

LA LOMCE O LA CONSTRUCCIÓ D'UN DRET EDUCATIU INEXISTENT: EL DE TRIAR EL CASTELLÀ COM A LLENGUA VEHICULAR

Joan Ridaó Martín*

Resum

La Llei orgànica de millora de la qualitat de l'educació (LOMCE) va introduir el dret dels representants legals dels menors que els seus fills o pupils rebin ensenyament en castellà en aquelles comunitats autònomes (CCAA) amb més d'una llengua oficial. Aquest dret ha estat desenvolupat reglamentàriament en el RD 591/2014. Ambdues normes formen part d'una estratègia de determinats sectors polítics per a construir aquest dret, després d'haver intentat infructuosament que la doctrina constitucional el reconegui. Amb tot, els canvis jurisprudencials que s'han dut a terme amb la STC 31/2010 han intensificat l'exigència d'un tracte de plena igualtat del castellà en relació amb la resta de llengües cooficials han generat noves interpretacions sobre la constitucionalitat dels règims lingüístics vigents en diversos àmbits, també l'educatiu. A l'espera del pronunciament del Tribunal Constitucional sobre la qüestió, determinats preceptes de la LOMCE i de les seves normes de desenvolupament constitueixen una fractura de l'ordre constitucional i estatutari vigent en matèries com el règim lingüístic i les competències educatives a Catalunya.

Paraules clau: model de conjunció lingüística; drets lingüístics; deure de conèixer el català; llengua oficial.

THE LOMCE OR THE CONSTRUCTION OF A NON-EXISTENT BRANCH OF EDUCATION LAW REVOLVING AROUND THE CHOICE OF SPANISH AS THE VEHICULAR LANGUAGE

Abstract

The Implementing Law for the Improvement of Educational Quality (LOMCE) introduced the right for legal representatives of minors to have their children or wards taught in Spanish in those autonomous communities having more than one official language. This right was fleshed out regulatorily through RD 591/2014. Both laws are part of a strategy by certain political sectors to construct this branch of law, after having unsuccessfully tried to have it recognized by constitutional scholars. All in all, the changes in the case law that have taken place with Constitutional Court Judgment 31/2010, which have intensified the demand for strictly equal treatment for Spanish with respect to the rest of the co-official languages, have sparked new interpretations of the constitutionality of language rules in various spheres, including that of education. Now, in anticipation of the ruling by the Constitutional Court on the issue, certain provisions of the LOMCE and its enabling regulations constitute a divide in the constitutional and statutory principles that are currently in force in areas such as the language system and the distribution of powers in the Catalan educational system.

Key words: model for language convergence; language rights; duty to know Catalan; official language.

*Joan Ridaó Martín, professor titular i agregat acreditat de dret constitucional. Facultat de Dret. Universitat de Barcelona, jridao@ub.edu

Article rebut el 06.02.2015. Avaluació cega: 11.03.2015. Data d'acceptació de la versió final: 27.04.2015

Citació recomanada: RIDAO MARTÍN, Joan. «La LOMCE o la construcció d'un dret educatiu inexistent: el de triar el castellà com a llengua vehicular», *Revista de Llengua i Dret*, núm. 63, 2015, p. 77-91, DOI: [10.2436/20.8030.02.94](https://doi.org/10.2436/20.8030.02.94)

Sumari

1 Introducció

2 La doctrina constitucional sobre la llengua vehicular en el sistema educatiu en territoris amb llengües cooficials

2.1 El model de conjunció lingüística i el seu aval en la doctrina constitucional

2.2 La STC 31/2010, de 28 de juny

3 La configuració d'un nou dret en matèria educativa en la reforma de la LOE introduïda per la LOMCE

4 El desplegament reglamentari del RD 591/2014

4.1 El contingut del decret i la problemàtica lingüística que planteja

4.2 La invasió competencial en l'àmbit educatiu

5 Conclusions

Bibliografia

1 Introducció

La periòdica controvèrsia entre el govern de l'Estat i el de la Generalitat de Catalunya al voltant del model de conjunció lingüística que s'aplica en l'ensenyament públic d'aquesta comunitat ha viscut un altre episodi: l'aprovació de la Llei orgànica 8/2013, de 9 de desembre, per a la millora de la qualitat educativa (LOMCE). En concret, i als efectes d'allò que ens interessa en aquest treball,¹ direm que l'apartat noranta-nou de l'article únic introdueix una nova disposició addicional (DA), trenta-vuitena en la Llei orgànica 2/2006, de 3 de maig, d'educació (LOE), sota la rúbrica «Llengua castellana, llengües cooficials i llengües que gaudeixin de protecció legal», que ha sigut objecte d'un ulterior desplegament reglamentari a través del Reial decret (RD) 591/2014, d'11 de juliol.

Amb aquesta nova construcció, que aprofita el rang orgànic del vehicle normatiu utilitzat, el Govern de l'Estat pretén donar llum a un suposat dret dels pares i les mares perquè els seus fills o pupils rebin ensenyament en castellà en aquelles CCAA amb més d'una llengua oficial; dret que, com és sabut, ha estat declarat inexistent de forma reiterada per la jurisprudència constitucional. Aquesta estratègia del legislador estatal va a rebuï d'alguns plantejaments fets per entitats organitzades entorn del reconeixement del dret a l'escolarització en castellà, davant de la justícia ordinària. No debades, a Catalunya la conflictivitat per via judicial sobre aquesta qüestió no havia cessat mai des de principis dels anys noranta,² per bé que el balanç fou favorable al sistema educatiu desenvolupat pels successius governs de la Generalitat fins a finals de 2010. A partir d'aquest moment, distints pronunciaments del Tribunal Suprem (TS),³ van acollir les demandes d'alguns particulars; de manera que, a grans trets, davant l'exclusió de la llengua castellana com a llengua vehicular del sistema educatiu de Catalunya s'exigia la reversió d'aquesta situació, tot instant l'Administració educativa de Catalunya a adoptar les mesures necessàries a aquest efecte.

Com s'exposarà més endavant amb detall, la posició adoptada recentment pel Tribunal Suprem, i el punt d'ancoratge també de la recent actuació del legislador estatal, es troba en la confusa i ambigua sentència del Tribunal Constitucional (STC) 31/2010, de 28 de juny, sobre l'Estatut d'autonomia de Catalunya (EAC); en la qual, mitjançant una tortuosa interpretació conforme, per bé que l'alt tribunal recupera bona part de la seva doctrina precedent en matèria lingüística en el sistema educatiu, aporta com a novetat «l'èmfasi i la claredat (en aquest punt sí) [...] amb què el Tribunal puntualitza l'obligació d'haver d'estatuir ensenyament en castellà, al marge que n'hi pugui haver prou amb l'ensenyament del castellà per garantir el seu coneixement i ús».⁴

En consonància amb aquesta mutació doctrinal, el legislador estatal ha abordat, a través de l'apartat noranta-nou de l'article únic de la LOMCE, i especialment amb el que preveu el RD 591/2014, no només la construcció *ex novo* d'un dret dels representants legals dels menors a escollir el castellà com a llengua vehicular de l'educació en territoris amb més d'una llengua oficial, sinó també la facultat de l'Estat d'actuar substituint la facultat de les comunitats autònomes quan s'estimi que aquestes no el garanteixin dins del marc de la programació educativa, disposant l'escolarització dels alumnes afectats en centres privats que tinguin aquesta oferta, compensant a càrrec de la comunitat autònoma el cost corresponent.

