència exclusiva en matèria de llengua pròpia, que inclou, en tot cas, la determinació de l'abast, els usos i els efectes jurídics de la seva oficialitat, i també la normalització lingüística del català.»

> el carácter propio de una lengua española distinta del castellano es, por tanto, la condición constitucional inexcusable para su reconocimiento como lengua oficial por un Estatuto de Autonomía (fonament jurídic 14.a).

Així doncs, l'afirmació de l'article esmentat que el català com a llengua pròpia de Catalunya és la llengua d'ús normal i preferent de les administracions publiques i dels mitjans de comunicació públics de Catalunya no fa altra cosa que complir la funció d'acreditar l'efectiva concurrència d'aquella condició constitucional. En canvi, es considera inconstitucional l'afegit «i preferent». Ara bé, en la mesura que la interpretació del terme «llengua pròpia» que conté aquest fonament jurídic no es porta després a la decisió de la Sentència, s'ha de considerar que té un valor limitat i, en qualsevol cas, no desvirtua el que estableix la Llei de política lingüística, sinó que hi afegeix un nou significat no previst en aquesta llei.[27]

Certament, aquesta interpretació planteja alguns dubtes. Així, Pons[28] assenyala que el Tribunal Constitucional porta a terme una reconstrucció interpretativa del concepte de llengua pròpia que es fonamenta en tres pilars: s'equipara aquest concepte al de «lengua peculiar o privativa de Cataluña, por contraste con el castellano», es limita la discrecionalitat del legislador estatutari (només pot declarar oficial aquella o aquelles llengües coincidents amb les històriques del territori autonòmic) i s'atorga a la noció un mer caràcter descriptiu d'una «realitat d'ús normal». Però la projecció del concepte de llengua pròpia es manté en altres preceptes –com, per exemple, en l'article 35 EAC– sense que sigui qüestionada per la Sentència.

També Jou[29] assenyala les seves discrepàncies amb la reinterpretació del concepte de llengua pròpia que fa la STC 31/2010, ja que el Tribunal Constitucional ignora qualsevol efecte jurídic derivat de la declaració de llengua pròpia. Ara bé, també posa en relleu que això no afecta el sistema d'ensenyament, ja que el Tribunal admet la legitimitat constitucional del sistema lingüístic educatiu català i l'ús predominant del català com a llengua vehicular, tot i que la Sentència matisa que també el castellà és

---

27 En aquest sentit, Víctor Ferreres distingeix entre els fonaments jurídics de les sentències constitucionals (que constitueixen la jurisprudència) i les decisions, i assenyala que els primers no tenen força vinculant per al legislador. Veg. *Com vinculen les sentències constitucionals el legislador?* IEA, 79, Barcelona, 2012, p. 18 i 19.

28 Pons, Eva, «Els efectes de la STC 31/2010 sobre el règim lingüístic de l'Estatut», *Revista d'Estudis Autonòmics i Federals núm. 12*, p. 127-130.

29 Jou, Lluís, «La Sentència 31/2010, reinterpretada. Legislació lingüística, realitat social i política», a *Revista d'Estudis Autonòmics i Federals*, núm. 12, p. 157.

llengua vehicular. Atès que en l'actual sistema ja ho és (com hem vist en exposar el marc legal vigent), conclou afirmant que no caldria fer canvis en la normativa vigent.[30]

Per tant, i malgrat la reinterpretació del concepte de llengua pròpia que fa la STC 31/2010 en relació amb l'article 6 EAC, cal entendre que això no afecta el vincle entre el català com a llengua pròpia i el català com la llengua docent d'ús normal que estableixen la Llei de política lingüística i l'article 35 EAC, vincle sobre el qual es fonamenta l'actual model lingüístic escolar de Catalunya, de forma que el predomini de l'ús de la llengua catalana com a llengua vehicular no depèn de l'assoliment d'uns objectius de normalització lingüística sinó que deriva directament del concepte del català com a llengua pròpia de Catalunya, que és un principi permanent i estructural de l'ordenament juridicolingüístic de Catalunya.

III · Epíleg: algunes dades empíriques sobre l'ús i el coneixement de la llengua catalana en l'ensenyament

Per finalitzar, voldria oferir algunes dades significatives sobre l'ús i el coneixement de la llengua catalana en l'ensenyament.

En primer lloc, observant els resultats, i per tal d'esbrinar si el model pedagògic d'ensenyament de i en les dues llengües oficials és eficaç, ens podríem preguntar: és deficient el coneixement en llengua castellana dels alumnes catalans?

Les dades publicades l'any 2006[31] ens mostren que els resultats globals obtinguts pels nens a Catalunya, en percentatge d'encerts, en l'àrea de llengua castellana, són pràcticament idèntics als obtinguts pels nens a Espanya: un 65-65% per als alumnes de primària i un 63-64% per als alumnes de secundària, respectivament. Per tant, sembla que la suficiència de coneixement de la llengua castellana queda garantida pel sistema educatiu català.

Com veurem en les taules següents, els percentatges concrets presenten molt poques variacions.

---

30 Jou, Lluís, «La Sentència...», ob. cit., p. 187.

31 Font: «El coneixement de llengües a Catalunya», *Quaderns d'Avaluació*, núm. 6, Consell Superior d'Avaluació del Sistema Educatiu, 2006.

Taula 1. Avaluació primària realitzada l'any 2003 – Percentatge d'encerts en llengua castellana

	Catalunya	Espanya
Comprensió oral	57%	59%
Comprensió escrita	63%	63%
Expressió escrita	71%	71%
Global	65%	65%

Taula 2. Avaluació secundària realitzada l'any 2003 – Percentatge d'encerts en llengua castellana

	Catalunya	Espanya
Comprensió oral i escrita	72%	69%
Llengua com a objecte de coneixement	56%	59%
Literatura	51%	60%
Expressió escrita	58%	58%
Global	63%	64%

Amb relació a les avaluacions PISA que mesuren la comprensió lectora, si es comparen les avaluacions PISA dels anys 2003, 2006 i 2009 a quart curs d'ESO la puntuació mitjana obtinguda pels alumnes catalans és lleugerament superior a la de la resta de l'Estat en cada una de les avaluacions:[32]

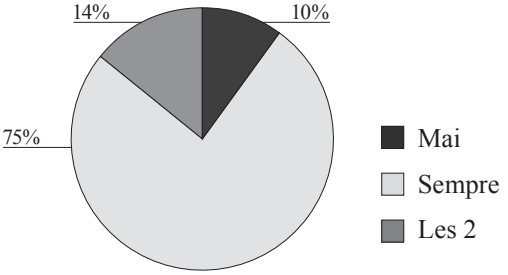
	Catalunya	Espanya
2003	483	481
2006	477	461
2009	498	481

32 Font: Cortes-Colomé, Montserrat, «Els alumnes acaben l'escolarització obligatòria amb dèficits en els coneixements de castellà pel fet d'estudiar (principalment) en català?», a Strubell i Trueta, Miquel; Andreu Barrachina, Llorenç, i Sintes Pascual, Elena (coords.), *Resultats del model lingüístic escolar de Catalunya. L'evidència empírica*, Universitat Oberta de Catalunya, Barcelona, 2011.

Si s'ordenen les comunitats autònomes per la mitjana de la puntuació obtinguda en matèria de comprensió lectora en l'avaluació PISA de l'any 2009, Catalunya se situa en tercera posició, després de Madrid i Castella i Lleó. Per darrere se situen la Rioja, Navarra, l'Aragó, el País Basc, Astúries i Cantàbria, tot i que no hi ha diferències significatives entre aquestes nou comunitats autònomes.[33]

En conseqüència, es pot afirmar que el model lingüístic de Catalunya no genera cap dèficit en el coneixement de llengua castellana ni en la comprensió lectora del seu alumnat respecte d'altres comunitats autònomes monolingües o amb diferents models lingüístics escolars, com el País Basc o Navarra.[34]

Amb relació a l'ús de la llengua castellana com a llengua docent a Catalunya, cal tenir en compte que aquest ús està expressament previst a l'article 11 de la Llei d'educació i a l'Ordre 221/2007. Però, a més, aquest ús es desprèn també de les dades del Consell Superior d'Avaluació del Sistema Educatiu, recollides i publicades l'any 2006, sobre coneixements i usos lingüístics en l'ensenyament, que mostren el percentatge d'ús de la llengua catalana (sempre o mai) o de les dues llengües per part dels mestres quan s'adrecen a la classe. Els resultats són els següents:



33 *PISA 2009. Resultats de l'alumnat a Catalunya*. Informes d'Avaluació, 18. Consell Superior d'Avaluació del Sistema Educatiu-OECD, p. 45.

34 Recordem que en aquestes dues comunitats autònomes s'aplica un model de separació lingüística dels alumnes per raó de llengua. En el cas d'Euskadi, existeixen tres models (el model A, amb llengua vehicular castellana llevat de l'assignatura llengua basca i literatura; el model B, que empra les dues llengües oficials com a vehiculars, i el model D,

És a dir, hi ha un percentatge d'un 10% de mestres que no empren mai el català, un 14% que empren indistintament el català i el castellà i un percentatge majoritari del 75% que usa el català sempre o gairebé sempre. D'aquests percentatges s'han exclòs les classes de llengua castellana, que òbviament s'imparteixen en castellà, i l'atenció individualitzada dels mestres als alumnes. En conseqüència, les dades confirmen que el català és la llengua vehicular predominant però no pas l'única en l'ús del personal docent a classe. Pel que fa a materials didàctics, hi ha un percentatge significatiu d'alumnes, un 7%, que declara que no rep cap material didàctic en català.[35]

Pel que fa als objectius de normalització lingüística de la llengua catalana als quals al·ludeix el Tribunal Suprem, cal tenir en compte que Catalunya és un territori que ha rebut i segueix rebent onades immigratòries periòdicament, i això es reflecteix també en la composició lingüística de la societat catalana i repercuteix, òbviament, en el grau de coneixement de la llengua catalana. Per tant, fins i tot en el cas que es pogués considerar que l'ús del català com la llengua docent d'ús normal s'ha de vincular a la consecució d'uns objectius de normalització lingüística, caldria tenir en compte que la consecució d'aquests objectius és variable en el temps i va estretament lligada a la composició social de la població i al factor migratori, de manera que el seu assoliment requereix una valoració periòdica.

En conseqüència, doncs, són els poders públics, d'acord amb la distribució de competències en matèria d'educació que fixen la Constitució i els estatuts d'autonomia, els qui han de regular l'ús de les llengües vehiculars a l'escola tot respectant els límits constitucionals. I en fer-ho hauran de tenir en compte tant la situació sociolingüística de les llengües en cada moment com els principis i valors de la societat catalana i aquells factors pedagògics o d'altra índole que considerin adients.

---

que empra la llengua basca com a llengua vehicular llevat de l'assignatura Llengua castellana i literatura). En el cas de Navarra els models són quatre, ja que als tres models anteriors s'hi afegeix un model exclusivament en llengua castellana com a llengua vehicular sense cap excepció. En aquests models en l'actualitat s'hi han sumat altres programes que incorporen també la llengua anglesa.

35 Font: *Estudi sociodemogràfic i lingüístic de l'alumnat de 4t d'ESO de Catalunya, Avaluació de l'educació secundària obligatòria 2006*. Consell Superior d'Avaluació del Sistema Educatiu, 2008.

Bibliografia

Diversos autors, *Estudis jurídics sobre la Llei de política lingüística*, Institut d'Estudis Autonòmics-Marcial Pons, Barcelona, 1999.

— *La lengua de la enseñanza en la legislación de Cataluña*, Barcelona, Institut d'Estudis Autonòmics, 1994.

Jou, Lluís, «La Sentència 31/2010, reinterpretada. Legislació lingüística, realitat social i política», a *Revista d'Estudis Autonòmics i Federals*, núm. 12.

Milian i Massana, Antoni, *Drets lingüístics i dret fonamental a l'educació. Un estudi comparat: Itàlia, Bèlgica, Suïssa, el Canadà i Espanya*, Institut d'Estudis Autonòmics, Barcelona, 1992.

— «Contingut i conseqüències jurídiques de la Sentència del Tribunal Constitucional 31/2010, de 28 de juny, en relació amb les llengües oficials», *Revista Jurídica de les Illes Balears*, núm. 9.

Mirambell, Antoni, «El català com a llengua pròpia de Catalunya», *Estudis jurídics sobre la Llei de política lingüística*, Institut d'Estudis Autonòmics-Marcial Pons, Barcelona, 1999.

