



# DERECHOS LINGÜÍSTICOS E IGUALDAD DE OPORTUNIDADES EN CATALUÑA

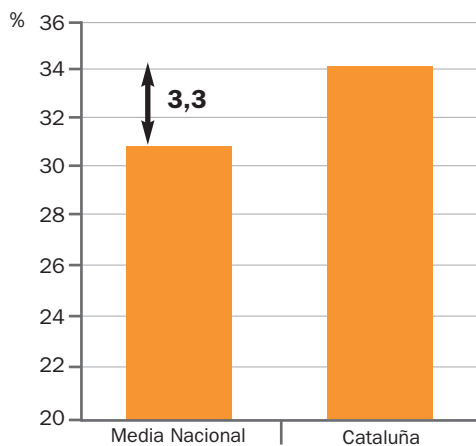
**Pablo Nuevo, profesor adjunto de Derecho Constitucional, Universidad Abat Oliba CEU y director de Programas de la Fundación Burke**

Si hasta hace poco Cataluña destacaba por tener un sistema educativo mejor que el del resto de España, hoy esa realidad ha desaparecido. Cataluña padece en la actualidad una media de fracaso escolar superior a la media nacional, y los últimos estudios internacionales muestran que nos encontramos en una situación de verdadera emergencia educativa. Éste es el contexto en el que debe abordarse la cuestión de los derechos lingüísticos, como así lo han establecido el Tribunal Supremo, el Tribunal Superior de Justicia de Cataluña y el propio Tribunal Constitucional.

## EFFECTOS DE LA POLÍTICA CATALANA DE INMERSIÓN LINGÜÍSTICA

### Abandono educativo temprano

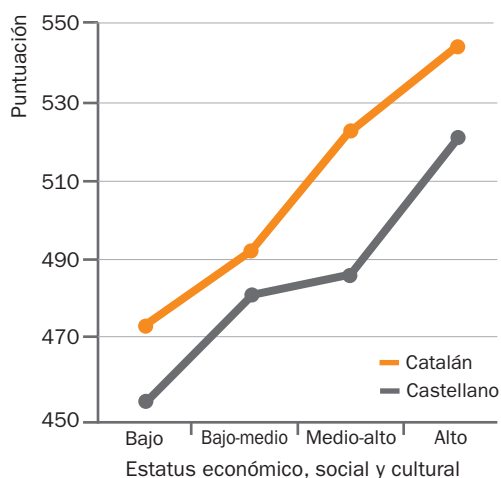
“El fracaso escolar en Cataluña está **3,3 puntos** por encima de la media nacional”



FUENTE: Elaboración propia a partir del informe de “Excelencia Educativa en Cataluña. El cambio necesario” (Profesionales por la Ética)

### Puntuación en Ciencias según la lengua hablada en casa

“Los **castellanoparlantes** están en una situación de manifiesta **desigualdad académica**”



FUENTE: Elaboración propia a partir de la Base de datos OCDE-PISA 2006

## Introducción

El pasado 12 de diciembre, el Tribunal Supremo (TS) dictó una Sentencia en la que venía a confirmar una anterior, dictada por el Tribunal Superior de Justicia de Cataluña (TSJC), que estimaba contrario a los principios de libertad e igualdad el régimen de matriculación establecido por la Generalitat de Cataluña para la primera enseñanza.

La Sentencia trae causa de los recursos presentados por Convivencia Cívica Catalana y varias asociaciones de padres contra los Decretos de la Consejería de Educación del año 2000, que regulaban el procedimiento para la matriculación en la primera enseñanza. A pesar de que la propia Ley de Política Lingüística de 1998 establece que “los niños tienen derecho a recibir la primera enseñanza en su lengua habitual, ya sea ésta el catalán o el castellano” (art. 21.2), los formularios de matriculación eludían preguntar a los padres en qué lengua querían que comenzara la escolarización de sus hijos, por lo que a falta de demanda de escolarización en castellano, todos los alumnos eran escolarizados en catalán.

Para los casos en los que algún padre solicitara a título individual la escolarización en castellano, se establecía un régimen de atención individuali-

zada, en una clase impartida en catalán pero disponiendo que el docente se dirigiera en castellano, al menos en algunas ocasiones, al alumno que manifestara no haber entendido lo explicado previamente.

Este sistema, que desincentiva el ejercicio del derecho a recibir la primera enseñanza en castellano, ha permitido a los responsables de la Administración educativa autonómica, durante casi dos décadas de inmersión lingüística sostener que no existen problemas derivados del régimen lingüístico, aduciendo como prueba, principalmente, la ausencia de solicitudes de escolarización en castellano.