2 La doctrina constitucional sobre la llengua vehicular en el sistema educatiu en territoris amb llengües cooficials

2.1 El model de conjunció lingüística i el seu aval en la doctrina constitucional

Com és sabut, els drets constitucionals en matèria lingüística en l'àmbit de l'ensenyament no s'expressen textualment en l'articulat, sinó que han estat deduïts per la jurisprudència del TC (en particular, la rellevant STC 337/1994, de 23 de desembre). En la formulació més habitual, el dret i el deure d'ensenyar les llengües

1 Els punts de dubtosa constitucionalitat i estatutarietat de la LOMCE no s'esgoten, ni molt menys, en la matèria analitzada aquí. El Dictamen 3/2014, de 28 de gener, del Consell de Garanties Estatutàries identifica fins a onze àmbits específics en els quals es produeix aquesta situació.

2 CORRETTJA TORRENS, Mercè. «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.

3 Per exemple, les sentències del TS de 9, 13 i 16 de desembre de 2010, o les de 10 i 19 de maig de 2011.

4 MILIAN I MASSANA, Antoni. «El règim de les llengües oficials. Comentari a la Sentència del Tribunal Constitucional 31/2010», *Revista Catalana de Dret Públic*, número especial sentència sobre l'Estatut, 2010, p. 136-137.

oficials es deriva del joc combinat de la declaració d'oficialitat i, per tant, del dret a conèixer-les i usar-les [art. 3 Constitució espanyola (CE) en connexió amb el dret a l'educació (art. 27 CE)].⁵

De forma coherent, el paràmetre de compliment que assenyalava la mateixa jurisprudència és la garantia, al final de l'etapa educativa obligatòria, del domini de la o les llengües oficials en un territori; així mateix, s'assigna a l'Estat en el seu conjunt (incloent-hi les comunitats autònomes) «el deber constitucional de asegurar el conocimiento tanto del castellano como de las lenguas propias de aquellas comunidades que tengan otra lengua como oficial» (STC 87/1983 Fonament Jurídic [FJ] 5, reiterada en la STC 337/1994, FJ 10). La CE configura, doncs, el dret a l'educació com un dret de naturalesa prestacional i encomana la seva organització als poders públics competents. Això té implicacions significatives.

En primer lloc, el dret constitucional a l'educació en les llengües oficials pot ser garantit mitjançant una pluralitat de models i correspon, en cada cas, a l'administració competent determinar la forma com s'ha de rebre aquesta educació en una llengua o altra, de conformitat amb el repartiment competencial en la matèria. Una mostra d'això és la diversitat de models lingüístics educatius aplicats a l'Estat espanyol,⁶ com ara el de conjunció lingüística, inspirat per la Llei 7/1983, de 18 d'abril, de normalització lingüística a Catalunya (LNL),⁷ incorporat a l'Estatut vigent a Catalunya, que exclou l'elecció de llengua i la separació dels alumnes per centres o grups de classe per raó de llengua. Com és àmpliament conegut, en la ja citada STC 337/1994, el Tribunal Constitucional va declarar la plena constitucionalitat d'aquest model, inclosa la determinació que el català, com a llengua pròpia de Catalunya, fos la llengua vehicular de l'ensenyament i el seu «centre de gravetat» (FJ 7, 8 i 10).

L'alt tribunal arribà a aquesta conclusió en base a dos grans arguments: l'objectiu d'integració i cohesió social, i la normalització lingüística. El primer d'aquests, partia del fet que, a parer del Tribunal, la garantia del coneixement correcte d'ambdues llengües a l'acabament de l'ensenyament bàsic comportava la no exclusió de cap de les dues llengües oficials i era suficient per complir amb la previsió de l'article 3.1 CE sobre el deure de coneixement del castellà. El segon, consistia en l'apreciació que el model lingüístic educatiu català preservava una realitat social efectiva, per mitjà de la qual permetia esmenar situacions històriques de desequilibri i evitar que el català tingués una posició secundària.

Els principals elements del règim lingüístic establert a Catalunya —els conceptes de llengua pròpia i oficialitat, els drets lingüístics dels ciutadans i el model lingüístic escolar de conjunció—, primer per la LNL i després per la Llei 1/1998, de 7 de gener, de política lingüística (LPL), va ser objecte d'una atenció especial durant el procés de revisió estatutària que donà lloc al vigent EAC. L'objectiu bàsic, en aquest aspecte, fou el blindatge de les opcions fonamentals adoptades en aquesta matèria per elevar-lo a rang estatutari.⁸ Això es reflectí:

«en una regulació àmplia de la llengua en el si del nou Estatut d'autonomia de 2006 —en contrast amb la formulació sintètica dels principis juridicolingüístics en l'article 3 de l'Estatut de 1979—, que s'estén a diferents títols o capítols, com a opció sistemàtica coherent amb el caràcter transversal de la llengua i

⁵ En aquest sentit, és obligat fer referència a alguns autors que han tractat a bastament la qüestió des de distints punts de vista: MILIAN MASSANA, Antoni. «Derechos lingüísticos y derecho fundamental a la educación: un estudio comparado: Italia, Bélgica, Suiza, Canadá y España», Madrid: Cívitas, 1994; ALBERTÍ ROVIRA, Enoch. «El régimen lingüístico de la enseñanza (Comentario a la STC 337/1994, de 23 de diciembre)», *Revista Española de Derecho Constitucional*, Año 15. Núm. 44. Mayo-Agosto 1995; PAREJO, Luciano. «El sistema de conjunción lingüística en la enseñanza no universitaria», *Estudios jurídicos sobre la Ley de Política Lingüística*, Madrid-Barcelona, Institut d'Estudis Autònoms-Marcial Pons, 1999; URRUTIA LIBARONA, Iñigo. *Derechos lingüísticos y euskera en el sistema educativo*. Pamplona: Pamiela Argitaletxea, 2005; i FERNÁNDEZ FARRERES, Germán. «La lengua de la enseñanza», *Cuadernos de Derecho Judicial*, núm. 11, 2007.

⁶ Vid. PONS, Eva i VERNET, Jaume. «La llengua de l'ensenyament a les Comunitats Autònomes amb llengua pròpia», *Revista d'Estudis Autònoms i Federals*, núm. 8, abril 2009, p. 162-185.

⁷ De fet, l'establiment del català com la llengua vehicular i d'aprenentatge normalment emprada en l'educació infantil, l'educació primària i l'educació secundària obligatòria, no es produeix fins al desenvolupament reglamentari de la LNL al 1992, en concret en els Decrets 75/1992, pel que fa a l'educació infantil; 95/1992, en relació amb l'educació primària, i 96/1992, pel que fa a l'educació secundària.

⁸ Val a dir que en l'EAC de 2006 la matèria lingüística incorporava també principis nous, la fixació dels quals exigia un rang de llei orgànica, bé per afectar matèries de desplegament constitucional (entre d'altres, la declaració de l'oficialitat de l'occità o aranès, l'explicitació del deure de conèixer el català o la competència autonòmica en la matèria de llengua), o bé per afectar les institucions estatals (com ara la capacitació lingüística del personal de les administracions de dependència estatal, els drets lingüístics davant dels òrgans constitucionals o jurisdiccionals d'àmbit estatal o la implicació de l'Estat en la protecció i el foment del català).

que determina l'aplicació a les prescripcions lingüístiques de les distintes tècniques de regulació i garantia previstes pel text estatutari».⁹

En segon lloc, i directament connectada amb la naturalesa prestacional del dret a l'educació, la reiterada afirmació del TC de què «[n]inguno 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, de 27 de novembre, FJ 3), ha estat reiterada posteriorment en altres Sentències com ara les STC 19/1990 (FJ 4) i 337/1994 (FJ 9), així com en l'encara més recent STC 48/2013, de 28 de febrer, en la qual després d'afirmar que l'educació constitueix una activitat reglada recorda 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. 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» (FJ 3).