Parejo, Luciano, «El sistema de conjunció lingüística», a *Estudis jurídics sobre la Llei de política lingüística*, Institut d'Estudis Autonòmics-Marcial Pons, Barcelona, 1999.

Pons, Eva, «Els efectes de la STC 31/2010 sobre el règim lingüístic de l'Estatut», *Revista d'Estudis Autonòmics i Federals*, núm. 12.

Pons, Eva, i Vernet, Jaume, «La llengua de l'ensenyament a les CCAA amb llengua pròpia», *Revista d'Estudis Autonòmics i Federals*, núm. 8.

Strubell i Trueta, Miquel; Andreu Barrachina, Llorenç, i Sintes Pascual, Elena (coords.), *Resultats del model lingüístic escolar de Catalunya. L'evidència empírica*, Universitat Oberta de Catalunya, Barcelona, 2011.

Vernet, Jaume (coord.); Pons, E.; Pou, A.; Solé, J. R., i Pla, A. M., *Dret lingüístic*, Cossetània Edicions, 2003.

EL RÈGIM JURÍDIC DE LA LLENGUA CATALANA EN EL SISTEMA EDUCATIU DE LES ILLES BALEARS

Lluís J. Segura Ginard

Advocat de la Comunitat Autònoma de les Illes Balears

SUMARI: 1. Introducció. 2. L'estatus jurídic del català a les Illes Balears. 3. El model lingüisticoeducatiu. 3.1. Consideracions introductòries. 3.2. Característiques generals del model balear. 3.3. Les llengües oficials com a llengües docents. 4. El dret d'opció lingüística en el primer ensenyament. 4.1. Les dades normatives. 4.2. Les mesures instrumentals per a la satisfacció del dret. 4.3. La caracterització jurídica de l'opció lingüística. 4.4. Algunes conclusions sobre la naturalesa d'aquest dret. 5. Referència a la Sentència del Tribunal Superior de Justícia de les Illes Balears de 22 de novembre de 2011. 6. Consideracions finals. 7. Addenda. 7.1. L'ensenyament trilingüe. 7.2. La reforma del model de conjunció lingüística. 7.3. Aspectes que afecten el dret d'opció lingüística. 7.4. La posició del Consell Consultiu de les Illes Balears. 7.5. Un punt d'inflexió en el procés de normalització.

1 · Introducció

L'estatus constitucional i estatutari de la llengua catalana com a llengua de l'ensenyament no universitari constitueix avui, tant a Catalunya com a les Illes Balears, un camp d'estudi que mereix l'atenció renovada dels juristes.

Aquesta circumstància s'ha vist afavorida per la polèmica Sentència del Tribunal Constitucional 31/2010, de 28 de juny, dictada en un dels recursos d'inconstitucionalitat promoguts contra el nou Estatut d'autonomia de Catalunya de 2006,[1] com també per un conjunt significatiu de pronun-

1 La Sentència va ser comentada críticament per un conjunt nombrós d'autors. *Vid.* Milian i Massana, A. «Contingut i conseqüències jurídiques de la Sentència del Tribunal Cons-

ciaments del Tribunal Suprem i d'alguns tribunals superiors de justícia,[2] en general igualment controvertits, que han aplicat i implementat la doctrina més recent de l'intèrpret màxim de la Constitució en matèria de llengües oficials. La sèrie de pronunciaments judicials a la qual ens referim suscita, en efecte, un gran interès en la mesura que posa en tensió les grans línies del model lingüisticoeducatiu que, en bona manera, havien quedat dibuixades a la important Sentència del Tribunal Constitucional 337/1994, de 23 de desembre, i sobre la necessitat de manteniment de les quals semblava haver-se format un cert consens doctrinal.[3]

Amb aquest punt de partida, em correspon examinar panoràmicament quin és el marc jurídic del català en l'ensenyament a les Illes Balears, com ha evolucionat en els darrers temps i quins són els trets definidors del sistema educatiu d'aquesta comunitat autònoma des de l'òptica de les llengües oficials. Cal anunciar, així mateix, que aquesta exposició se centrarà en les característiques específiques d'aquest model i que es posarà un èmfasi especial en els perfils del dret d'opció lingüística reconegut als pares i tutors dels alumnes en el denominat *primer ensenyament*.

2 · L'estatus jurídic del català a les Illes Balears

Amb caràcter previ a l'examen del model lingüístic vigent avui en el sistema educatiu balear, cal al·ludir breument a les coordenades constitucionals i estatutàries en què se situa l'ordenació jurídica de les llengües oficials a les Illes Balears.[4] Recordem, d'entrada, que es tracta essencialment d'un règim assimilable al que regeix a Catalunya, si bé no es pot negar que, en deter-

titucional 31/2010, de 28 de juny, en relació amb les llengües oficials». *Revista Jurídica de les Illes Balears*, núm. 9, 2011, p. 41-43.

2 *Vid*. especialment les aportacions d' E. Pons Parera i de M. Corretja Torrens en aquesta obra.

3 *Vid*. Pons, E., i Vernet, J. «La llengua de l'ensenyament a les comunitats autònomes amb llengua pròpia». *Revista d'Estudis Autonòmics i Federals*, núm. 8, 2009.

4 Per a una caracterització general del règim lingüístic balear, Colom Pastor, B. «La llengua pròpia (Comentari a l'article 4)», a Blasco Esteve, A. (dir.) *Comentaris a l'Estatut d'autonomia de les Illes Balears*. Madrid: Thomson-Civitas, 2008, p. 72 i seg., i Segura Ginard, Ll. «Introducció al marc legal de la llengua catalana a les Illes Balears». *Treballs de Sociolingüística Catalana*, núm. 18, 2004, p. 117 i seg. *Vid*. també el nostre recent treball «El règim lingüístic», a Blasco Esteve, A. (dir.). *Manual de dret públic de les Illes Balears*. Palma: Institut d'Estudis Autonòmics, 2012, p. 56 i seg.

minats aspectes, hi ha en el nou Estatut d'autonomia català de 2006, i en la legislació ordinària catalana vigent, mesures no recollides avui en l'ordenament balear que enforteixen l'estatus jurídic del català com a llengua pròpia i oficial, i que són concreció de polítiques lingüístiques orientades més decididament a la consolidació de l'ús normal i habitual d'aquesta llengua.

Aquesta igualtat substancial la podríem concretar, a partir dels articles 4 i 35 del text estatutari balear, en les proposicions següents: *a)* el català és la llengua pròpia de les Illes Balears; *b)* el català i el castellà són llengües oficials en el territori balear; *c)* la declaració d'oficialitat comporta el reconeixement de drets lingüístics, que es configuren en termes amplis a partir de la possibilitat de lliure elecció lingüística i de la prohibició de discriminació per raó de llengua; *d)* la llengua catalana, com a garantia del dret a conèixer-la, ha de ser ensenyada en el sistema educatiu balear i la comunitat autònoma disposa d'àmplies competències per al seu ensenyament; *e)* els poders públics de la comunitat estan cridats a garantir l'ús normal i oficial d'ambdós idiomes oficials i a crear les condicions per a la normalització del català i la igualtat entre llengües quant als drets dels ciutadans.

Tal vegada una de les diferències que s'adverteix amb més facilitat entre els règims lingüístics vigents a Catalunya i a les Illes Balears és la manca de referències, en l'Estatut balear, als deures de caràcter lingüístic. Aquesta dada, interpretada d'acord amb la STC 31/2010, no sembla però que pugui marcar diferències de gran abast entre els règims d'ambdues comunitats autònomes, perquè les consideracions exposades al controvertit fonament jurídic 14.b d'aquesta Sentència són en principi traslladables també a l'ordenament jurídic balear. Així, ho estableixi o no la norma estatutària, per al Tribunal Constitucional no hi pot haver, respecte de les llengües cooficials autonòmiques, un deure de coneixement d'aquestes entès com a presumpció general de coneixement lligada a elements de territorialitat. En canvi, l'alt tribunal reconeix l'existència de deures lingüístics de caràcter específic en l'àmbit de l'ensenyament no universitari, afirmació que seria vàlida també per a les Illes Balears.[5]

---

5 Per a una crítica a la STC 31/2010 en relació amb el deure de coneixement de la llengua catalana, *vid*., entre d'altres, Milian i Massana, A. «Contingut i conseqüències jurídiques de la Sentència...», *cit*., p. 55 i 56; Tornos Mas, J. «El Estatuto de Autonomía de Cataluña y el Estado Autonómico, tras la Sentencia de Tribunal Constitucional 31/2010», *El Cronista del Estado Social y Democrático de Derecho*, núm. 15, octubre de 2010, p. 18 i seg., i Segura Ginard, Ll. «Les llengües oficials en la doctrina recent del Tribunal Constitucional», *Revista de Llengua i Dret*, núm. 56, 2011, p. 94-96.

Dit això, quin és el model lingüisticoeducatiu de les Illes Balears que s'insereix en les coordenades esmentades? La resposta que resulta de la lectura dels preceptes estatutaris és que no s'hi predetermina cap model, o, dit d'una altra manera, que hi caben tots els models que siguin constitucionalment admissibles i que, per tant, prescriguin l'ensenyament de les dues llengües oficials i afavoreixin la normalització de l'ús del català.

La veritat és que en el nou Estatut d'autonomia de 2007 no es recolliren els trets fonamentals del model educatiu vigent a les Illes Balears,[6] sinó que es reproduí pràcticament el mateix plantejament del text estatutari de 1983, modificat parcialment el 1994 i el 1999. És significatiu, respecte d'això, que no s'alteràs ni una coma de l'article relatiu a la cooficialitat del català, que es desaprofitàs l'article dedicat al dret a l'educació per introduir algun aspecte de caràcter lingüístic i que, en els dos preceptes que versen sobre les competències en matèria d'ensenyament, l'única aportació destacable fos la referència explícita a les «modalitats insulars del català, de Mallorca, de Menorca, d'Eivissa i de Formentera». L'Estatut garanteix el dret a conèixer la llengua pròpia de les Illes Balears i confia a les instàncies autonòmiques l'ensenyament d'aquesta llengua i la seva normalització, amb consideració a les varietats del català esmentades, però, com veurem, el model lingüisticoeducatiu és d'arrel estrictament legal, i per tant pot ser modificat sense les rígides exigències que comportaria una reforma estatutària. Així mateix, podrem comprovar la importància del desplegament reglamentari en la definició de les característiques principals del model vigent.

3 · El model lingüisticoeducatiu

3.1 · Consideracions introductòries

Fins ara ens hem referit de forma inconcreta al model balear, de manera que sense més dilació convé recordar i confirmar que el sistema educatiu de les

6 S'ha destacat amb encert que en el procés d'elaboració del nou Estatut balear no només no es va millorar l'estatus jurídic de la llengua catalana, sinó que fins i tot es produí un lleu retrocés en l'enfortiment d'aquest estatus. Així, Colom Pastor, B. «La llengua pròpia (Comentari a l'article 4)», cit., pàg. 79-82.

Illes Balears es regeix pel model de *conjunció lingüística* o de *bilingüisme integral*.[7]

El model que avui coneixem es construeix fonamentalment a partir de la Llei 3/1986, de 29 d'abril, de normalització lingüística a les Illes Balears (LNL), i del Decret 92/1997, de 4 de juliol, que regula l'ús i l'ensenyament de i en llengua catalana, pròpia de les Illes Balears, en els centres docents no universitaris de les Illes Balears.[8] En els seus aspectes bàsics, i especialment en aquells que van ser examinats en l'esmentada STC 337/1994, es tracta del mateix model vigent a Catalunya, un model respectuós amb el dret a l'educació de l'article 27 de la Constitució i amb altres preceptes de la nostra carta magna, a judici del Tribunal Constitucional, del Tribunal Suprem i de la Sala Contenciosa Administrativa del Tribunal Superior de Justícia de les Illes Balears, com veurem més endavant.