Declarada la nulidad de este régimen por el TSJC en la Sentencia de 14 de septiembre de 2004, el Gobierno de la Generalitat de Cataluña recurrió ante el Tribunal Supremo, que confirmó la Sentencia del TSJC.

En su Sentencia de 12 de diciembre de 2008, el Tribunal Supremo, en su Fundamento de Derecho Primero, señala que los motivos de casación formulados por el Gobierno de la Generalitat se refieren sólo de manera muy indirecta a la cuestión de fondo planteada en el proceso. Es decir, en esta Sentencia el grueso de la argumentación del Tribunal Supremo se refiere a cuestiones procesales contencioso-adminis-

**“La política de inmersión lingüística lleva a que en la mayoría de los centros el castellano prácticamente haya desaparecido como lengua docente”**

## “Llama la atención que un Gobierno de Cataluña ejercite sus competencias en materia educativa propiciando el fracaso escolar de parte de los catalanes”

trativas, sin abordar directamente los derechos lingüísticos en el marco de la enseñanza. Para tratar esta cuestión en relación con la inmersión en Cataluña debemos acudir a la Sentencia del TSJC de 14 de septiembre de 2004 y a la jurisprudencia del Tribunal Constitucional sobre la materia.

### Derechos lingüísticos, calidad de la enseñanza y principio de igualdad

La calidad del sistema educativo de Cataluña ha decaído alarmantemente, como puede observarse en el primer gráfico de portada. Las causas de este desastre educativo son variadas y complejas, pero entre ellas se encuentran, sin duda, los efectos de la política de inmersión lingüística, que han llevado a que en la mayoría de los centros docentes de Cataluña el castellano prácticamente haya desaparecido como lengua docente.

En este sentido, resulta ilustrativo el segundo gráfico de portada, elaborado a partir de los resultados del Informe PISA 2006. En efecto, aun cuando en dicho gráfico únicamente se reflejan los datos del área de Ciencias, es posible apreciar cómo, en todos los segmentos de la población, hay una notable diferencia de resultados según la lengua hablada en casa. Dado que el castellano ha sido ex-

cluido de la enseñanza, quienes lo tienen como lengua materna se encuentran en una situación de manifiesta desigualdad, que tiene su reflejo en los resultados académicos.

A la luz de estos datos, no deja de llamar la atención que un Gobierno cuya misión institucional es la defensa de los intereses generales de Cataluña ejercite sus competencias en materia educativa propiciando el fracaso escolar de parte de los catalanes, y especialmente en un momento en que, según los expertos en desarrollo, el futuro de la economía en los países desarrollados pasa por el capital humano y la sociedad del conocimiento. El sistema de matriculación para la primera enseñanza en Cataluña no sólo no ayuda a la calidad de la enseñanza, sino que vulnera el principio de igualdad.

### La Sentencia del TSJ de Cataluña de 2004

La Sentencia del Tribunal Supremo tiene el mérito de haber vuelto a poner sobre el debate público la cuestión de los derechos lingüísticos en la enseñanza. Ahora bien, como hemos señalado, se refiere principalmente a cuestiones de orden procesal, por lo que el análisis de la situación debe hacerse a partir de la Sentencia que originó el recurso de casación. En ella, el TSJC

debía resolver sobre cómo dar cumplimiento al derecho de opción lingüística en la primera enseñanza.

La Generalitat de Catalunya alegaba que el modo de cumplimiento del derecho reconocido en la Ley de Política Lingüística debía ser establecido por el Departamento de Educación, en ejercicio de la discrecionalidad administrativa. Los recurrentes, por el contrario, sostenían que el modo que había elegido el Gobierno catalán implicaba, de hecho, dejar vacío de contenido el derecho de opción lingüística, al someterlo a unas condiciones de ejercicio que disuadían a los padres de elegir, en igualdad y libertad, la lengua en la que había de hacerse la primera escolarización de sus hijos.