Cal remarcar, però, que aquesta capacitat organitzativa del sistema educatiu per part del Govern de Catalunya, ha estat reconeguda pel TC paral·lelament a l'establiment del límit de la no exclusió del castellà com a llengua docent, i de la qual s'ha de garantir el seu ús i coneixement en el territori de la comunitat autònoma (STC 337/1994, FJ 10). Però és ben clar, en la jurisprudència constitucional, que aquesta exclusió no es produeix, simplement, pel fet que el català sigui la llengua «normalment» emprada. En aquest sentit, resulta pertinent recordar que el mateix EAC incorporà en el seu text aquesta doctrina constitucional, en establir, de forma expressa, el deure d'assegurar el coneixement suficient de les llengües oficials al final de l'ensenyament obligatori (art. 35.2 EAC) i, alhora, reconeixent que «[e]ls alumnes tenen dret a no ésser separats en centres ni en grups de classe diferents per raó de llur llengua habitual» (art. 35.3 EAC).

2.2 La STC 31/2010, de 28 de juny

Com es recordarà, es produí una notable expectació per conèixer el posicionament del Tribunal Constitucional al voltant dels aspectes lingüístics de l'EAC de 2006.¹⁰ A parer meu, la doctrina continguda en la STC 31/2010 en aquesta matèria va servir per decebre tant els defensors a ultrança del text estatutari com els partidaris d'una inflexió més aguda en la doctrina del Tribunal sobre el tractament de les llengües cooficials. No només perquè la citada Sentència fa en aquest punt un dels comptats pronunciaments d'inconstitucionalitat que incorpora,¹¹ sinó sobretot per la confusió i ambigüitat que traspuen les seves interpretacions conformes en diversos extrems.¹² En particular, en allò que aquí ens interessa, resulten rellevants els pronunciaments relatius al deure de coneixement de les llengües cooficials i al seu ús com a llengua vehicular de l'ensenyament.

Efectivament, la STC 31/2010 fa una interpretació —una «revisitació», en paraules de la professora Eva PONS—¹³ de l'oficialitat de la llengua catalana, que el legislador estatutari definí en termes paral·lels al castellà (articles 6.2 i 32 EAC), correctiva de la consignació del deure de coneixement del català, que constituïa una de les novetats de la reforma del 2006. Així,

⁹ PONS PARERA, EVA. «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 Autònomic i Federals*, núm. 12, març 2011, p. 121.

¹⁰ *Vid.* MURO BAS, XAVIER. «Valoració dels aspectes relatius a la llengua en la sentència del Tribunal Constitucional 31/2010, de 28 de juny, sobre l'Estatut d'autonomia de Catalunya», *Revista Catalana de Dret Públic*, número especial sentència sobre l'Estatut, 2010, p. 139.

¹¹ Concretament, la STC 31/2010 declarà la inconstitucionalitat de l'incís «i preferent» de l'art. 6.1 EAC, amb l'argumentació de que les administracions públiques catalanes i el poder públic estatal a Catalunya «no pueden tener preferencia por ninguna de las dos lenguas oficiales [atès que això aniria] en perjuicio del equilibrio inexcusable entre dos lenguas igualmente oficiales» (FJ 14, lletra a).

¹² En aquest sentit, la professora PLA BOIX avança que «la STC 31/2010, en la interpretació *secundum constitutionem* que fa de certes previsions de l'Estatut, assumeix una lectura tan forçada de la dicció literal de la norma que genera una certa inseguretat jurídica. Tant és així que, previsiblement, en un futur suscitarà debats polítics i acadèmics i esdevindrà també font d'incommensurables conflictes. De fet, la tasca hermenèutica del Tribunal, més enllà de l'encert o el desencert dels arguments que s'esgrimeixen en els fonaments jurídics de la resolució, en lloc d'aclarir el sentit de les previsions estatutàries, en alguns casos imposa una lectura que en dificulta la comprensió i en desdibuixa el sentit literal i autèntic». (PLA BOIX, ANNA M. «El règim lingüístic en la sentència 31/2010, de 28 de juny», *Revista catalana de dret públic*, número especial sentència sobre l'Estatut, 2010, p. 146.

¹³ PONS PARERA, EVA. «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 Autònomic i Federals*, núm. 12, març 2011, p. 130.

«[s]i bé la Sentència planteja correctament la disjuntiva sobre la legitimitat o no d'introduir estatutàriament un deure de coneixement relatiu a les altres llengües oficials, les claus argumentals prevalents dins de la Sentència condueixen a tancar en fals la qüestió. Així, després de reiterar la doctrina constitucional que connecta mitjançant al·lusions inconcretes el deure de conèixer el castellà amb d'altres disposicions constitucionals –ens podem preguntar lícitament, quines?–, el TC identifica [...] el deure constitucionalitzat amb una facultat d'«ús normal» del castellà per part dels poders públics, excloent de la possibilitat dels ciutadans d'exigir-los l'ús d'una altra llengua».¹⁴

Així tenim que si la STC 31/2010 no conté pròpiament una declaració d'inconstitucionalitat del deure de conèixer el català, no és menys cert que practica una reconstrucció interpretativa prou restrictiva del sentit i abast que perseguia l'article 6.2 EAC i que, malgrat l'afirmació del mateix TC en el sentit que el precepte admet aquesta possibilitat «con naturalidad», això no deixa de ser gaire coherent amb la seva literalitat i amb la pròpia sistemàtica estatutària, ja que el reconduïx a un deure «concret» i «individualizable» en l'àmbit de l'ensenyament i la funció pública.¹⁵

Aquesta interpretació no ha deixat ningú satisfet; Alonso de Antonio afirma que «[e]ntendida de esta extraña manera la obligación de conocer una lengua u otra, y toda vez que las competencias en relación a la normativa de las lenguas autonómicas se dejan en manos de las Comunidades Autónomas, la conclusión va a ser el retroceso en la utilización pública del castellano en favor de la lengua vernácula».¹⁶ A l'altra banda de l'espectre, Eva Pons ha conclòs que:

«[e]n síntesi, la noció d'oficialitat revisitada suscita nombrosos dubtes i possibles objeccions, no solament per les contradiccions internes de la STC 31/2010, en derivar de l'article 3.1 CE unes prerrogatives del castellà que s'oposen a la igualtat o paritat de les llengües oficials que ella mateixa predica, sinó també perquè la pretesa superioritat de l'oficialitat del castellà a Catalunya es fonamentaria en una comprensió ideològica determinada, i no explicitada, del model lingüístic constitucional d'acord amb la qual existiria una única llengua oficial necessària, tot reservant a les altres un lloc secundari o subordinat».¹⁷

Aquest indubtable canvi de criteri,¹⁸ exposat en la STC 31/2010, sobre l'ús de les llengües oficials afecta també altres àmbits sectorials, com ara la funció pública, on ja ha començat a operar resultats tangibles. En aquest sentit, resulta significativa la STC 165/2013 relativa a la modificació de la Llei balear 9/2012, de modificació de la Llei 3/2007, de la funció pública i de determinades disposicions de la Llei de normalització lingüística i algunes normes de règim jurídic de l'Administració autonòmica, en la qual el Tribunal altera de forma substancial la interpretació manifestada en la jurisprudència anterior; sobretot la STC 46/1991, que havia sostingut la «raonabilitat» i el caràcter «justificat i equitatiu» de l'exigència de cert nivell de