Per tant, en el cas balear són també els poders públics els que estableixen la llengua de la docència, sens perjudici del dret d'opció lingüística relatiu al primer ensenyament, i són els que asseguren l'ensenyament d'ambdós idiomes oficials i determinen la intensitat de l'ús d'aquests mateixos idiomes com a llengües vehiculars de l'educació. Tot això, presidit per l'objectiu d'aconseguir que els alumnes, al final del període d'escolaritat obligatòria, assoleixin el domini d'ambdues llengües oficials, la qual cosa s'ha de produir sense la segregació d'alumnes per centres o per aules per raó de llengua.[9]

Podria dir-se que és un model de bilingüisme integral reforçat, que pivota sobre l'aprenentatge compartit de català i castellà, que afavoreix la cohesió i la integració socials a partir de l'etapa de la lectoescriptura, que

---

7 Pel que fa al model de conjunció lingüística o de bilingüisme integral, constitueix una obra de referència el treball de Milian i Massana, A. *Drets lingüístics i dret fonamental a l'educació*. Barcelona: Institut d'Estudis Autonòmics, 1992. Sobre les característiques del model balear, *vid.* Colom Pastor, B. «El model lingüístic educatiu a les Illes Balears en l'ensenyament no universitari», *Revista de Llengua i Dret*, núm. 29, 1998, p. 81 i seg.; Sbert Garau, M. «Marc legal i situació real de l'ensenyament en català a les Illes Balears», a Diversos autors. *I Congrés de Llengua i Ensenyament a Mallorca*. Palma: Universitat de les Illes Balears, 2000, p. 26-28., i Segura Ginard, Ll. «Introducció al marc legal de la llengua catalana...», cit., p. 123-124.

8 El Projecte de decret va merèixer el parer favorable del Consell Consultiu de les Illes Balears en el Dictamen 39/1997, de 24 de juny.

9 L'article 20.1 de la LNL prescriu que «El Govern ha d'adoptar les disposicions necessàries encaminades a garantir que els escolars de les Illes Balears, qualsevol que sigui la seva llengua habitual en iniciar l'ensenyament, puguin utilitzar normalment i correctament el català i el castellà al final del període d'escolaritat obligatòria».

respon a la idea del català com a llengua pròpia de l'ensenyament (art. 17 de la LNL) i que fins ara ha constituït un marc eficaç per a l'impuls decisiu a les mesures de normalització del català sense introduir desequilibris per a la llengua castellana. De fet, és un model que facilita que el català pugui adquirir un major pes específic en el sistema educatiu per la necessitat d'afavorir, amb mesures d'acció positiva, la seva recuperació com a llengua d'ús normal[10] i, per tant, com a llengua vehicular i de comunicació, tot respectant els drets lingüístics dels alumnes.

L'experiència dels darrers quinze anys ha posat en relleu, a més, que aquest model s'ha aplicat amb un percentatge ínfim de conflictes.

3.2 · Característiques generals del model balear

D'acord fonamentalment amb el títol II de la LNL i amb el Decret 92/1997, de 4 de juliol, el model de conjunció lingüística de les Illes Balears queda emmarcat per les línies mestres següents:

a) En garantia del règim de cooficialitat i del dret de tots a conèixer el català, el sistema assegura l'ensenyament de la llengua catalana en mesura suficient en tots els centres docents i en totes les etapes, els nivells i les modalitats educatives. El mateix es prescriu respecte de la literatura catalana.[11]

b) La dedicació horària a la llengua i la literatura catalanes ha de ser, com a mínim, igual a la prevista per a la llengua i la literatura castellanes.[12] En impartir-se aquestes matèries s'han d'atendre les modalitats insulars del català –mallorquí, menorquí, eivissenc i formenterenc.

c) Els poders públics determinen les llengües en les quals s'han de transmetre els continguts educatius, si bé es reconeix el dret d'opció lin-

---

10 La presència més intensa del català en les diverses etapes educatives, admesa en les STC 337/1994 i 31/2012, constitueix, a més, un principi lligat a l'article 8 de la Carta europea de les llengües regionals i minoritàries. En aquest sentit, s'ha considerat que està lluny de l'objectiu de la Carta un ensenyament en el qual les llengües catalana i castellana tenguin la condició de vehiculars al cinquanta per cent. *Vid.* Colom Pastor, B. «Estatuto jurídico del catalán en las Illes Balears», a Pérez Fernández, J. M. *Estudios sobre el estatuto jurídico de las lenguas en España*. Barcelona: Atelier, p. 339-340.

11 Art. 1.b) i 19.1 LNL i art. 1 Decret 92/1997.

12 Art. 19. 1 i 19.2 LNL i 2 i 3 Decret 92/1997.

güística als pares i als tutors dels alumnes pel que fa al primer ensenyament, en els termes que més endavant examinarem.[13]

d) Un dels objectius fonamentals del sistema és garantir que, en acabar el període d'escolaritat obligatòria, tots els alumnes puguin emprar amb normalitat i correcció ambdues llengües oficials.[14]

e) Aquest objectiu és compatible amb el d'aconseguir progressivament que el català s'empri normalment com a vehicle usual de coneixements i de relació en l'àmbit educatiu.[15]

f) El castellà és també llengua docent. La intensitat de l'ús d'ambdues llengües oficials com a llengües vehiculars està determinada per la normativa reglamentària i pel projecte lingüístic del centre, si bé cap norma no garanteix explícitament un mínim d'àrees o matèries (diferents de la llengua i la literatura) que, en tot cas, s'hagin d'ensenyar en aquestes llengües.[16]

g) No es poden separar els alumnes en centres diferents per raons de llengua; tampoc no és possible la segregació dels alumnes per aules per les mateixes raons.[17]

h) No hi ha regles expresses sobre la possibilitat d'experiències d'immersió lingüística que permetin una presència més intensa del català en els primers anys escolars, si bé s'admet aquesta possibilitat quan es justifica adequadament i hom compta amb el consens de les famílies.

i) Es garanteix la capacitació lingüística adequada del professorat.[18]

Aquestes grans prescripcions determinen, en definitiva, un ensenyament bilingüe que s'ha anat consolidant gràcies a la implantació progressiva de l'ensenyament en català en tots els centres, fins a arribar almenys a la meitat del còmput horari, tal com va establir el Decret 92/997, abans esmentat.[19] El Decret, a partir de la prescripció segons la qual determinades

---

13 Art. 18 LNL i 9 Decret 92/1997.

14 Art. 20.1 LNL.

15 Art. 1.b), 17 i 22 LNL i 7 i 20 Decret 92/1997.

16 Art. 19.2 LNL i 2, 10, 11, 12 i 15 Decret 92/1997.

17 Art. 22.3 LNL. La regla de no-separació dels alumnes per aules es troba recollida expressament en l'article 3, lletra *f*, de l'Ordre del conseller d'Educació i Cultura de 13 de setembre de 2004:«Els alumnes que rebin aquestes mesures no podran ser segregats per motiu de llengua, i es mantindran inserits en el grup classe de referència [...]».

18 Art. 23.2 LNL i 14 Decret 92/1997.

19 Sobre el contingut fonamental del Decret, conegut col·loquialment com a «Decret de mínims», Sbert Garau, M. «Marc legal i situació real...», cit. p. 29-32, i del mateix autor,

àrees o matèries s'havien d'impartir necessàriament en aquesta llengua, va ordenar que, d'acord amb els projectes lingüístics corresponents, s'incorporessin progressivament als plans d'estudi més àrees o matèries en català fins a arribar a un mínim del cinquanta per cent del temps lectiu. Així mateix, va preveure mecanismes de flexibilitat i va avalar el projecte lingüístic d'aquells centres que ja havien superat el cinquanta per cent d'hores en català. També possibilità la modificació dels projectes esmentats amb l'imprescindible consens de la comunitat educativa.

El model que ens ocupa afavoreix projectes lingüístics en els quals s'asseguri una relació raonable entre les llengües oficials, i a aquest efecte confereix possibilitats d'intervenció a l'Administració educativa per tal que pugui corregir situacions irregulars.[20] Des del punt de vista de la normativa balear, la posició del castellà com a llengua vehicular està, doncs, assegurada, perquè el caràcter compartit de l'ensenyament *de* i *en* les dues llengües oficials constitueix un principi que impregna tot el sistema educatiu, fins i tot en els supòsits d'exercici del dret d'opció lingüística en el primer ensenyament, com veurem.

Convé recordar, per altra banda, que gran part de l'articulat del Decret 92/1997 va ser objecte d'impugnació davant la Sala Contenciosa Administrativa del Tribunal Superior de Justícia de les Illes Balears, la qual va confirmar la legalitat dels preceptes qüestionats en la Sentència de 12 de maig de 1998, que posteriorment fou confirmada per una altra del Tribunal Suprem de 4 d'octubre de 2002, de la qual es desprèn que la decisió del Tribunal *a quo* va avalar correctament el desplegament reglamentari de la LNL dut a terme pel Govern balear.[21]

«Normativa de la llengua catalana al sistema educatiu de les Illes Balears», a *Anuari de l'Educació de les Illes Balears, 2005*, p. 365 i seg. Com a antecedent directe d'aquesta disposició reglamentària cal esmentar l'Ordre del conseller de Cultura, Educació i Esports de 12 d'agost de 1994, coneguda en l'àmbit docent com a «Ordre Rotger».

20 *Vid.* l'art. 12 del Decret 92/1997. D'acord amb l'art. 7 de l'Ordre del conseller d'Educació, Cultura i Esports de 12 de maig de 1998, correspon a la Inspecció Educativa assessorar els centres educatius en l'elaboració del projectes lingüístics, avaluar-ne la coherència i l'efectivitat i vetllar per tal que els alumnes assoleixin els objectius de coneixement d'ambdues llengües oficials.

21 La Sentència del TSJ esmentada en el text, la núm. 268, de 12 de maig de 1998, declarà la conformitat amb l'ordenament jurídic dels articles 1, 2, 3, 7, 8, 9, 10, 11, 12, 13, 14, 16, 17, 18, 20, 21 i 22 del Decret impugnat.

3.3 · Les llengües oficials com a llengües docents

Les consideracions fetes en els apartats precedents justifiquen la conclusió que, en el sistema educatiu balear, el català i el castellà són llengües docents i que la presència del castellà no queda limitada a les àrees o matèries de llengua i literatura castellanes. Ara bé, la projecció d'aquesta presència en l'horari lectiu és variable en funció de diversos paràmetres i presenta un important grau de flexibilitat en funció del contingut del projecte lingüístic de cada centre.

Arran de la STC 31/2010 i d'algunes decisions del Tribunal Suprem, es planteja la qüestió de si en l'ordenament educatiu balear ambdues llengües oficials són igualment llengües docents, o, dit d'una altra manera, i concretant l'adverbi utilitzat, ens podem demanar si hi ha un tractament constitucionalment adequat d'ambdues llengües pel que fa a la seva consideració de llengües vehiculars.[22]

En termes generals, el model d'aprenentatge compartit, que implica projectes lingüístics que faciliten la presència equilibrada de les llengües oficials com a llengües docents, constitueix un instrument adient per tal que el castellà tengui la consideració adequada, tal com exigeix la jurisprudència més recent del Tribunal Suprem,[23] de la qual no sembla deduir-se l'imperatiu d'un ensenyament equivalent o igualitari en les dues llengües oficials. En el sistema balear, tot i no assegurar-se un mínim de matèries a impartir en llengua castellana, aquesta té una presència significativa en els projectes lingüístics perquè així ho garanteix el Decret 92/1997. De fet, en alguns casos l'ensenyament en castellà supera el percentatge del cinquanta per cent de l'horari lectiu.

Sigui com sigui, en la pràctica la idea d'equilibri s'acull sense problemes en funció de la necessitat de garantir un coneixement suficient d'ambdues llengües en cada etapa educativa que permeti als alumnes ingressar sense dificultat en la següent, com també d'assolir l'objectiu de l'article 20.1 de la

---

22 *Vid*. Milian i Massana, A. «Contingut i conseqüències de la Sentència 31/2010...», cit, p. 57-64.

23 No sembla que la normativa balear vigent en matèria de llengües docents pugui ser posada en qüestió, d'acord amb algunes de les darreres sentències del Tribunal Suprem en matèria d'ensenyament, com, per exemple, les de 9 de desembre de 2010, 16 de desembre de 2010 i 19 de maig de 2011 i 12 de juny de 2012, en les quals s'ordena a la Generalitat de Catalunya que adopti les mesures adients per tal que el castellà sigui llengua vehicular de l'ensenyament d'acord amb la STC 31/2010, de 28 de juny.

LNL, és a dir que els alumnes dominin ambdues llengües oficials al final del període d'escolaritat obligatòria. Això afavoreix una dedicació més intensa a la llengua més feble, és a dir, al català, que en general és la necessitada d'accions equilibradores.

4 · El dret d'opció lingüística en el primer ensenyament

4.1 · Les dades normatives

Arribats a aquest punt de l'exposició convé recordar, d'entrada, les dades normatives que conformen el dret d'opció lingüística en el denominat *primer ensenyament*, que és, com hem vist, un dels trets característics del model de conjunció lingüística vigent a les Illes Balears i, a més, un dels aspectes que actualment suscita un debat encès en el món educatiu d'aquesta comunitat autònoma.