En su Sentencia, el TSJC sometió la citada discrecionalidad a la obligación de optimizar el contenido del derecho fundamental de los padres:

► ***“En el presente caso la Sala entiende ponderadamente más conforme con el ordenamiento jurídico la posición mantenida por la parte actora, pues la incorporación en el impreso de preinscripción del derecho de los niños a recibir la primera enseñanza en su lengua habitual, ya sea ésta el catalán o el castellano, coadyuvará a la mayor efectividad del derecho, legalmente contemplado, y al más eficaz cumpli-***

***miento de la obligación de la Administración de garantizar este derecho, aumentando razonablemente (de forma sencilla, añadiendo un par de nuevas casillas en el impreso de preinscripción) los medios necesarios para hacerlo efectivo y facilitando su ejercicio por padres y tutores”.***

De acuerdo con el TSJC, para garantizar el efectivo derecho de los padres, se obliga a la Administración a la inclusión de dos nuevas casillas en el impreso de preinscripción. El deber de garantizar los derechos de los padres es consecuencia obligada de que, como señala el Tribunal, los derechos consagrados en la Constitución no son meros enunciados retóricos, por lo que los poderes públicos deben actuar para que sean reales y efectivos. En el caso en cuestión, la Administración educativa autonómica está obligada a regular la preinscripción de tal modo que quede efectivamente garantizada la libertad y la igualdad de los padres que quieren que sus hijos reciban la primera enseñanza en castellano.

### **Jurisprudencia constitucional y conjunción lingüística: el caso de Catalunya**

El TSJC, vinculado por el objeto del proceso, no entró a enjuiciar el resto de la normativa autonómica, pero con-

**“El sistema de matriculación para la primera enseñanza en Catalunya no sólo no ayuda a la calidad de la enseñanza, sino que vulnera el principio de igualdad”**

## “Para garantizar el efectivo derecho de los padres, el TSJC obliga a la Administración a incluir dos nuevas casillas en el impreso de preinscripción”

viene recordar la doctrina del Tribunal Constitucional (TC) sobre esta materia.

Contrariamente a lo que se sostiene en el debate público, el TC no ha avalado la política de inmersión lingüística realizada en Cataluña por CiU o por el presente Gobierno tripartito. El Alto Tribunal, de momento, se ha pronunciado sobre el régimen lingüístico en la enseñanza previsto por la Ley de Política Lingüística de 1983, pero no ha tenido oportunidad de enjuiciar la ley vigente, de 1998.

En ese pronunciamiento (STC 337/1994, de 23 de diciembre, que resuelve una cuestión de constitucionalidad presentada por el Tribunal Supremo respecto de la Ley catalana de política lingüística de 1983), el TC se pronunció sobre el modelo lingüístico establecido por la Generalitat teniendo siempre en mente, a la hora de interpretar la Ley, que de lo que se trataba era de “alcanzar un equilibrio en cuanto a los resultados de la enseñanza de las dos lenguas”, para así “poder corregir positivamente una situación histórica de desigualdad respecto al castellano” (FJ 7).

Bajo estas premisas, el TC declaró que “corresponde al Estado velar por el respeto de los derechos lingüísticos en el sistema educativo y, en particular, el de recibir enseñanza en la lengua oficial

del Estado; pues no cabe olvidar que el deber constitucional de conocer el castellano (art. 3.1 CE) presupone la satisfacción del derecho de los ciudadanos a conocerlo a través de las enseñanzas recibidas en los estudios básicos” (FJ 10). Y también que “si al término de los estudios básicos los estudiantes han de conocer suficientemente y poder usar correctamente las dos lenguas cooficiales en Cataluña, 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” (FJ 10). Es decir, ninguna de las dos lenguas oficiales en Cataluña puede ser excluida de la vida académica.

Esto se traduce en obligaciones diferentes para los poderes públicos, en función del nivel educativo del que se trate. Para el caso de la primera enseñanza, el Tribunal Constitucional incluye una garantía mayor en relación con el modelo lingüístico, al señalar en el FJ 11 lo siguiente:

- ▶ ***“Aun cuando la finalidad a alcanzar sea el dominio de la lengua castellana y de la lengua propia de la Comunidad Autónoma al término de los estudios, es evidente que 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”.*

► **2. Las actividades orales y escritas, el material didáctico y los libros de texto, así como las actividades de evaluación de las áreas, las materias y los módulos del currículo deben ser normalmente en lengua catalana, salvo en el caso de la lengua y la literatura castellanas, de la lengua extranjera y de lo establecido en los artículos 13 y 15 de esta Ley.”**

A la vista del cuadro con los resultados del área de Ciencias del Informe PISA 2006, cabe decir que el régimen actual no respeta la exigencia establecida por el TC en 1994, pues como puede comprobarse el rendimiento de los escolares cuya lengua habitual es el castellano es “apreciablemente inferior” al de los escolares que sí han recibido la enseñanza en su lengua habitual.

Además, prohíbe la separación del alumnado “en centros ni en grupos por razón de su preferencia lingüística” (art. 12.1) y limita el derecho de los padres a la escolarización en lengua castellana al “primer curso de la escolarización básica o del segundo ciclo de educación infantil” (art. 12.2).