14 PONS PARERA, Eva. «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*, núm. 12, març 2011, p. 132.

15 El TC afirmà que «[e]l art. 6.2 EAC seria inconstitucional y nulo en su pretensión de imponer un deber de conocimiento del catalán equivalente en su sentido al que se desprende del deber constitucional de conocimiento del castellano. Ello no obstante, el precepto admite con naturalidad una interpretación distinta y conforme con la Constitución, toda vez que, dirigiendo el precepto un mandato a los poderes públicos de Cataluña para que adopten “las medidas necesarias para facilitar ... el cumplimiento de este deber”, es evidente que sólo puede tratarse de un deber “individualizado y exigible” de conocimiento del catalán, es decir, de un deber de naturaleza distinta al que tiene por objeto al castellano de acuerdo con el art. 3.1 CE (STC 82/1986, FJ 2). No hay aquí, por tanto, contrapunto alguno a la facultad del poder público de la Generalitat de utilizar exclusivamente la lengua catalana en sus relaciones con los ciudadanos, que sería improcedente, sino que se trata, aquí sí, no de un deber generalizado para todos los ciudadanos de Cataluña, sino de la imposición de un deber individual y de obligado cumplimiento que tiene su lugar específico y propio en el ámbito de la educación, según resulta del art. 35.2 EAC, y en el de las relaciones de sujeción especial que vinculan a la Administración catalana con sus funcionarios, obligados a dar satisfacción al derecho de opción lingüística reconocido en el art. 33.1 EAC. Si el concreto régimen jurídico de ese deber individualizado y exigible es o no conforme con la Constitución habrá de verse en el momento de examinar la constitucionalidad de dichos preceptos, también objeto del presente recurso. Importa aquí únicamente, sin embargo, que, concebido como un deber de naturaleza distinta al que sólo cabe predicar del castellano, esto es, como un deber que no es jurídicamente exigible con carácter generalizado, el deber de conocimiento del catalán tiene un objeto propio que lo justifica como mandato y que permite interpretarlo conforme a la Constitución» (STC 31/2010 FJ 14 b).

16 ALONSO DE ANTONIO, Angel Luis. «La cuestión lingüística en la sentencia del Tribunal Constitucional sobre el Estatuto de Autonomía de Catalunya», *Teoría y Realidad Constitucional*, núm. 27, 2011, p. 455.

17 PONS PARERA, Eva. «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*, núm. 12, març 2011, p. 134.

18 MILIAN I MASSANA, Antoni. «El règim de les llengües oficials. Comentari a la Sentència del Tribunal Constitucional 31/2010», *Revista catalana de dret públic*, número especial sentència sobre l'Estatut, 2010, p. 134.

coneixement com a requisit general de capacitat per accedir a un lloc de treball a l'Administració, com hem tingut ocasió d'analitzar en un treball recent.¹⁹

El suara exposat posicionament sobre els principis de la llengua pròpia i la cooficialitat condiona la posterior argumentació de la STC 31/2010 en matèria lingüística a l'ensenyament (FJ 24). Efectivament, l'inicial pronunciament, que podem considerar de naturalesa preventiva, sobre el concepte de «normalitat d'ús» en l'article 6.1 EAC, troba el seu reflex en la lectura que el TC fa de l'article 35 EAC. De fet, l'alt tribunal no qüestiona aquí els dos pilars bàsics de la doctrina formulada per la STC 337/1994, això és: d'una banda, la inexistència a la Constitució d'un valor o dret fonamental que empari el dret de l'alumne o dels seus progenitors a triar l'escolarització en una llengua oficial determinada; i, de l'altra, la competència de la comunitat autònoma —en el marc de la legislació bàsica estatal— per determinar el model lingüístic, sens perjudici de les competències estatals per garantir el respecte dels drets lingüístics en l'àmbit de l'ensenyament. Tanmateix, el que sí que fa el TC és afegir, amb una clara voluntat de garantir la posició del castellà també en aquest àmbit, un seguit de precisions a l'article 35 EAC de contorns més aviat poc definits pel que fa al seu contingut material. En concret, imposa una interpretació constitucionalment adequada «en el sentido que [les prescripcions de l'article 35 EAC] no impiden el libre y eficaz ejercicio del derecho a recibir la enseñanza en castellano como lengua vehicular y de aprendizaje en la enseñanza» (FJ 24). Amb tot, com ha subratllat Eva Pons, en principi

«el TC no extreu conseqüències concretes dels límits formulats de la no exclusió del castellà o del principi de proporcionalitat en relació amb els diversos fins presents en l'àmbit de l'ensenyament, de manera que es manté la capacitat dels òrgans autonòmics per definir des de la perspectiva de la llengua vehicular el model lingüístic educatiu».²⁰

D'aquí la insatisfacció renovada dels sectors doctrinals partidaris d'una afirmació més rotunda i imperativa de la doctrina constitucional sobre el castellà com a llengua vehicular del sistema educatiu per a tot el territori de l'Estat espanyol, amb independència del rol que, en cada cas, puguin desenvolupar les llengües cooficials. Així, per exemple, Francesc de Carreras²¹ ha retret a l'alt tribunal no haver declarat la inconstitucionalitat de l'esmentat article 35 EAC, mentre que Alonso de Antonio l'ha acusat, fins i tot, d'ignorar el posicionament en la matèria de la jurisprudència ordinària.²²

Amb tot, sembla indiscutible que la STC 31/2010 (FJ 14 lletra *a*, darrer paràgraf) suggereix, com a mínim, la necessitat que el legislador introdueixi un nou dret, en afirmar, sense embuts, que el català no és l'única llengua vehicular de l'ensenyament; és a dir, en asseverar que pot ser que existeixi més d'una llengua amb aquest caràcter a partir de la previsió de l'art. 6.1 EAC, que estableix que el català «[...] és també la llengua normalment emprada com a vehicular i d'aprenentatge en l'ensenyament». I això, no cal dir, desfigura i contravé la noció mateixa de llengua vehicular, car aquesta, per definició, només pot ser una. Altrament es podria parlar de llengua de comunicació o d'ús docent, però en cap cas de llengua vehicular *stricto sensu*. Aquesta deducció, a més, es veu corroborada ineluctablement amb la lectura del FJ 24 de la mateixa

19 RIDAO MARTÍN, Joan. «El canvi de paradigma en la jurisprudència constitucional sobre la competència lingüística dels empleats públics», *Revista de Llengua i Dret*, núm. 61, 2014, p. 72-86.

20 PONS PARERA, Eva. «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*, núm. 12, març 2011, p. 145.

21 CARRERAS SERRA, Francesc de. «¿Es constitucional el Estatuto de Cataluña? El Estado de las autonomías tras la sentencia del TC», *Claves de Razón Práctica*, núm. 206, 2010, p. 18.

22 «La postura del Tribunal es de una ingenuidad lamentable, dejando a la interpretación futura de los gestores públicos de la enseñanza en Cataluña la utilización de una u otra lengua, en este caso, básicamente de una, el catalán. No se puede limitar el Tribunal a señalar que la ausencia de una mención expresa al castellano en el artículo de referencia no impide su utilización. Evidentemente que no lo impide porque no puede hacerlo porque desconocería el carácter oficial del castellano también en Cataluña. El problema es que ese artículo [...] no garantiza, sino más bien al contrario, que los ciudadanos puedan recibir enseñanza en castellano y el Tribunal Constitucional al limitarse a interpretarlo de forma tan cicatera no contribuye a defender al castellano como lengua ordinaria en la enseñanza sino todo lo contrario, le condena a ser una lengua residual sin apenas implantación en las escuelas catalanas, lo contrario de lo que ordena el Tribunal Supremo en las SS 6629/2010 y 6632/2010 de la Sección 4ª de la Sala de lo Contencioso Administrativo sobre la consideración del castellano como lengua vehicular en la enseñanza en Cataluña» (ALONSO DE ANTONIO, Angel Luis. «La cuestión lingüística en la sentencia del Tribunal Constitucional sobre el Estatuto de Autonomía de Catalunya», *Teoría y Realidad Constitucional*, núm. 27, 2011, p. 456).