L'apartat 1 de l'article 18 de la LNL disposa que «els alumnes tenen dret a rebre el primer ensenyament en la seva llengua, sigui la catalana o la castellana», i s'afegeix a l'apartat 2 que «el Govern ha d'arbitrar les mesures adients de cara a fer efectiu aquest dret». Així mateix, s'estableix que el dret pot ser exercit pels pares o tutors en nom dels seus fills.

El primer tractament reglamentari d'aquest dret d'elecció de la llengua docent apareix per primera vegada poc després de l'assumpció efectiva, per part de l'Administració balear, dels mitjans i serveis corresponents a les competències en matèria d'ensenyament no universitari. Així, el Decret 92/1997, ja esmentat, en l'article 9, i en el context de les mesures per a la implantació progressiva de la llengua catalana com a llengua vehicular de l'ensenyament no universitari, disposà el següent:

> Si, en l'exercici del dret relatiu al primer ensenyament que és reconegut en l'article 18.2 de la Llei 3/1986, de 29 d'abril, els pares o tutors sol·liciten que els seus fills no facin un aprenentatge compartit en llengua catalana i en llengua castellana, el centre haurà de dur a terme les adaptacions necessàries per satisfer aquest dret. S'ha de garantir, alhora, el coneixement de les dues llengües oficials, d'acord amb el que estableix l'article 20 de la Llei 3/1986 [...].[24]

24 L'article 9 del Decret 92/1997, des del punt de vista de la tècnica normativa, constitueix certament un desplegament massa breu i imprecís per concretar adequadament les determinacions legals relatives a un dret subjectiu. En desplegament del Decret 92/1997, i

Però no és realment fins a 2004 quan s'afronta normativament, i amb més concreció, la qüestió de les mesures a adoptar per a l'efectivitat del dret a rebre el primer ensenyament en la llengua escollida pels pares o tutors dels alumnes. L'Ordre del conseller d'Educació i Cultura de 13 de setembre de 2004 precisà les condicions d'exercici d'aquest dret i les pautes a seguir pels centres docents sostinguts amb fons públics. Més endavant examinarem aquestes directrius. Apuntem de moment, tan sols, dues dades. En primer lloc, i pel que fa a les condicions d'exercici, l'article 1 estableix per als pares i tutors la càrrega de formalitzar la sol·licitud per escrit davant el centre educatiu, i prescriu que això sigui «en el moment que es realitza la matrícula per primera vegada a l'educació infantil o, excepcionalment, al primer cicle de l'educació primària [...]». En segon lloc, i en relació amb les determinacions adreçades als centres educatius, l'Ordre no conté una regulació imperativa i detallada, sinó un conjunt de pautes i directrius generals orientades a l'adopció, en el marc de l'autonomia pedagògica dels centres, de les mesures tècnicament més adients per a la materialització de l'opció lingüística feta pels pares o tutors.

Posteriorment, en dictar-se el Decret 67/2008, de 6 de juny, pel qual s'estableix l'ordenació general dels ensenyaments de l'educació infantil, l'educació primària i l'educació secundària obligatòria, es produí la derogació expressa de l'Ordre de 2004, i no es va dictar cap altra normativa que substituís els criteris que s'hi estableixen. El Decret esmentat va ser objecte d'una impugnació parcial, que va ser resolta pel Tribunal Superior de Justícia de les Illes Balears en la Sentència de 22 de novembre de 2011, de la qual m'ocuparé més endavant. La sentència va declarar la nul·litat de la derogació de l'Ordre de 2004.

Amb el revifament d'aquesta Ordre, el conseller d'Educació, Cultura i Universitats aprofità l'Ordre de 3 de maig de 2012 per recordar, amb vista al curs 2012-2013, l'existència del dret d'opció lingüística i per exigir als

pel que fa al punt examinat, l'Ordre del conseller d'Educació, Cultura i Esports de 12 de maig de 1998 establí, a l'article 8 i sense gaires innovacions, el següent: «[...] els pares, les mares o tutors dels alumnes que cursin el primer ensenyament, que correspon a l'etapa d'educació infantil i al primer cicle d'educació primària, poden sol·licitar al centre que els seus fills no facin aprenentatge compartit en llengua catalana i llengua castellana. El centre determinarà les adaptacions pedagògiques necessàries per tal de garantir els drets lingüístics individuals dels alumnes i d'assegurar, alhora, que pugui ser satisfeta la necessitat de domini de les dues llengües oficials [...]».

centres que comptabilitzassin les peticions rebudes en relació amb la llengua del primer ensenyament.[25] Així mateix, dictà la Resolució de 28 de maig del mateix any, per a l'efectivitat de l'aplicació de l'Ordre de 2004, de la qual convé destacar:

a) L'encàrrec als centres per tal que «estableixin les mesures organitzatives i pedagògiques adients per fer efectiu el dret dels alumnes recollit en l'article 18 de la Llei 3/1986, de 29 d'abril, de normalització lingüística, mesures que s'han de recollir en la programació general anual».

b) La prescripció que aquestes mesures les han d'organitzar els centres «amb els seus recursos i l'assessorament tècnic de les unitats de la Conselleria d'Educació [...]».

c) El mandat que els centres facilitin a les famílies el model de sollicitud que inclogui la tria de la llengua del primer ensenyament en el període de matriculació.

d) L'habilitació a les direccions generals competents per dictar «les instruccions necessàries per fer efectiva aquesta Resolució».

Poc després, i també per a la seva aplicació al curs 2012-2013, els directors generals d'Ordenació, Innovació i Formació Professional, i de Planificació, Inspecció i Infraestructures Educatives, van aprovar, amb data 11 de juny de 2012, unes instruccions sobre l'aplicació de l'Ordre esmentada que no foren objecte de publicació oficial.[26]

---

25 Es tracta de l'article 5 de l'Ordre del conseller d'Educació, Cultura i Universitats de 3 de maig de 2012, que regulà la convocatòria del procés d'admissió i matriculació d'alumnes per al curs 2012-2013. *Vid*. respecte d'això el Dictamen del Consell Consultiu de les Illes Balears núm. 38/2012, al qual acompanyà un vot particular.

26 D'acord amb l'article 21 de la Llei balear 3/2003, de 26 de març, de règim jurídic de l'Administració de la Comunitat Autònoma, les instruccions dictades pels directors generals no constitueixen una manifestació de la potestat reglamentària. L'apartat 5 d'aquest precepte autoritza la publicació en el *Butlletí Oficial de les Illes Balears* de les instruccions en el supòsit que «una disposició ho estableixi [...] o en aquells casos en què es consideri convenient que els ciutadans o la resta d'òrgans de l'Administració [...] en tenguin coneixement». Cal recordar, per altra banda, que les mesures normatives i executives esmentades en el text es dugueren a terme en un context de gran polèmica social i política, com també de certa confusió en la comunitat educativa sobre les formes d'aplicació de les mesures d'atenció lingüística als alumnes en els centres educatius sostinguts amb fons públics. A aquesta situació no va ser aliena la campanya de foment de l'exercici del dret de tria lingüística posada en marxa pel Govern.

4.2 · Les mesures instrumentals per a la satisfacció del dret

L'examen de les dades normatives exposades i de les mesures executives que han estat adoptades per l'Administració educativa de les Illes Balears permet una teorització primerenca sobre les actuacions exigibles per a la satisfacció del dret d'elecció de llengua en el primer ensenyament.

Comencem per destacar que la LNL exigeix que les mesures a adoptar siguin les «adients» per a l'efectivitat del dret, de manera que, mentre es compleixi aquesta condició, l'Administració educativa i els centres docents poden actuar d'acord amb els criteris tècnics que considerin més coherents amb els principis i les regles que regeixen el sistema educatiu, sempre que siguin idonis per a l'exercici eficaç del dret de tria lingüística. L'Administració balear sembla haver estat molt conscient d'aquesta premissa perquè el que ha fet ha estat establir «pautes», terme que figura tant a l'Ordre de 2004 com a les instruccions de 2012. Això significa que les instàncies educatives gaudeixen d'un marc certament ampli per al disseny de les mesures a què ens referim, necessàriament flexibles i periòdicament revisables, marc en el qual serà un element fonamental a considerar l'autonomia organitzativa i pedagògica dels centres, i en què no es podrà prescindir de l'estat dels recursos disponibles en cada moment.

Les mesures a adoptar per a la satisfacció del dret de l'article 18 de la LNL són, en principi, totes aquelles que comportin un tractament educatiu adient des d'un punt de vista tècnic o pedagògic, el qual necessàriament ha de vincular-se amb la planificació educativa del centre i amb regles relatives a les funcions assignades al professorat. Doncs bé, quines són les mesures que pot arbitrar el centre i, eventualment, l'Administració educativa? Per respondre a aquest interrogant convé posar en relleu que tant l'Ordre de 2004 com les instruccions de 2012 semblen diferenciar dos tipus de mesures, les quals entronquen sens dubte amb les línies pedagògiques seguides a l'escola balear des de l'aprovació de la LNL. Un primer grup de mesures, que podríem denominar «de caràcter ordinari», són, d'acord amb l'Ordre esmentada, les següents:[27]

– Atenció de suport individual, per part d'un mestre, preferentment del mateix cicle.

27 Art. 3.

– Adaptació pedagògica grupal, dins el mateix cicle, a càrrec d'un mestre de suport.
– D'altres que el centre pugui considerar més adequades a les pròpies necessitats.

Aquestes actuacions es podran concretar, segueix dient l'Ordre, «en forma d'atenció individualitzada, tallers, racons, agrupaments flexibles o grups de reforç educatiu, entre d'altres [...]». Per la seva banda, les instruccions a què s'ha fet referència ratifiquen i exemplifiquen alguna d'aquestes mesures. Així, sota el rètol «mesures d'atenció específica» s'inclouen les següents:[28]

> *a)* Adaptació pedagògica i suport dins l'aula a càrrec d'un professor del centre habilitat per a l'etapa.
> *b)* Planificació del temps de dedicació a l'horari total del grup de referència a l'atenció docent específica, conforme a la normativa vigent.
> *c)* Organització, en forma d'atenció individualitzada, de tallers, racons o altres modalitats d'agrupació que possibilitin la flexibilització dels agrupaments i facilitin la diversitat de models de treball, com per exemple en parelles, en petit grup o en desdoblaments.
> *d)* Selecció de recursos didàctics adients per aplicar les mesures específiques.
> *e)* D'altres que el centre consideri més escaients relacionades amb les necessitats i amb la dinàmica educativa del centre.

Pel que fa a les mesures extraordinàries, es pot afirmar que, sense determinar-les *a priori*, tant l'Ordre de 2004 com les instruccions de 2012 preveuen que excepcionalment, per part de la Conselleria competent, es puguin adoptar altres mesures organitzatives que es considerin adients, les quals semblen lligades especialment a les situacions d'insuficiència de recursos per part del centre de què es tracti. Entre aquestes mesures, no s'hi podrien incloure les que determinassin la segregació de grups d'alumnes per aules.[29]

Finalment, és important subratllar que, tant en el cas de les ordinàries com en el de les extraordinàries, aquestes mesures s'han d'aplicar només en una part de l'horari lectiu. La lletra *d)* de l'article 3 de l'Ordre esmentada disposa que «l'atenció docent específica serà d'un mínim de sis hores setmanals i un màxim de setze, de l'horari setmanal dels alumnes de referència. En tot cas, sempre s'haurà de respectar l'aplicació del Decret 92/1997, quant a l'ús del mínim del 50 % de català com a llengua d'ensenyament i de comunicació».

---

28 Apartat 4 de les instruccions.
29 Art. 4.f i 5 de l'Ordre esmentada en el text i apartats 3 (punt 4) i 5 de les instruccions.