Ninguno de los Gobiernos autonómicos habidos hasta la fecha ha respetado la jurisprudencia constitucional. De hecho, el Proyecto de Ley de Educación de Cataluña, en fase de tramitación parlamentaria, da un paso más en la exclusión del castellano como lengua docente, puesto que su art. 11 establece lo siguiente:

Si este Proyecto fuera aprobado en estos términos, no parece aventurado pensar que dentro de unos años los datos del Informe PISA serán dramáticos. Se habrá sacrificado la educación de varias generaciones de catalanes en el altar del delirio identitario de unos obsesos de la ingeniería social.

### **Una propuesta política para garantizar la libertad y la igualdad en la educación**

► **“1. El catalán, como lengua propia de Cataluña, es la lengua normalmente utilizada como lengua vehicular y de aprendizaje del sistema educativo.**

A mi juicio, defender la igualdad en el acceso a una educación en libertad y de calidad es una de las tareas políticas más importantes que puede aco-

**“Contrariamente a lo que se sostiene, el TC no ha avalado la política de inmersión lingüística realizada en Cataluña”**

## “Ninguna de las dos lenguas oficiales en Cataluña puede ser excluida de la vida académica”

meter el centro-derecha. Una propuesta política para garantizar la libertad y la igualdad en la educación debe plantearse en un doble frente.

En primer lugar, mediante una Proposición de Ley dirigida a asegurar una presencia mínima del castellano en el sistema educativo, aplicable en todas las Comunidades Autónomas con otra lengua oficial aparte del castellano.

Para ello, las Cortes Generales pueden acudir a los títulos competenciales presentes en los artículos 149.1<sup>a</sup> (regulación de las condiciones básicas que garanticen la igualdad de todos los españoles en el ejercicio de los derechos constitucionales), o 149.1.30<sup>a</sup> (normas básicas para el desarrollo del artículo 27 de la Constitución, a fin de garantizar el cumplimiento de las obligaciones de los poderes públicos en esta materia). Debe tenerse presente que en sus Sentencias 87/1983 y 337/1994 el TC ha señalado que corresponde al Estado “regular la enseñanza de la única lengua que es oficial en todo su territorio, el castellano”. En definitiva, al Estado le compete regular las garantías básicas de la igualdad en el uso del castellano y de la enseñanza en este idioma.

En este sentido, el TC ha puesto de manifiesto que “el Estado puede regular, si lo considera oportuno, las garan-

tías básicas de la igualdad en el uso del castellano como lengua oficial ante todos los poderes públicos, así como las garantías del cumplimiento del deber de conocimiento del castellano, entre las que se halla la obligatoriedad de la enseñanza en ese idioma” (STC 82/1986, FJ 4).

Por otro lado, al atribuir al Estado, en virtud del art. 149.1.30<sup>a</sup>, la determinación del régimen jurídico de los títulos académicos y profesionales, el TC considera que corresponde a éste fijar las enseñanzas mínimas y los “horarios que se consideren necesarios para su enseñanza efectiva y completa” (STC 87/1983 FJ 4), y llega a señalar, en el FJ 5 de esta Sentencia, que los horarios mínimos de enseñanza del castellano y demás materias fijados por el Estado pueden alcanzar 16 de las 25 horas lectivas que normalmente tiene la semana escolar.

En segundo lugar, mediante una Proposición de Ley en el Parlamento autonómico dirigida a asegurar la libertad de elección de los padres, que garantice realmente que los escolares catalanes reciben enseñanza de (y en) catalán y castellano. No es suficiente con garantizar el uso del castellano (desde luego, no bastaría con garantizarlo para aquellos que tienen esta lengua como lengua habitual), sino que

## “El régimen lingüístico aplicado en Cataluña es una de las causas de su elevado fracaso escolar”

es necesario avanzar en la idea de que son los padres, salvo casos patológicos, quienes saben qué es lo mejor para sus hijos.

La igualdad en el acceso a una educación en libertad y de calidad implica no sólo defender los derechos de los castellanohablantes en Cataluña, sino también los derechos de los catalanohablantes que quieren elegir cómo educar a sus hijos, también en cuestiones lingüísticas.

El régimen lingüístico aplicado en Cataluña es una de las causas de su ele-

vado fracaso escolar. Durante décadas la educación ha sido el principal instrumento para el progreso personal, siendo el factor más importante para favorecer la movilidad social. La exclusión del castellano en la escuela catalana perjudica más a todos aquellos que se encuentran en una situación de mayor vulnerabilidad, condenados a no tener una educación de calidad.

La defensa de los derechos de estas personas es la mejor prueba de que una alternativa de centro-derecha para Cataluña es garantía de libertad e igualdad.