Sentència, en què el TC «replica ja amb fermesa al desafortunat silenci que, en relació amb el castellà, guarden els apartats 1 i 2, primer incís, de l'art. 35 EAC»:²³

«[...] nada permite, sin embargo, que el castellano no sea objeto de idéntico derecho ni disfrute, con la lengua catalana, de la condición de lengua vehicular en la enseñanza» (FJ 24).

De forma que el Tribunal extreu directament de la Constitució i de l'Estatut l'existència d'un dret inexistent (o els fa dir una cosa que no diuen), en tant que «[...] [aquests] no vinculen el caràcter de llengua vehicular d'una llengua oficial a l'assoliment de resultats en els processos de normalització lingüística».²⁴ I, a més, ho subratlla erigint-se en un qualificat prescriptor del legislador quan, de manera gens dissimulada, afirma que:

«Siendo así que ambas lenguas han de ser no sólo objeto de enseñanza, sino también medio de comunicación en el conjunto del proceso educativo, es constitucionalmente obligado que las dos lenguas cooficiales sean reconocidas por los poderes públicos competentes como vehiculares, siendo en tales términos los particulares titulares del derecho a recibir la enseñanza en cualquiera de ellas» [la cursiva és meua].

3 La configuració d'un nou dret en matèria educativa en la reforma de la LOE introduïda per la LOMCE

Com ja ha estat dit, la LOMCE introdueix una nova disposició addicional, trenta-vuitena en la LOE, sota la rúbrica «Llengua castellana, llengües cooficials i llengües que gaudeixin de protecció legal», per la qual s'estableix el dret dels pares i les mares que els seus fills o pupils rebin ensenyament en castellà en aquelles CCAA amb més d'una llengua oficial. A més, s'habilita l'Estat a actuar substituint les comunitats autònomes quan aquestes no el garanteixin, disposant l'escolarització dels alumnes afectats en centres privats que tinguin aquesta oferta, traslladant a la comunitat el cost corresponent.

El contingut de la regulació orgànica afegida per la nova disposició, trenta-vuitena de la LOE, s'estructura en sis apartats. En el primer, s'afirma el propòsit de garantir el dret dels alumnes a rebre l'ensenyament en castellà i en les altres llengües cooficials en els territoris respectius, declarant que l'una i les altres són llengües vehiculars, en tot l'Estat i en les respectives comunitats autònomes, d'acord amb els seus estatuts i la normativa aplicable. D'acord amb això, els dos apartats següents preveuen, d'una banda, que en finalitzar l'educació bàsica tots els alumnes han de comprendre i expressar-se de forma oral i per escrit en ambdues llengües, la castellana i la cooficial: i, de l'altra, que la seva utilització no pot ser font de discriminació en l'exercici del dret a l'educació.

El quart apartat, que és el que desenvolupa l'esmentat RD 591/2014, ofereix dues alternatives per tal de garantir el dret dels alumnes a rebre l'ensenyament en ambdues llengües oficials: la implantació de sistemes que garanteixin la impartició d'assignatures no lingüístiques tant en llengua castellana com en llengua cooficial en les etapes obligatòries (amb la possibilitat d'incloure-hi llengües estrangeres); de manera que les administracions educatives hagin de determinar la proporció raonable en cada cas, que pot variar en funció de les circumstàncies de cada territori; o bé, l'establiment de sistemes en què les assignatures no lingüístiques s'imparteixin només en una de les llengües cooficials, sempre que es garanteixi una oferta alternativa d'ensenyament sufragada amb fons públics, en la qual s'utilitzi la llengua castellana com a vehicular en una proporció raonable.

En aquest sentit, cal destacar, com ja va fer el Consell de Garanties Estatutàries de Catalunya en el DCGE 3/2014 (FJ 4), que l'expressió «proporció raonable», substancial en el reconeixement del nou dret, no apareix en cap sentència constitucional referida a la utilització de la llengua vehicular.²⁵ Però, tot i la crítica d'aquest òrgan consultiu, en el sentit que la LOE no conté ni tan sols paràmetres que es puguin considerar mínimament objectius per apreciar el quàntum de raonabilitat (FJ 4), com tampoc els conté el Reial decret que examinarem posteriorment. Allò que ara és rellevant és que aquesta apreciació hauria de correspondre exclusivament a

²³ Vid. 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, 2011, p. 56-64.

²⁴ En aquest sentit, vid. SEGURA GUINART, Lluís J. «Les llengües oficials en la doctrina recent del Tribunal Constitucional», *Revista de Llengua i Dret*, núm. 56, 2011, p. 102

²⁵ El que es deia a la STC 337/1994 «era que aquesta qüestió havia de ser resolta pels poders públics en funció del compliment d'uns determinats objectius, de manera que s'assolís un resultat proporcionat a les finalitats esmentades».

l'Administració educativa catalana, a l'empara de les seves competències sobre educació. En aquest context val la pena recordar que en el Dictamen del Consell d'Estat (DCE) 172/2013 sobre l'avantprojecte de llei, aquest en destaca com a positiva la determinació conjunta per part de les diferents administracions educatives (Estat/CCAA) de la «proporció raonable» a què semblava al·ludir el text; i que, després, ha estat objecte d'una hermenèutica distinta en el moment del desenvolupament reglamentari. El Consell fins i tot anava més enllà, atorgant un protagonisme especial a les CCAA:

«[e]n la medida en que la programación de las lenguas en que se imparten las distintas materias y áreas debe estar guiada por el objetivo de que todo el alumnado alcance los niveles competenciales que se marquen en la normativa curricular, son las autonomías las que están en condiciones de determinar dónde se producen los registros competenciales más bajos, y dónde es, por tanto, preciso intensificar medidas de apoyo especiales, lo que sin duda producirá gran variedad de situaciones entre Comunidades Autónomas» (DCE 172/2013, VI I).

Així, el desenvolupament fet posteriorment en aquest punt pel RD 591/2014, atribuïnt als òrgans del Ministeri d'Educació, Cultura i Esport la capacitat per decidir si es respecta en cada cas l'esmentada proporció raonable d'ensenyaments en llengua docent castellana, segons el Consell de Garanties Estatutàries de Catalunya, és constitucionalment il·legítim (DCGE 21/2014 FJ 3.3). Amb aquesta previsió, l'Estat no només condiciona les polítiques de la Generalitat en matèria, d'educació, en la qual aquesta té plena competència per a definir i organitzar el servei públic corresponent (art. 131 EAC), sinó que altera substantivament el model lingüístic establert per la institució catalana, d'acord amb el que preveu l'article 35 EAC.