4.3 · La caracterització jurídica de l'opció lingüística

Les dades exposades en relació amb les pautes i directrius establertes per a la satisfacció del dret de l'article 18 de la LNL condueixen a una caracterització jurídica del dret d'elecció de la llengua docent en el primer ensenyament que es pot fer en els termes següents:

a) El naixement del dret a obtenir les mesures pedagògiques de caràcter específic en la llengua escollida es produeix de manera automàtica amb la sol·licitud del pares o tutors de l'alumne, formalitzada davant el centre educatiu corresponent.

b) El dret se satisfà proporcionant a l'alumne una atenció pedagògica adient per a l'assoliment, en la llengua oficial escollida pels pares o tutors, dels continguts educatius fonamentals, d'acord amb els criteris tècnics del centre.[30]

c) En conseqüència, els centres i l'Administració educativa estan obligats a fer possible l'atenció pedagògica amb els mitjans adients, que poden ser diversos en funció de la situació que cal afrontar en cada moment, i en la qual no han de ser indiferents les característiques socials, familiars i personals de l'alumne.

d) Aquesta obligació deriva directament dels mandats del legislador, de manera que, fins i tot en absència de normes reglamentàries de desplegament de l'article 18 de la LNL, els pares o tutors han de poder exercir el dret d'elecció i els centres i l'Administració educativa l'han de satisfer amb els mitjans al seu abast.[31]

e) La satisfacció del dret no implica l'exclusivitat de l'atenció a l'alumne en la llengua escollida, i per tant només es preveuen formes d'atenció pedagògica compatibles amb l'ús de l'altra llengua oficial. L'opció lingüística

---

30 Realment no es tracta d'una opció per a l'aprenentatge de la llengua elegida pels pares o tutors, sigui la castellana o la catalana, perquè el model balear ja garanteix l'ensenyament d'ambdues llengües oficials en l'educació infantil, en el primer cicle de l'educació primària i en altres etapes educatives. Igualment tampoc no es pot vincular el dret d'opció lingüística a un objectiu de reforç del coneixement de la llengua elegida perquè aquest model tendeix a aconseguir progressivament un coneixement adient i, per tant, igualitari, d'ambdues llengües d'acord amb el mandat de l'article 20.1 de la LNL.

31 L'afirmació feta en el text contrasta amb la fonamentació jurídica de la Sentència de la Sala Contenciosa Administrativa del TSJ de les Illes Balears núm. 886, de 22 de novembre de 2011, que es comenta en un altre apartat d'aquesta exposició.

té caràcter limitat perquè consisteix en mesures d'atenció específica i no en un vertader dret a l'ensenyament íntegre en una altra llengua.

f) Consegüentment, és correcte que l'atenció específica i individualitzada es concentri només en una part de l'horari lectiu i, per tant, que s'hi introdueixi l'altra llengua oficial en sintonia amb la noció d'aprenentatge compartit que presideix aquest model lingüisticoeducatiu. Convé recordar que, en desplegament de l'article 18.1 de la LNL, l'article 9 del Decret 92/1997 determina que la satisfacció del dret d'opció lingüística s'ha de fer de manera que es garanteixi alhora el coneixement de les dues llengües oficials d'acord amb la prescripció de l'article 20 del mateix text legal. La presència de l'adverbi *alhora –al mismo tiempo*, en la versió castellana de la norma– és clarament demostrativa de l'essència del model balear, que és un model de bilingüisme integral reforçat. Així mateix, s'ha de tenir present que el Decret 92/1997, tot partint del caràcter globalitzador de l'ensenyament infantil, disposa que els alumnes d'aquesta etapa han de poder ingressar en l'educació primària amb les capacitats suficients per iniciar la lectoescriptura en les dues llengües oficials.[32]

g) La satisfacció del dret tampoc no implica la separació dels alumnes per raó de llengua. Ans al contrari, la normativa vigent estableix com a regla general el manteniment de l'alumne en l'aula que li correspon, i en la qual s'hauran d'aplicar les mesures adients d'atenció pedagògica. Aquesta idea està en l'essència mateixa del dret, ja que el model bilingüe, que pretén clarament la cohesió i la integració socials, quedaria seriosament compromès si s'admetés en general la segregació dels alumnes per raons lingüístiques.

4.4 · Algunes conclusions sobre la naturalesa d'aquest dret

Em sembla important destacar, d'entrada, que el dret d'opció lingüística en el primer ensenyament no és, en puritat, una manifestació del dret fonamental a l'educació de l'article 27 de la Constitució. Aquest garanteix a l'alumne la recepció dels continguts educatius en una llengua que li sigui comprensible.[33] En canvi, el dret de l'article 18.1 de la LNL el que fa real-

32 Art. 16, lletra *a*.
33 STC 337/1994.

ment és garantir als pares o tutors una preferència de caràcter essencialment cultural, concretada en el fet que els seus fills rebran els primers anys d'educació escolar, o una part d'aquests, en la llengua elegida per ells quan no comparteixin totalment els plantejaments pedagògics del projecte lingüístic del centre.[34]

Es pot afirmar, consegüentment, que es tracta de dos drets diferents, tot i que complementaris. En efecte, en el model que ens ocupa el dret d'opció de l'article 18 de la LNL difícilment pot considerar-se una garantia o reforç del dret a l'educació, perquè si no hi hagués un reconeixement legal del dret d'opció lingüística els alumnes de pares que preferissin una llengua docent diferent de la majoritària a l'aula, o de la prevista en el projecte lingüístic de centre, tendrien accés igualment, i de manera satisfactòria, als continguts educatius en una llengua comprensible en el context de la denominada «atenció a la diversitat».

Convé no oblidar que en el model balear allò que es pretén fonamentalment és, en primer lloc, l'assoliment de l'objectiu del coneixement suficient d'ambdues llengües oficials per part dels alumnes, i, en segon lloc, la màxima integració i cohesió socials dels alumnes, com a contribució a la garantia de la concòrdia lingüística en la societat balear. Si això s'assegura des dels primers moments, el dret d'opció lingüística perd la seva virtualitat com a element vinculat al dret a l'educació, i queda circumscrit només a l'exigència de respecte a les preferències culturals dels pares o tutors, els quals poden tenir per a això motivacions molt diverses. Consegüentment, es tracta d'un dret lingüístic de creació legal, però no d'una projecció del dret fonamental de l'article 27 de la Constitució.[35]

Per tant, si el model que ara examinam assegura de manera suficient el respecte degut a aquestes preferències lingüístiques no estrictament educatives, s'haurà d'admetre que, amb més raó, són perfectament admissibles les limitacions materials i horàries que, sense minva dels principis de raonabi-

---

34 El dret d'opció també pot contribuir, en determinats casos, a acontentar els pares en relació amb el fet que l'ingrés en un model d'aprenentatge compartit no afectarà la vinculació de l'alumne amb l'entorn familiar i social dels pares.

35 Tampoc no sembla, atesa la seva configuració normativa, que el dret d'opció lingüística de la LNL pugui vincular-se a plantejaments relatius a les llibertats ideològica (art. 16 CE) o d'expressió (art. 20 CE) i, per tant, que els seus titulars puguin beneficiar-se de la tutela reforçada pròpia dels drets fonamentals.

litat i de proporcionalitat, estableix la normativa balear, i més encara quan aquestes limitacions responen directament als valors i regles fonamentals establerts pel legislador en el marc del model de bilingüisme integral. El dret d'opció lingüística és, per tant, un dret de configuració normativa i d'abast necessàriament limitat perquè ha de ser satisfet en consonància amb els principis i regles del sistema educatiu corresponent.

En segon lloc, cal apuntar que, en el model de bilingüisme integral de les Illes Balears, el dret d'opció lingüística en el primer ensenyament exigeix, per part de l'Administració educativa, l'adopció de mesures adients, les quals han de ser preferentment determinades pels centres escolars d'acord amb criteris pedagògics i tècnics, de manera que els pares o tutors dels alumnes afectats no tenen en principi més possibilitats d'influència que les previstes, amb caràcter general, per a tots els membres de la comunitat educativa. Si s'accepta que aquesta conclusió és correcta, caldrà afirmar que el dret de l'article 18.1 de la LNL no autoritza els pares o tutors a exigir als centres educatius mesures concretes, ni menys encara a obtenir una transmissió dels continguts educatius exclusivament en la llengua que hagin escollit per al primer ensenyament.

Els pares o tutors podran exigir el compliment de la normativa reguladora del dret d'opció lingüística i del projecte lingüístic del centre, però en principi no podran pretendre vàlidament la modificació de les mesures d'atenció pedagògica que el centre hagi determinat d'acord amb criteris tècnics adients i de conformitat amb la normativa esmentada, atès que es tracta d'un camp presidit per la denominada *discrecionalitat tècnica* de l'Administració.

5 · Referència a la Sentència del Tribunal Superior de Justícia de les Illes Balears de 22 de novembre de 2011

Pel fet de tractar-se del pronunciament més rellevant en els darrers temps a les Illes Balears en la matèria de què tractem, sembla oportuna una breu referència a la Sentència de la Sala Contenciosa Administrativa del Tribunal Superior de Justícia de les Illes Balears núm. 886, de 22 de novembre de 2011, en la qual s'anul·len diversos preceptes del Decret 67/2008, de 6 de juny, pel qual s'estableix l'ordenació general dels ensenyaments de l'educació infantil, l'educació primària i l'educació secundària obligatòria a les Illes Balears. Des del punt de vista adoptat en aquesta exposició, entenc que hi

ha quatre punts de la Sentència que sembla oportú comentar breument: la consideració del castellà com a llengua docent, l'ús preferent de la llengua catalana, l'exclusió normativa del dret d'opció lingüística i l'eliminació de les mesures previstes per a l'efectivitat d'aquest dret.

En relació amb el primer punt, el Tribunal examina l'article 6 del Decret esmentat, relatiu a «la llengua catalana com a llengua de l'ensenyament, l'aprenentatge i la comunicació», i afirma que «no puede interpretarse con carácter único o excluyente, sino que esa declaración no ha de impedir que la lengua castellana pueda ser también vehicular en la enseñanza en este territorio, dado que es también lengua oficial en nuestra Comunidad Autónoma». Es fa així una declaració interpretativa que no és difícil compartir. L'autor del reglament, per raons de coherència en la construcció de l'ordenament jurídic, hauria d'haver inclòs referències expresses a la llengua castellana, però si no ho va fer no es pot entendre raonablement que aquesta omissió afecti l'estatus del castellà com a llengua de docència, perquè no hi ha elements en la disposició reglamentària dels quals resulti una voluntat de postergació de la llengua castellana.

En segon lloc, la Sala esmentada anul·la dos apartats de l'article 6.1 del Decret 67/2008 fent una aplicació, discutible al meu entendre, de la STC 31/2010, de 28 de juny. En el fonament de dret quart llegim:

> [...] la preferencia que la disposición otorga a la lengua catalana sobre el castellano en los puntos *a*) y *c*) del apartado 1º de ese artículo 6, imponiendo la condición de lengua preferente en los actos culturales y sociales y en las relaciones del centro con las administraciones públicas y entidades privadas [...] y determinando que los libros de texto y materiales de soporte (*sic*) y didácticos utilizados por los educadores han de estar redactados en dicha lengua «con carácter preferente», no supera la interpretación acorde a la Constitución según el criterio establecido por el Tribunal Constitucional en su Sentencia 31/2010. En efecto, la preferencia en la que el Decreto sitúa a la lengua catalana sobre la castellana rompe la situación de equilibrio en la que ambas lenguas han de coexistir en el ámbito educativo [...].

No hi ha dubte que el Tribunal, que assumeix una part de la fonamentació de la Sentència 31/2010 que no estava dedicada a la matèria educativa acollint-se a la literalitat del precepte impugnat, porta a terme una construcció que pressuposa que el reglament ha donat una posició de *plus valor* jurídic al català en l'àmbit de l'ensenyament no universitari. Interpretada en el seu context, la normativa anul·lada no responia a un objectiu d'afebliment de l'estatus de la llengua castellana, sinó a una idea ben diferent, la d'en-

fortir la posició del català com a llengua pròpia de l'ensenyament i com a llengua que ha tenir una presència significativa en determinats àmbits de la vida escolar en sintonia amb els objectius de les polítiques de normalització lingüística que empara l'article 35 del text estatutari.[36]

El tercer punt objecte de comentari té a veure amb el dret d'opció lingüística de l'article 18 de la LNL. En la Sentència es declara la nul·litat de l'article 6.1 del Decret en qüestió a partir dels raonaments següents:

> [...] ese derecho del alumnado queda invalidado con el contenido del apartado 1º del artículo 6 del Decreto 67/2008 que declara la lengua catalana como lengua de aprendizaje en la etapa de educación infantil y también enteramente en la educación primaria, lo cual deja sin efecto la posibilidad que la Ley 3/1986 recoge en el artículo 18 de que el aprendizaje y enseñanza durante la etapa de primera enseñanza (educación infantil y primer ciclo de educación primaria) pueda recibirse en idioma catalán o castellano.

Com es veu, el Tribunal interpreta el precepte de manera molt rigorosa, deduint automàticament de la redacció de l'apartat 1 de l'article 6 l'exclusió del castellà com a llengua d'aprenentatge en el primer ensenyament. Una interpretació sistemàtica de l'article 6 del Decret hauria evitat una conclusió que no té base lògica, ja que ni la lletra ni l'esperit del reglament impugnat poden fonamentar una conclusió directament contrària a l'article 18 de la LNL. Això es fa més evident observant que l'apartat 2 de l'article 6 conté una prescripció explícita de respecte als drets lingüístics dels alumnes, entre els quals es troba sens dubte el dret d'opció lingüística en el primer ensenyament. Sembla clar, en definitiva, que el precepte es limitava a regular, en termes generals, l'abast del català com a llengua vehicular sense afectar l'estatus constitucional del castellà ni introduir regles noves pel que fa al dret d'opció lingüística, que seguia regulat, en el nivell reglamentari, per l'article 9 del Decret 92/1997, ja esmentat.

Finalment, cal referir-se al pronunciament anul·latori de la disposició derogatòria. En la Sentència s'afirma que «[...] con la derogación expresa de la Orden de 13 de septiembre de 2004 se suprime la materialización de

36 *Vid.* algunes reflexions crítiques al tractament de la idea de preferència que exposà el Tribunal Constitucional en la Sentència 31/2010 a Segura Ginard, Ll. «Les llengües oficials en la doctrina...», cit., p. 88-90.

la efectiva opción lingüística para el aprendizaje en la etapa de primera enseñanza que les reconoce el ordenamiento en el artículo 18 de la Ley 3/1986 a los padres y tutores». La Sala de les Illes Balears va entendre que la derogació de l'Ordre que preveia les pautes a seguir per a la satisfacció del dret d'opció lingüística i la desaparició dels mitjans materials i humans que es preveien en el corresponent programa de la Conselleria competent feia inviable qualsevol possibilitat de materialització del dret d'opció lingüística en el primer ensenyament. Així mateix, el Tribunal afirmà que, en no preveure l'Administració un altre sistema alternatiu per omplir el buit que deixava l'ordre derogada, el decret impugnat impedia realment l'efectivitat del dret de l'article 18 de la LNL. Al meu entendre, i en coherència amb les consideracions fetes al llarg d'aquesta exposició, el dret d'opció lingüística se satisfà amb l'adopció per part del centre educatiu de les mesures pedagògiques adients amb els recursos de què disposi. No sembla raonable, en conseqüència, entendre que l'efectivitat del dret de l'article 18 de la LNL depèn del fet que l'Administració educativa hagi implantat determinats programes de suport econòmic o de recursos humans, com tampoc del fet que el centre sigui un dels acollits a aquests programes. Per això, la satisfacció del dret no depenia, en el cas enjudiciat, de la vigència o no de l'Ordre de 2004 i del corresponent programa de suport al centre, sinó de si aquest, i subsidiàriament la Conselleria competent en matèria d'educació, havien dut a terme les mesures adients que reclama el legislador.

6 · Consideracions finals

La vigència del discurs precedent està sotmesa indefectiblement a la inestabilitat de l'ordenament jurídic. El règim jurídic de les llengües oficials a les Illes Balears està experimentant darrerament canvis de certa transcendència, i a aquest fenomen, com s'ha vist, no hi és aliè l'àmbit de l'ensenyament no universitari.

Des de l'inici de la VIII Legislatura, a la meitat de 2011, aquests canvis s'orienten clarament a revisar els principis i les regles fonamentals de l'ordenació lingüística vigent fins fa poc, la qual cosa comporta desequilibris incompatibles amb l'objectiu d'igualtat lingüística que prescriu l'article 4 de l'Estatut balear. Així, es tendeix a l'enfortiment de l'estatus jurídic de la llengua castellana en detriment de la posició de la llengua catalana.

L'aprovació pel Parlament balear, recentment, de la Llei 9/2012, de 19 de juny, de modificació de la Llei de funció pública, fa presagiar noves polítiques lingüístiques en les quals conceptes com els de *llengua pròpia* o de *normalització del català* perdin vigor.[37] No sembla difícil intuir, en aquest context, la proximitat de noves mesures normatives en l'àmbit de l'ensenyament no universitari que limitin la concepció del català com a centre de gravetat del sistema educatiu. Si això es produeix, serà inevitable tornar a suscitar la qüestió de l'adequació de la nova normativa a les prescripcions estatutàries relatives als objectius d'igualtat entre llengües oficials quant als drets dels ciutadans (art. 4.3 EAIB) i de normalització de l'ús del català (art. 35).

Així mateix, caldrà interrogar-se sobre si, per a la societat balear, constitueix un pas endarrere reformar, en el sentit que apunten els canvis normatius recents, un model lingüisticoeducatiu que, com s'ha intentat explicar en aquest text, ha assolit en bona mesura els objectius legals de cohesió social i de recuperació de l'ús del català, que ha garantit l'aprenentatge d'ambdues llengües oficials i que ha creat unes condicions idònies per a l'exercici dels drets lingüístics.

---

37 Es tracta de la Llei 9/2012, de 19 de juliol, de modificació de la Llei 3/2007, de 27 de març, de la funció pública de la Comunitat Autònoma de les Illes Balears. Aquest text legal no esgota la seva transcendència en l'àmbit de la funció pública, ja que, tot desafiant la seva denominació, conté també disposicions modificatives de la LNL i de la Llei 3/2003, de 26 de març, de règim jurídic de l'Administració de la Comunitat Autònoma. Entre les mesures que conté destaquen: la modificació de l'article 1.2.a de la LNL per establir com a objectiu d'aquesta Llei «fer efectiu l'ús normal i oficial de la llengua catalana i de la castellana en l'àmbit oficial i administratiu»; la instauració del principi de no-exigència, en les administracions públiques de les Illes Balears, de la capacitació dels empleats públics en llengua catalana, i la reforma de la Llei 3/2003 per implantar la regla de l'ús indistint de les llengües oficials en el funcionament intern de l'Administració i en els procediments administratius. La majoria dels preceptes de la Llei 9/2012 han estat objecte del recurs d'inconstitucionalitat núm. 5868-2012, interposat per més de cinquanta senadors del Grup Socialista del Senat, que ha estat admès per la Providència del Tribunal Constitucional de 13 de novembre de 2012 (BOE núm. 282, de 23 de novembre).

7 · Addenda

Alguns fets rellevants, produïts després de lliurar aquest capítol a la impremta, han aconsellat completar l'exposició anterior amb una addenda dedicada fonamentalment a examinar les noves mesures per a la implantació de l'ensenyament en llengües estrangeres en el sistema educatiu balear i la seva incidència en el model estudiat en les pàgines precedents.

7.1 · L'ensenyament trilingüe

La novetat més significativa en el panorama normatiu objecte d'estudi és l'aprovació, per part del Govern de les Illes Balears, del Decret 15/2013, de 19 d'abril, pel qual es regula el tractament integrat de les llengües als centres docents no universitaris de les Illes Balears. En el marc de les prescripcions de la legislació orgànica de l'Estat en matèria d'aprenentatge de les llengües estrangeres i en el context de les recomanacions de la Unió Europea en aquesta matèria, el Govern balear afirma que amb aquest Decret es proposa aconseguir una major capacitació dels alumnes tant en llengües estrangeres com en les llengües oficials. I tot això, segons es proclama al preàmbul de la nova norma, d'acord amb les determinacions de l'Estatut d'autonomia i de la Llei de normalització lingüística.

Per assolir aquests objectius, el Govern aposta per la possibilitat d'impartir qualsevol àrea, matèria, mòdul o àmbit de coneixement no lingüístic en qualsevol de les dues llengües oficials o en la primera llengua estrangera, que preferentment ha de ser l'anglès (art. 3 i 5), i estableix regles mínimes per a l'ús de cada una d'aquestes tres llengües en les diverses etapes educatives (art. 6-10). Entre aquestes regles destaca la introducció del principi o criteri de l'*equilibri de llengües* en l'educació primària en l'article 7.3, el qual –després de prescriure la impartició «en cada una de les llengües oficials com a mínim una de les àrees que tenguin com a objecte d'aprenentatge les matemàtiques i/o el coneixement del medi natural, social i cultural»–, disposa el següent: «La resta d'hores lectives en les quals s'imparteixin matèries no lingüístiques es repartiran de manera equilibrada entre les dues llengües oficials i la llengua estrangera.» El criteri de la impartició equilibrada torna a aparèixer en la disposició transitòria primera.

Al servei del nou escenari trilingüe, en el Decret s'introdueix la figura del Projecte de tractament integrat de llengües (TIL), que substitueix el

Projecte lingüístic de centre, regulat fonamentalment en el Decret 92/1997. Respecte a aquest instrument, que ha de formar part del Projecte educatiu del centre, el Decret 15/2013 estableix uns continguts mínims (art. 18): entre d'altres, criteris i actuacions generals per adequar l'ensenyament de i en les llengües a la realitat socioeconòmica i cultural del centre; concreció de les àrees, matèries, mòduls o àmbits de coneixement impartits en cada una de les llengües; relació de professors amb titulació o competència en llengües i planificació de la implantació progressiva del nou model dins el marc del calendari d'aplicació que preveu l'annex del Decret. El TIL ha de ser elaborat per la Comissió de Coordinació Pedagògica del centre i aprovat pel Consell Escolar, un cop presentat l'esborrany corresponent al claustre i a les associacions d'alumnes i de pares i mares, perquè puguin fer-hi aportacions (art. 19).

Un dels aspectes més polèmics de la nova regulació és el que s'inclou en l'article 20 del Decret comentat, el qual preveu que els centres puguin aprovar un TIL sense ajustar-se plenament a les prescripcions del nou model, tot establint «una distribució horària de les llengües objecte d'ensenyament diferent de la que estableix aquest Decret». Això es pot dur a terme amb la justificació adequada i la previsió de mecanismes d'avaluació i seguiment, sempre que «es mantingui la impartició d'alguna àrea o matèria no lingüística en cadascuna de les llengües oficials i en la primera llengua estrangera». Ara bé, quan es tracti de centres públics, l'aprovació d'aquest projecte ha de comptar amb el vot favorable de les dues terceres parts dels membres del Consell Escolar i, a més, s'ha de dur a terme una consulta no vinculant a les famílies. La consulta ha de consistir en una votació (art. 20.2 i 22.c).[38]

El nou model ha de començar a aplicar-se en el curs 2013-2014, d'acord amb el calendari establert en l'annex del Decret. Ara bé, és important subratllar que, d'acord amb la disposició transitòria primera, els centres que no disposin dels mitjans personals necessaris per impartir les àrees o matèries en llengua estrangera que hagi previst el TIL, i així ho justifiquin davant

38 El secretari autonòmic d'Educació, Cultura i Universitats aprovà les instruccions de 9 de maig de 2013, sobre l'aplicació del Decret 15/2013, i les de 22 de maig del mateix any sobre l'aplicació de l'article 20.1 del Decret esmentat. Les instruccions no s'han publicat oficialment. Les esmentades en primer lloc únicament s'han publicat al web de la Conselleria d'Educació, Cultura i Universitats.

l'Administració educativa, «impartiran de forma transitòria aquestes assignatures, i de manera equilibrada, en les dues llengües oficials».

Pel que fa al professorat, es disposa que els docents han d'acreditar un certificat de nivell B2 o superior de coneixements de la llengua estrangera, a més de complir els requisits de titulació i competència lingüística necessaris per impartir les àrees o matèries corresponents (art. 23). Aquests docents han de disposar de l'habilitació pertinent, però excepcionalment aquest requisit podrà ser exceptuat d'acord amb la disposició transitòria segona del Decret.

7.2 · La reforma del model de conjunció lingüística

La redacció imprecisa de la disposició derogatòria única –«Queden derogades totes les disposicions de rang igual o inferior en aquells punts que s'oposen al que disposa aquest Decret»– planteja immediatament la qüestió de l'impacte de la nova regulació en el model de conjunció lingüística o de bilingüisme integral tal com l'havien configurat el Decret 92/1997 i altres disposicions reglamentàries. El nou Decret, com ja s'ha pogut deduir, no es limita a ordenar l'ensenyament de i en llengua estrangera, sinó que també reformula aspectes rellevants de l'ensenyament de i en les llengües oficials de la comunitat autònoma, cosa que afecta els processos d'implantació progressiva de la llengua catalana com a llengua docent que s'havien impulsat, de manera generalitzada, amb el Decret 92/1997.