Cal destacar que, després d'aquestes previsions normatives i de reconèixer el dret dels pares, les mares o els tutors que els seus fills o pupils rebin ensenyament en castellà, dins de la programació educativa, el quart apartat de la disposició citada detalla, en tres paràgrafs molt rellevants, un seguit de previsions relatives al seu desenvolupament reglamentari. D'una banda, s'atribueix al Ministeri d'Educació, Cultura i Esport la regulació d'un procediment administratiu, del qual ja s'apunten alguns elements (inici a instància de l'interessat, instrucció per l'alta inspecció, tràmit d'audiència i sentit del silenci) per comprovar les situacions dels alumnes en què no es garanteixi una oferta docent raonable sostinguda amb fons públics en la qual el castellà s'utilitzi com a llengua vehicular. I de l'altra, es preveu el règim d'assumpció íntegra pel citat Ministeri, per compte de l'administració educativa competent, de les despeses efectives d'escolarització dels esmentats alumnes en centres privats en els quals hi hagi aquesta oferta, amb les condicions i el procediment que es determinin per reglament.²⁶ Aquests tres paràgrafs, juntament amb el nou apartat 3 de la disposició addicional vuitena LOFCA, es troben entre els que han estat declarats contraris a la Constitució i a l'Estatut pel Consell de Garanties Estatutàries en el DCGE 3/2014, de 28 de gener (FJ 4).

Finalment, direm que la disposició addicional es tanca amb l'atribució a l'alta inspecció de l'Estat de la facultat de vetllar pel compliment de les normes tot just exposades sobre la utilització de la llengua vehicular en els ensenyaments bàsics (apt. 5) i amb una prescripció per a l'oferta de llengües no oficials que gaudeixin de protecció legal (apt. 6).

²⁶ En íntima connexió amb aquest mecanisme de repercussió, la disposició final tercera de la LOMCE va afegir també un nou apartat 3 a la disposició addicional vuitena de la Llei Orgànica 8/1980, de 22 de setembre, de finançament de les comunitats autònomes (LOFCA) on es declara que l'Estat pot deduir o retenir, dels imports satisfets per tots els recursos dels règims de finançament de les comunitats autònomes, l'import de les despeses d'escolarització en centres privats assumit pel Ministeri d'Educació, Cultura i Esports a compte de les comunitats autònomes. El Consell d'Estat va emetre una opinió contrària a la inclusió d'aquesta disposició en la llei, «puesto que no existe un “pretendido derecho a recibir las enseñanzas única y exclusivamente en castellano” (STC 31/2010, FJ 24) la regla de que las Administraciones educativas deberán sufragar los gastos de escolarización cuando los padres o tutores decidan escolarizar a sus hijos o pupilos en centros privados que utilicen el castellano como vehicular, más allá de las dificultades técnico-jurídicas que podría conllevar su aplicación (disposición adicional trigésima octava.4.c), no debería figurar en la Ley, por afectar al 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» (DCE 172/2013, VI I).

4 El desplegament reglamentari del RD 591/2014

4.1 El contingut del decret i la problemàtica lingüística que planteja

El RD 591/2014, d'11 de juliol, és directament tributari dels dos preceptes de la LOMCE que hem exposat detalladament en l'apartat anterior; atès que el seu objecte és regular, els procediments administratius relatius al reconeixement de la compensació dels costos d'escolarització previstos en l'apartat 4 de la nova disposició addicional, trenta-vuitena de la LOE. En aquest aspecte, seria mereixedor dels mateixos retrets d'inconstitucionalitat formulats pel DCGE 3/2014 (FJ 3), en què aquest òrgan consultiu va arribar a concloure que es vulnerava l'article 153 CE; els articles 131 i 143 EAC, sobre les competències d'educació i lingüístiques de la Generalitat; l'article 35 EAC, sobre drets lingüístics en l'àmbit de l'ensenyament, i, addicionalment, l'autonomia financera i de despesa de la Generalitat *ex* articles 156.1 CE i 201.2 EAC.

No obstant això, ens adonem que el RD 591/2014 és una peça substantiva en l'estratègia del Govern de l'Estat de crear un dret lingüístic que comporta una evident alteració del model lingüístic del sistema educatiu català, establert per la Generalitat a l'empara de competències atribuïdes pel bloc de la constitucionalitat i validat pel propi Tribunal Constitucional en reiterada doctrina. El contingut del preàmbul de l'esmentat RD, inusualment extens per tractar-se d'una norma de caràcter reglamentari i de marcat caràcter procedimental, arrenca amb un enunciat molt revelador sobre la consideració de la llengua vehicular:

«Por otro lado, la lengua vehicular en la enseñanza, que es aquella empleada como medio de comunicación en la docencia en las comunidades autónomas con lengua cooficial, puede ser el castellano, la lengua cooficial o, incluso, una lengua extranjera. La lengua cooficial puede tener la condición de vehicular y así lo ha reconocido de forma reiterada el Tribunal Constitucional, pero también ha reconocido de forma reiterada que la exclusión del castellano como lengua vehicular resulta inconstitucional, de suerte que la única interpretación admisible es la que conduce a la existencia del derecho a la enseñanza en castellano».

A partir d'aquí, desenvolupa una línia argumental, basada en la jurisprudència ordinària a la qual ens hem referit en la secció anterior, de la qual conclou que:

«lo que dimana de la doctrina constitucional es un derecho a recibir la enseñanza en su lengua habitual ya sea esta la lengua cooficial o el castellano, salvo decisión en sentido contrario de los padres, que 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 desnaturaría ese derecho al condicionarlo a la obligación de solicitarlo, incurriendo de ese modo la norma en inconstitucionalidad».

La part dispositiva del RD s'estructura en vuit articles, una única disposició addicional i quatre de finals. En el primer bloc, després de l'article primer, en el qual es reitera l'objecte que ja anuncia el títol de la norma, s'aborda el model lingüístic subjacent. Efectivament l'article segon garanteix als pares, les mares i els tutors legals de l'alumnat que cursi educació bàsica del sistema educatiu espanyol, el dret a obtenir la compensació de les despeses efectives d'escolarització en un centre docent privat en el qual el castellà sigui utilitzat com a llengua vehicular. També defineix les condicions que han de concórrer, acumulativament, per al reconeixement d'aquest dret: que es tracti d'una comunitat autònoma amb llengua cooficial i que hagi optat per un sistema en el qual la llengua docent sigui exclusivament la cooficial o una llengua estrangera i no es proveeixi una oferta d'ensenyament sostinguda amb fons públics en la qual s'utilitzi el castellà com a llengua vehicular, en una proporció raonable; o bé que l'alumne, l'alumna o, en el seu cas, qui exerceixi la pàtria potestat, tutela o curatela, hagin sol·licitat a l'administració educativa la utilització del castellà com aital llengua i que aquesta sol·licitud no hagi estat atesa; i que l'alumne o l'alumna cursi ensenyaments bàsics, efectivament, en un centre privat no sostingut amb fons públics en el qual s'imparteixi ensenyament en castellà en les condicions que no està en disposició d'oferir el corresponent sistema públic.

És patent que la forma reglamentària donada a aquest punt concret ultrapassa el que estableix l'apartat 4 de la disposició addicional trenta-vuitena LOE; atès que exigeix als potencials beneficiaris de la compensació de les despeses d'escolarització que l'alumne o alumna *ja* estigui cursant en aquell moment els estudis d'educació bàsica en un centre privat que imparteixi ensenyament en castellà com a llengua vehicular, com es desprèn de la lletra *d* de l'article 2 RD 591/2014; això implica que l'escolarització en un centre privat no

la decideix ni tan sols l'administració educativa estatal, sinó que resta a criteri dels representants legals de l'alumnat.