Aquesta afectació s'adverteix immediatament en comprovar que, en el preàmbul del Decret 15/2013, no hi ha cap esforç per vincular les noves mesures educatives amb les regulades per la normativa precedent; en aquest sentit, és clamorós el silenci sobre l'assoliment dels objectius de normalització de la llengua pròpia de les Illes Balears. La desconnexió entre el model trilingüe i el model explicat en la part central del nostre treball resulta encara més evident si s'examinen alguns aspectes del contingut del nou Decret:

a) En l'article 4, entre els principis que han regir el nou model trilingüe no se n'inclou cap que faci referència explícita a la normalització de la llengua catalana. Hi ha, en efecte, un tractament deliberadament neutre de la pluralitat lingüística, tan sols matisat pel principi enunciat en la lletra *g)* del dit article: «Flexibilitat i adaptació del tractament de llengües a la realitat social de cada centre.»

b) Els articles 5 a 10, en coherència amb la neutralitat abans constatada, determinen la dedicació horària a les àrees, les matèries o els mòduls, en els quals, com a mínim, s'han d'usar les diverses llengües com a llengües docents, però sense facilitar l'adopció de mesures d'impuls a l'ensenyament de i en català.

c) S'introdueix, en termes poc clars, una directriu d'equilibri entre llengües oficials que no figura entre els principis del nou model de l'article 4 del Decret, i que apareix desconnectada de qualsevol referència a les prescripcions del títol II de la LNL.

d) S'alteren en definitiva els objectius del Decret 92/1997 i, tàcitament, es deroguen en bona mesura les determinacions d'aquesta disposició pel que fa a l'ús vehicular de la llengua catalana.

Les dades exposades condueixen, en termes generals, a la constatació d'un canvi substancial d'orientació en la política lingüística, que suposa més obstacles per als centres que, en el marc de la seva autonomia pedagògica, pretenguin adoptar projectes lingüístics favorables a una presència preponderant del català com a llengua vehicular (llengua de transmissió dels coneixements corresponents a les diverses àrees, matèries, etc.) i de docència (llengua d'educació en un sentit ampli i en tots els àmbits lectius). En la mesura que la docència en llengua estrangera ha d'anar ocupant un espai progressivament significatiu en l'horari lectiu, i que en el Decret 15/2013 s'invoca expressament l'equilibri necessari en la dedicació horària a les llengües oficials, es pot concloure que el nou model redefineix a la baixa els objectius plasmats en el Decret 92/1997 i en les disposicions reglamentàries que posteriorment han regulat aspectes curriculars i de funcionament del centres educatius.

Això no obstant, és cert que l'article 20 del Decret apareix com una via que poden aprofitar els centres educatius –amb justificació prèvia i amb uns requisits procedimentals més estrictes– per elaborar i aprovar projectes lingüístics en els quals la implantació de la llengua estrangera es redueixi als mínims prevists en la mateixa disposició reglamentària i la intensitat de l'ús docent d'ambdues llengües oficials pugui respondre millor als objectius de la LNL. En aquests casos, si se superen els controls de la conselleria competent, el contingut del TIL podrà aproximar-se als plantejaments pedagògics que habilitava el Decret 92/1997 esmentat.

Per tot això, hom pot considerar que el model de bilingüisme integral avança cap a un model trilingüe, en què la llengua catalana, en consonància amb el títol II de la LNL, hauria de ser destinatària d'accions positives de

reforç. Un model d'1 (català) + 2 (castellà i llengua estrangera) s'adequaria a les exigències estatutàries; un model estricte d'1+1+1 implicaria, ara per ara, al meu entendre, retrocedir en el procés de normalització de la llengua pròpia i obrir el camí perillós del seu afebliment social.

7.3 · Aspectes que afecten el dret d'opció lingüística

Un altre dels impactes de la nova ordenació trilingüe en el model lingüístic-coeducatiu té a veure amb el règim jurídic del dret d'opció lingüística en el primer ensenyament. Els articles 6 i 7 del nou Decret contenen referències a aquest dret que mereixen algun comentari, i això no perquè es modifiqui realment el règim vigent fins ara, sinó perquè la redacció d'aquests preceptes constitueix un desplegament tècnicament deficient de l'article 18 de la LNL i, per tant, hi pot haver problemes d'interpretació. D'entrada convé assenyalar que, tot marginant la possibilitat d'una regulació atenta del concepte de *primer ensenyament* –comprensiu de l'educació infantil i del primer cicle de l'educació primària–, el Decret 15/2013 es refereix explícitament al dret de tria lingüística en relació amb l'educació infantil (article 6.2), mentre que en relació amb l'educació primària no s'esmenta aquest dret, sinó tan sols la possibilitat de sol·licitar una *atenció específica* en el primer curs d'educació primària (article 7.2).

L'article 6.2 és criticable, en primer lloc, perquè es refereix incorrectament al «procediment legalment establert», certament inexistent. En segon lloc, el precepte disposa que el centres «han de preveure l'adopció de mesures específiques per a aquests alumnes i, en tot cas, els hauran d'iniciar en l'altra llengua oficial». Doncs bé, aquestes mesures ja les havia prescrit l'article 9 del Decret 92/1997 i, mentre no es disposi el contrari, no poden ser altres que les establertes en l'Ordre del conseller d'Educació i Cultura de 13 de setembre de 2004. D'altra banda, l'exigència d'iniciació a l'alumne en l'altra llengua oficial pot qualificar-se de poc útil, ja que l'autor de la norma sembla desconèixer la realitat del sistema educatiu de les Illes Balears, el qual, com ja hem pogut observar en apartats anteriors, es caracteritza pel denominat *aprenentatge compartit en català i castellà*, fins i tot quan s'adopten les mesures d'atenció pedagògica relatives al dret d'opció al qual ens hem estat referint.

La redacció de l'article 7.2 mereix encara una major atenció perquè –com ja hem dit– no es refereix al dret d'opció, sinó literalment al dret a

«sol·licitar una atenció específica respecte d'aquelles àrees no impartides en la llengua del primer ensenyament triada». En conseqüència, el precepte introdueix una confusió notòria en regular una atenció específica que s'intueix desvinculada de la prevista en l'article 6.2, i en condicionar-la a determinades àrees, com també al fet que els alumnes no hagin estat matriculats en l'educació infantil. El precepte sembla prescriure mesures d'atenció pedagògica ja previstes en l'ordenament educatiu balear, bé perquè són les vinculades al dret d'opció lingüística, bé perquè són les corresponents a la denominada *atenció a la diversitat.*

Així mateix, la referència a la «llengua del primer ensenyament triada» resulta extraordinàriament confusa, perquè no hi ha tècnicament ensenyament en la llengua elegida pels pares o tutors dels alumnes, sinó en realitat un dret a sol·licitar i obtenir mesures específiques d'atenció individual en la llengua oficial elegida, les quals s'aplicaran només en una part de l'horari lectiu i sense perdre de vista les exigències de l'aprenentatge compartit.

7.4 · La posició del Consell Consultiu de les Illes Balears

El projecte de disposició general a què ens referim es va sotmetre al parer d'aquest alt òrgan d'assessorament jurídic de la comunitat autònoma, el qual va emetre el Dictamen núm. 32/2013, de 10 d'abril. L'informe, que va generar molta discussió, finalment es va aprovar per cinc vots a favor i quatre en contra. Els consellers discrepants formularen un extens vot particular.[39]

La posició majoritària avalà substancialment el contingut del decret projectat, si bé el Dictamen s'aprovà amb diverses observacions crítiques que posteriorment es traduïren en modificacions a l'articulat. De les consideracions jurídiques del Dictamen sembla oportú, abreujadament, destacar-ne les relatives a tres punts particularment rellevants:

a) El Dictamen, que no qüestiona l'article 4 del projecte de disposició reglamentària (principis del model trilingüe), avala en canvi la correcció del criteri d'equilibri en la distribució horària i de matèries pel que fa a les tres llengües (les dues oficials i la primera llengua estrangera). El Consell Consultiu entén que el Govern ha fet un ús legítim del marge de discre-

39 El Dictamen aprovat per la majoria i el vot particular es poden consultar a <www.consellconsultiu.es>.

cionalitat de què disposa per ordenar el sistema educatiu i que les solucions adoptades s'ajusten a la LNL, principalment si es tenen en compte les observacions sobre la idea d'equilibri entre llengües oficials que es contenen en la STC 337/1994. En aquesta sentència, la idea d'equilibri «no remite necesariamente a la acepción matemàtica de "igualdad", sino que la interpretación semántica, contexto y realidad social impuesta por el artículo 3.1 del Código Civil conduce más bien a las nociones de contrapeso, armonía, ponderación y ecuanimidad, ajustadas a la plasticidad y dinamismo del fenómeno lingüístico».

b) En segon lloc, però, desatenent en certa manera la conclusió anterior, el Consell Consultiu expressa el seu parer favorable a les mesures projectades a partir de la consideració que la LNL, «tras una vigencia de una treintena de años, ha producido ya sus frutos, no sólo a nivel general [...], sino también en el campo específico de la enseñanza», la qual cosa porta a afirmar que «no se estima irrazonable el propósito de la Administración [...] de compatibilizar el régimen de cooficialidad de las lenguas catalana y castellana y de progresividad de normalización de la primera de ellas, por un lado, con la enseñanza y dominio de una lengua extranjera en los centros escolares [...] por otro. Y ello aunque la enseñanza de tal lengua extranjera reste dedicación a las lenguas oficiales y, por tanto, pueda afectar a la proporción en que las mismas sean utilizadas/enseñadas o al grado de progresividad en la normalización de una de ellas (la lengua catalana). Ello máxime cuando tal normalización ha sido ya parcialmente conseguida –según antes hemos dicho– y, por otro lado, su progresividad tiene carácter esencialmente transitorio y limitado, hasta la consecución del objetivo de la normalización deseada».

c) Així mateix, en el Dictamen s'emet un judici negatiu a la redacció de l'article 20 del projecte sotmès a consulta, precepte que preveia, per a l'aprovació d'un projecte de tractament de llengües diferent del previst amb caràcter general en els articles 5 a 10 del mateix text, el vot favorable del 65% del cens total dels representants legals dels alumnes. L'alt òrgan consultiu, tot invocant els articles 27.5 de la Constitució i 125 de la Llei orgànica d'educació, entén que «resulta indisponible, irrenunciable e indelegable tal facultad de programación, de modo que ésta quede, total o parcialmente, a disposición de los particulares, en este caso, de las familias».

De la posició crítica manifestada en l'extens vot particular, de lectura molt recomanable, convé posar en relleu, si més no, algunes qüestions que es poden sintetitzar en els termes següents:

a) El Govern no pot incidir en el model lingüisticoeducatiu de les Illes Balears prescindint dels principis i les regles que l'inspiren i, en especial, de les previsions de la LNL.

b) Si, com en aquest cas, la nova ordenació reglamentària suposa incidir en els processos de normalització progressiva de la llengua catalana impulsats en l'àmbit de l'ensenyament no universitari, i aquesta incidència pot paralitzar o fer retrocedir les mesures d'acció positiva en favor de la dita llengua, el Govern necessita l'emparament legal corresponent, que en aquest cas no té.

c) No és admissible acollir una idea d'equilibri com a element que, desvinculat de la realitat sociolingüística, pugui afectar negativament l'estatus de la llengua catalana com a centre de gravetat del sistema educatiu.

d) No es pot emetre un parer favorable a la regulació del dret d'opció lingüística perquè aquesta constitueix un desplegament tècnicament incorrecte de l'article 18 de la LNL.

e) L'exercici de la potestat reglamentària s'ha dut a terme en aquesta matèria sense un diagnòstic adequat de la realitat, sense tenir en compte el parer de la Universitat com a «institució oficial consultiva per a tot el que es refereix a la llengua catalana» (art. 35 EAIB) i sense preveure mínimament els recursos necessaris per a la implantació de les noves mesures, especialment en allò que té a veure amb la capacitació del professorat. En aquest sentit, cal destacar la crítica fonamentada dels signants del vot a les consideracions que es plasmen en el Dictamen en relació amb el pretès assoliment, a les Illes Balears, dels objectius de la LNL. De fet, no es coneix avui cap estudi seriós que pugui avalar el diagnòstic sobre la situació sociolingüística que es plasma en el Dictamen.

7.5 · Un punt d'inflexió en el procés de normalització

L'examen de les noves mesures educatives aboca a la qüestió de si el model d'ensenyament trilingüe és compatible amb les prescripcions estatutàries en matèria de llengües oficials i, particularment, amb l'estatus jurídic de la llengua catalana a les Illes Balears. Evidentment, no es tracta de posar en dubte allò que permet i alhora impulsa la legislació orgànica, és a dir, la introducció en el sistema d'educatiu de llengües estrangeres com a llengües de docència, al costat de les llengües oficials que també tenen aquesta consideració. Allò que ara es pretén és observar si amb el

Decret 15/2013 es respecten les decisions fonamentals del legislador en aquesta matèria.

En el Decret que ens ocupa hi ha un objectiu indissimulat d'igualació lingüística que s'ha de traduir, de forma progressiva, en una equiparació del protagonisme curricular de les llengües oficials i de la llengua estrangera, de manera que català, castellà i (preferentment) anglès siguin tendencialment llengües vehiculars de l'ensenyament de les àrees o matèries no lingüístiques en la mateixa proporció i, per tant, amb la mateixa dedicació horària. És cert que una lectura atenta de l'articulat del Decret deixa encara la porta oberta a solucions en les quals siguin possibles intensitats diverses en l'ús d'aquestes llengües, però no es pot negar que en general el Decret es presenta com un instrument per reconduir la política lingüisticoeducativa i possibilitar així un ús menys intens de la llengua pròpia de les Illes Balears en l'àmbit educatiu a partir de concepcions poc compromeses amb els plantejaments dels articles 4 i 35 de l'Estatut d'autonomia. En aquest context cobra sentit, per tant, interrogar-se sobre si és possible deixar de tenir en compte els principis establerts en els articles 1.2.b) i 22.1 de la LNL quan, per via reglamentària, s'ordena el pluralisme lingüístic en l'àmbit de l'ensenyament no universitari, com també si és possible estructurar l'ensenyament de i en les altres llengües de manera que, amb caràcter general, es modifiquin a la baixa les mesures normalitzadores adoptades en consonància amb els principis esmentats.

Pel que fa al primer d'aquests punts, sembla obvi que el Govern, en regular l'organització i el funcionament del sistema educatiu balear, no pot deixar de tenir en compte el principi de normalització de la llengua catalana i, per tant, les determinacions del títol II de la LNL, que és, ara per ara, l'única llei balear de l'ensenyament no universitari. Algú podria afirmar que el Decret 15/2013 recull, al seu preàmbul, el principi de normalització, però immediatament caldria respondre amb la pregunta següent: com s'explica que aquesta directriu fonamental no tengui el seu reflex en l'articulat del Decret?

Passant a la segona de les qüestions plantejades, cal assenyalar que el Decret 15/2013 incideix en els processos guiats pel principi de normalització progressiva del català que impulsà el Decret 92/1997 i, en general, en lloc d'apostar per allò que hem denominat model d'1+2, la nova regulació fomenta un model d'1+1+1.

Doncs bé, si manllevam algunes idees que han cobrat vigència respecte d'altres sectors de l'ordenament jurídic que es caracteritzen per l'existència

de principis i regles proteccionistes, podríem dir que, després de la reforma estatutària de 1999, i en la redacció vigent dels articles 4 i 35 de l'Estatut d'autonomia, es pot parlar d'un *principi de no regressió* en les accions de normalització lingüística; és a dir, una directriu normativa segons la qual els poders públics no estan habilitats per adoptar mesures que injustificadament eliminin, paralitzin o facin retrocedir aquelles accions (disposicions normatives, plans...) que responguin als objectius normalitzadors, perquè en definitiva –com hem tengut ocasió d'apuntar en un altre lloc–[40] no afavorir la normalització pot determinar precisament la ruptura de l'equilibri de les llengües oficials. En aquest context, el Decret 15/2013 sembla contradir, almenys en part, aquest principi de no-regressió.

El Dictamen del Consell Consultiu de les Illes Balears abans esmentat va ser aprovat per una majoria que va entendre que el Govern de les Illes Balears, després de tres dècades de polítiques de normalització, i dels resultats satisfactoris obtinguts en l'àmbit educatiu, podia disposar ja d'un cert marge de discrecionalitat per minorar la intensitat del procés normalitzador, de manera que no estava obligat a proporcionar a la llengua catalana, en el marc del nou model d'ensenyament trilingüe, una posició destacada. De fet, el Consell Consultiu reconeix amb aquests raonaments que, en efecte, el decret projectat incidia en els processos de normalització impulsats per la normativa, però també que aquesta incidència és jurídicament admissible en el marc del nou ensenyament trilingüe. Per la seva banda, els juristes signants del vot particular que acompanya el Dictamen posaren en qüestió l'autoritat del Consell Consultiu per ponderar els resultats dels processos de normalització –principalment quan, en l'elaboració del projecte de decret, s'havia marginat irraonablement la participació de la Universitat de les Illes Balears–, alhora que acolliren de manera implícita la tesi de l'existència del principi de no-regressió quan afirmaren que, per prendre decisions que poden apartar-se dels objectius de la LNL, el Govern ha de comptar amb l'emparament del legislador. El vot particular entronca d'aquesta manera amb una línia jurisprudencial ben interessant que sembla acollir el dit principi, i que ja s'ha manifestat en diverses sentències de la Sala Contenciosa Administrativa del Tribunal Superior de Justícia, de la qual és exponent la Sentència núm. 142/2012, de 23 de febrer. Convé destacar-ne els fragments següents:

---

40 Segura Ginard, Ll., «El règim lingüístic», en Blasco Esteve, A. (dir.). *Manual de dret públic de les Illes Balears*. Cit., p. 64.

> En efecto, la conservación de la diversidad idiomática, esto es, el bilingüismo, no se consigue por la sola declaración de oficialidad sino que es preciso establecer tanto medidas de intervención como medidas de salvaguarda o de fomento.
> El avance registrado en la implantación del catalán en las Illes Balears ha sido desigual y, desde luego, la plena normalización de la lengua catalana no se encuentra a las puertas, por la falta de generalización de su conocimiento completo entre la población y por su limitado aumento en los usos públicos. La Ley de la Comunidad Autónoma 3/86 impulsó el proceso de normalización, pero el paso efectivo del bilingüismo oficial al bilingüismo real es una tarea evolutiva, progresiva y en alguna medida pendiente aún hoy.
> Así las cosas, la inferioridad sociológica de la lengua catalana, como su insuficiente presencia social, que hacen precisas medidas de sostén y de protección, al tiempo, limitan el radio de acción de los reproches habituales a cualquier impulso normalizador constitucionalmente lícito, sobre todo en los ámbitos de la función pública y de la enseñanza en la Comunidad Autónoma de les Illes Balears.
> A ese respecto, cabe señalar que la enseñanza de la lengua propia es fundamental y, desde luego, previa al desarrollo y al uso de esa lengua propia. Es a partir del derecho básico a aprender la lengua cuando se puede invocar la libertad de opción, ya que la lengua ha de ser conocida –y aprendida– para poder elegir libremente el idioma de comunicación [...].
> Además, el encadenamiento lógico y jurídico del proceso de normalización, implantado por la Ley 3/86 y reafirmado para la actividad administrativa por la Ley 3/03, supone tanto que no sean posibles retrocesos en los niveles de conocimiento requeridos, que es lo que la Sala ya señaló en la Sentencia número 121/08, como supone igualmente que la justificación de la proporcionalidad del nivel requerido sea exigible en el proceso de elaboración y en la norma administrativa que implantó ese nivel por primera vez; y no cuando, como aquí sucede, los niveles en cuestión no son sino el restablecimiento de la previsión normativa anterior al retroceso operado por el Decreto 162/03 [...]. En efecto, esa nueva manifestación de retroceso en el curso natural del proceso de normalización lingüística también fue expulsada del ordenamiento jurídico, en concreto por violar el artículo 23.2 de la Constitución –sentencias de la Sala de 4 de febrero de 2004 y de 15 de junio de 2005, confirmadas por las sentencias del Tribunal Supremo de 23 de noviembre de 2007 y de 9 de febrero de 2009.

En definitiva, el Decret 15/2013 constitueix realment un punt d'inflexió en l'ordenació del procés de normalització de la llengua catalana a les Illes Balears. Això es fa palès en la mesura que es desvia del camí traçat pel Decret 92/1997 i dibuixa alhora un nou escenari en què cobren cada vegada més protagonisme els canvis en els objectius de la política lingüística i

les accions de desactivació de les mesures que fins ara s'havien considerat idònies per al compliment del títol II de la LNL.[41]

41 La darrera correcció de proves d'aquest treball va tenir lloc després d'alguns fets que afecten directament el règim lingüístic del sistema educatiu balear. Convé, per tant, donar-ne compte amb brevetat per tal que el lector comprengui millor l'exposició de les pàgines precedents. En primer lloc, cal destacar que, impugnat el Decret 15/2013, de 19 d'abril, la Sala Contenciosa Administrativa del Tribunal Superior de Justícia de les Illes Balears va dictar dues interlocutòries, de 6 de setembre de 2013, en les quals es disposà la suspensió cautelar dels apartats 1, 2 i 3 de l'annex d'aquesta disposició reglamentària, referents al calendari d'aplicació de les noves mesures per a la implantació de l'ensenyament trilingüe. Així mateix, la Sala acordà la suspensió de les Instruccions de 9 de maig de 2013, dictades per la Secretaria Autonòmica d'Educació i Cultura. En segon lloc, s'ha de ressenyar que el mateix dia en què es dictaven i es donaven a conèixer les interlocutòries esmentades, el Consell de Govern es va reunir amb caràcter d'urgència per aprovar el Decret llei 5/2013, de 6 de setembre, pel qual s'adopten determinades mesures urgents en relació amb la implantació, per al curs 2013-2014, del sistema de tractament integrat de les llengües als centres docents no universitaris de les Illes Balears (BOIB núm. 124, de 7 de setembre de 2013). La reacció de l'executiu a la mesura cautelar de suspensió –que ha provocat accions contundents de rebuig entre els docents, les famílies i una bona part de la societat balear– constitueix un fet certament insòlit pel que té de desafiament immediat a l'autoritat del Tribunal Superior de Justícia. Des d'una perspectiva constitucional i estatutària, el recurs a aquesta figura legislativa de caràcter excepcional suscita, a més, dubtes seriosos de licitud en la mesura que: *a)* podria no respectar l'exigència del pressupòsit de fet habilitant per a la producció d'aquest tipus normatiu i els límits materials en els quals es pot dictar (art. 86 CE i 49 EAIB); *b)* podria afectar l'article 27 del text constitucional en la mesura que estableix regles excepcionals per a l'aprovació dels projectes educatius que impedeixen la participació de la comunitat educativa, tal com exigeix a més la legislació orgànica estatal; i *c)* podria vulnerar els articles 24 i 118 CE en constituir una norma legislativa autoaplicativa dictada com a resposta a una mesura cautelar de suspensió, que impacta en el dret a obtenir una tutela judicial efectiva. El Decret llei 5/2013 conté mesures amb les quals es vol assegurar decididament l'aplicació dels projectes de tractament integrat de llengües (TIL) just a l'inici del curs escolar 2013-2014 i amb les prescripcions horàries del Decret 15/2013. A més, deroga l'article 20 d'aquest reglament i estableix, amb poca claredat, un conjunt de mesures per a l'efectivitat imperativa del TIL en un seguit de supòsits.

Col·lecció
Institut
d'Estudis
Autonòmics
84

En aquest llibre s'examina l'itinerari legal del model de conjunció lingüística en l'ensenyament en la modalitat que ha estat vigent a Catalunya a partir dels anys noranta, i també el de les Illes Balears; models, l'un i l'altre, que han estat objecte d'estudi pels sociolingüistes i els experts en la pedagogia de les llengües, els quals els han valorat positivament, i que han obtingut l'aval dels tribunals. Tanmateix, la Sentència del Tribunal Constitucional 31/2010, en resoldre el recurs interposat pel Grup Parlamentari Popular del Congrés dels Diputats contra l'Estatut d'autonomia de Catalunya de 2006, introdueix alguns matisos en la seva doctrina anterior i això ha portat a noves interpretacions respecte del model català per part del Tribunal Suprem i del Tribunal Superior de Justícia de Catalunya que qüestionen la manera de protegir els drets lingüístics individuals. D'altra banda, a les Illes Balears s'ha modificat recentment el model lingüístic de l'ensenyament en uns termes que també tenen conseqüències per a la protecció dels drets lingüístics. A aquests canvis s'hi refereixen amb deteniment els treballs publicats en el llibre.

ISBN: 978-84-393-9062-6
9 788439 390626