En un segon bloc, de caràcter més directament vinculat a l'administració educativa, els articles 3 a 7 del RD 591/2014 regulen les diverses fases del procediment administratiu i els òrgans competents que actuen per reconèixer als sol·licitants el dret d'obtenir la compensació de les despeses d'escolarització. Així, la forma d'iniciació davant l'òrgan competent del Ministeri d'Educació Cultura i Esport (art. 3); la instrucció, atribuïda als organismes de l'alta inspecció d'educació en les delegacions del Govern, els quals elaboren la proposta de resolució (art. 4); la resolució sobre el reconeixement de l'esmentat dret, que correspon a la direcció general en matèria de cooperació territorial amb les administracions educatives; la forma de càlcul de la quantia de les despeses susceptibles de compensació, així com els efectes d'aquest reconeixement, que es retrotrauen a l'inici del curs en què se sol·licita fins a la terminació de l'educació obligatòria (art. 5); la liquidació i la forma de pagament de la compensació (art. 6), i el procediment per a la revocació del dret a obtenir la compensació, entre altres motius, quan l'administració educativa garanteixi que el discent rebrà ensenyament en castellà o quan el reconeixement s'hagi obtingut de forma fraudulenta (art. 7). En particular, l'article 7.1.a preveu que, llevat de supòsits excepcionals, no es podrà considerar que es garanteix aquell dret quan les mesures adoptades comportin l'atenció lingüística individualitzada en castellà o la separació en grups dins de cada classe o línia per raó de la llengua habitual.

Per acabar l'examen del contingut del RD 591/2014, en l'àmbit del finançament del dret, afegit a la LOE per la nova disposició addicional trenta-vuitena, l'article 8 desenvolupa el procediment per a la repercussió de les despeses efectives d'escolarització assumides pel Ministeri mitjançant la deducció o compensació dels imports satisfets per l'Estat per tots els recursos dels règims de finançament de les comunitats autònomes, per compte d'aquestes. En aquest àmbit, el DCGE 21/2014 identifica diversos motius pels quals el decret objecte d'anàlisi és contrari, constitucionalment i estatutària, al principi d'autonomia financera, en la línia dels retrets que havia formulat l'anterior DCGE 3/2014, que no s'aborden en el present treball.²⁷

Finalment, cal fer una certa referència als aspectes quantitatius sobre la cobertura de les mesures establertes en el RD 591/2014. No deixa de ser significatiu, en primer lloc, que el text definitiu de la *Memoria del anàlisi de impacto normativo*²⁸ que acompanya el RD, restringeixi el conjunt de possibles beneficiaris de la mesura a Catalunya (p. 22-23). En segon lloc, en les xifres concretes l'Alta Inspecció a Catalunya, fent bones les estimacions de l'associació Convivència Cívica Catalana, apunta per al curs 2012/2013 unes 1.035 demandes realitzades directament a la Generalitat, i 25 més a través dels tribunals; per la seva banda, el Departament d'Educació de la Generalitat de Catalunya ha estimat les demandes no ateses en 106 pel curs 2011/2012 i 17 pel curs 2012/2013. A finals de gener de 2015, el Ministeri d'Educació comptabilitzava 322 sol·licituds d'acolliment a la mesura. Segons Convivència Cívica Catalana, 12 casos més havien retirat la seva demanda per pressions del Govern de la Generalitat.²⁹ D'acord amb les dades de l'Institut d'Estadística de Catalunya, el curs 2012/2013 s'havien escolaritzat a Catalunya 1.248.144 alumnes en els nivells d'educació infantil, primària i secundària.

4.2 La invasió competencial en l'àmbit educatiu

La conclusió que extreu el Consell de Garanties Estatutàries en el seu dictamen sobre les previsions del RD 591/2014 és que aquestes «suposen, a més d'una contravenció del règim lingüístic vigent a Catalunya, l'assumpció per part de l'Estat d'una regulació i d'unes funcions executives en un àmbit en què no les té atribuïdes, com l'educació» (DCGE 21/2014 FJ 3.4). El raonament que porta aquest ens consultiu a emetre aquest parer arrenquen de considerar, com ja feia el DCGE 3/2014 (FJ 4.2.D), que la vinculació per als poders públics que es deriva dels articles 3 CE i 6 i 35 EAC no té lloc al marge del sistema de distribució competencial en matèria d'educació.

²⁷ El conjunt de l'argumentació sobre els aspectes econòmics i financers es desenvolupa en els FFJJ 2.3 i 3.5 del DCGE 21/2014.

²⁸ Disponible en línia: http://transparencia.gob.es/es_ES/buscar/contenido/normavigente/NormaEV18D2-20142701 (Consultat el 31.01.2015).

²⁹ Vid. *La Razón*, 23.01.2015, disponible en línia http://www.larazon.es/detalle_normal/noticias/8506383/espana/doce-alumnos-desisten-de-estudiar-en-castellano-por-la-presion-del-govern#.Ttt1lxGVxdTrytL [Consultat el 31.01.2015].

Com és conegut, l'article 143 EAC incorpora la competència exclusiva de la Generalitat 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. Però, també, l'article 131 EAC atribueix a la Generalitat un ampli ventall de competències en matèria d'ensenyament no universitari (obligatori, no obligatori i postobligatori). No obstant això, davant dels dos títols competencials en joc, sembla que la prevalença de l'article 131 EAC, per tractar-se del títol més específic, permet una millor anàlisi de l'abast del Reial decret; tot i la relació que manté la regulació de la llengua castellana com a vehicular a l'ensenyament amb el règim d'oficialitat de la llengua catalana i el procés de la seva normalització. D'aquest mateix parer va ser el Consell de Garanties Estatutàries quan, en relació amb la LOMCE, va afirmar que «el fet que una determinada regulació estatal afecti o tingui connexió directa amb un dret fonamental, [...] no vol dir que quedi exclosa per això del sistema de distribució de competències entre l'Estat i les comunitats autònomes en aquesta matèria» (DCGE 3/2014, FJ 2).

Per altra part, el Reial decret invoca els subapartats 1, 14 i 30 de l'article 149.1 CE per donar cobertura competencial a les seves regulacions (disposició final primera). La jurisprudència constitucional ha interpretat que la competència de l'article 149.1.30 CE presenta un contingut «sustancialment normatiu», ja que, «como se infiere de su propia significación semántica: “ordenar”, “fijar”, “regular”, “establecer”, son verbos que aluden a una concreción, por quien puede hacerlo, de propósito, principios, objetivos y métodos preordenados a un fin, expresados en declaraciones de carácter imperativo» (STC 6/1982, de 22 de febrer, FJ 4). En aquest sentit, es pot considerar que l'Estat té atribuïda la capacitat de vetllar pels objectius generals de coneixement de les llengües oficials per als diferents nivells educatius i dels corresponents ensenyaments mínims curriculars que, en relació amb l'ensenyament de les llengües, pretenen assegurar l'obligatorietat de conèixer les llengües oficials al final de l'etapa educativa obligatòria. En tots els àmbits, i específicament en l'educatiu, són nombrosos els sectors de la doctrina que defensen una interpretació no expansiva del concepte de *bases*,³⁰ entenent que han de permetre a la Generalitat disposar de la potestat legislativa, la potestat reglamentària i la funció executiva, i que aquesta, en exercici de les esmentades competències, ha de poder establir polítiques pròpies.

Tractant-se, a més, el dret a l'educació d'un dret prestacional, correspon al poder públic autòmic ordenar el seu sistema i determinar, mitjançant disposicions generals, els drets i les facultats, com també els deures de què gaudeix el particular com a usuari del servei. I això inclou els aspectes relatius a la llengua docent dels ensenyaments, la qual cosa suposa l'adopció efectiva de les decisions que afecten l'organització educativa a Catalunya, sense que l'Administració educativa estatal la pugui substituir (en aquest sentit, les Sentències del TC 36/2005 FJ 2, i 118/1996 FJ 18).

Però el RD 591/2014 adopta una perspectiva radicalment contrària a aquesta interpretació. Com hem exposat en la secció anterior, en els seus articles s'atorga a diversos òrgans de l'Administració general de l'Estat funcions d'execució administrativa en matèria d'educació, la qual cosa manifesta una clara voluntat d'acció substitutòria, desplaçant l'administració autònoma competent en l'exercici d'aquestes funcions, completament al marge de l'ordre constitucional i estatutari de competències en educació. Així, després de definir les condicions que, de forma acumulativa, han de concórrer per poder sol·licitar aquest dret (art. 2), seguidament, regula les diferents fases del procediment i els òrgans de l'Administració general de l'Estat a qui correspon d'instruir-lo (l'alta inspecció educativa en les delegacions de Govern) i resoldre (la direcció general competent en matèria de cooperació territorial amb les administracions educatives), a qui s'atribueix el reconeixement o no del dret als sol·licitants (art. 3 a 5).

En aquests aspectes, com afirma el DCGE 21/2014 (FJ 3.3), el Reial decret sembla configurar un procediment administratiu per a l'accés, l'admissió i l'escolarització als centres docents, alternatiu al procediment establert per la Generalitat. A més, determina la quantia de les despeses que poden ser objecte de compensació i la seva quantia màxima (art. 5); la forma de liquidar i compensar-les (art. 6); la possible revocació del reconeixement del dret (art. 7), i disposa la repercussió sobre la comunitat autònoma corresponent de les despeses efectives d'escolarització i els imports satisfets pel Ministeri d'Educació, Cultura i Esport per aquest concepte, que podran ser deduïts o retinguts pel Ministeri d'Hisenda a través dels recursos destinats al finançament de les comunitats autònomes (art. 8). Finalment, habilita la persona titular del Ministeri

³⁰ *Vid.* en aquest sentit el DCGE 3/2014, FJ 2.

d'Educació, Cultura i Esport, per a desenvolupar i executar el que preveu el Reial decret i, específicament, per actualitzar anualment la quantia màxima de les despeses d'escolarització susceptibles de compensació (disposició final segona).

En particular és rellevant el paper assignat, en la norma comentada, a les àrees funcionals de l'alta inspecció d'educació en les delegacions del Govern. Fins ara, la jurisprudència constitucional s'ha mostrat clara a l'hora de definir les funcions de l'alta inspecció, d'acord amb els articles 27.8 i 149.1.30 CE, pel que fa a l'observança dels drets educatius (per totes, STC 42/1983, de 20 de maig, FJ.3.D i 5; i 194/1994, de 23 de juny, FJ 4). I ho ha fet en la direcció que aquestes funcions en cap cas no comprenen les d'execució administrativa, ni amb caràcter directe ni substitutori, que corresponen a l'administració educativa competent.³¹

Tanmateix, el Reial decret atribueix, en primer lloc, la instrucció del procediment que regula a les àrees funcionals de l'alta inspecció d'educació en les delegacions del Govern, que inclouen l'elaboració d'una proposta de resolució, després de donar audiència a l'Administració educativa afectada (art. 4). Això tindria sentit només en relació a les funcions de control que corresponen a l'Estat, on l'alta inspecció educativa pot instar, en cas que sigui procedent, l'actuació dels controls constitucionalment establerts. El que no pot fer aquest òrgan (ni tampoc els altres òrgans de l'Administració educativa estatal), tal com ho determina el Reial decret, és instruir un procediment l'objecte del qual sigui que l'Administració de l'Estat prengui decisions que corresponen a l'Administració educativa autonòmica, i que incideixen directament en el model lingüístic que aquesta ha adoptat a l'empara de les seves competències. Permetre el contrari comportaria legitimar un tipus de control sobre l'Administració autonòmica que no s'adequa al repartiment competencial en matèria educativa. L'Estat ja disposa de mitjans per assegurar el compliment per part de les comunitats autònomes de les seves obligacions, tot respectant la posició institucional d'aquestes, havent d'abstenir-se d'utilitzar mètodes de control jeràrquic i de limitar-se als instruments expressament previstos per la Constitució, singularment els de caràcter general de l'article 153 CE.³² En aquest sentit, en tindrem prou amb recordar que l'alta inspecció ha d'acceptar una col·laboració amb l'Administració autonòmica «compatible con el respeto de las funciones legislativas, ejecutivas y de garantía del propio ordenamiento autonómico»; i, en cas de detectar alguna anomalia, aquesta s'ha de resoldre mitjançant l'exercici de funcions pròpies i d'acord amb els procediments establerts per la Constitució i les lleis (STC 6/1982, FJ 3 i 9).

5 Conclusions

D'acord amb el sistema de distribució competencial vigent, correspon a la comunitat autònoma l'organització de l'ensenyament i la llengua en què s'imparteix. I això és precisament el que ha legitimat que existeixin a l'Estat diferents models lingüístics educatius constitucionalment vàlids, com ho és el de conjunció lingüística present a Catalunya, en què el català, com a llengua pròpia d'aquest territori, és el «centro de gravedad» del sistema, a més de llengua vehicular de l'ensenyament, sempre que això no comporti l'exclusió del castellà com a llengua docent i es garanteixi el seu ús i coneixement a l'acabament de l'ensenyament bàsic. I tot això, independentment que s'estableixin mesures de caràcter flexible per atendre situacions personals especials, per donar compliment, segons el Tribunal Constitucional, al deure de coneixement prescrit per l'article 3 CE

³¹ De fet, la doctrina constitucional ha atribuït a aquell òrgan de l'Administració educativa estatal únicament la funció de verificar el compliment adequat de les obligacions de les diverses administracions educatives i, entre aquestes, l'observança del respecte dels drets i els deures educatius, i, per tant, també de l'aprenentatge de les llengües oficials. Tot això, comptant amb la col·laboració de l'Administració educativa autonòmica i amb ple respecte de les seves competències legislatives, executives i de garantia de l'ordenament autonòmic. Per il·lustrar aquesta posició, val la pena reproduir el que deia la STC 6/1982, de 22 de febrer: «La Alta Inspecció apareix así revestida de un caràcter jurídic, no sólo en lo que concierne a su ejercicio, sino en cuanto a su contenido, pues recae sobre la correcta interpretación de las normas estatales, así como de las que emanan de las asambleas comunitarias, en su indispensable interrelación.» (FJ 3). El mateix Tribunal va precisar posteriorment l'abast de les seves funcions, en el sentit que ha de limitar-se a l'examen de les possibles infraccions de la legalitat produïdes, amb la finalitat de propiciar que l'Estat exerceixi, a través del Govern, les accions jurisdiccionals que siguin procedents (STC 54/1990, de 28 de març, FJ 3).

³² En aquest sentit, cal tenir present que el control jeràrquic no consisteix únicament a donar instruccions o ordres. De fet, resulta clar que les actuacions administratives que el Reial decret atribueix a l'Administració educativa estatal comporten una correcció de les decisions prèviament adoptades per l'Administració educativa catalana. I no únicament a l'hora de resoldre els casos concrets o particulars que se li plantegin, sinó també pel que fa a la configuració mateixa del sistema educatiu tal com ha estat organitzat per la Generalitat a l'empara de les seves competències estatutàries. En congruència amb això, el Tribunal Constitucional ha rebutjat amb caràcter general la implementació per part de l'Estat de mecanismes de control substitutius que no han estat previstos per la Constitució en les relacions ordinàries entre l'Estat i les comunitats autònomes, ex article 153 CE (STC 180/2013, de 23 d'octubre, FJ 8; 35/2005, de 17 de febrer, FJ 2; i 227/1988, de 29 de novembre, FJ 20.d).

(STC 195/1989, FJ 3; STC 337/1994, FJ 5, 7, 8, 10 i 11, STC 31/2010, FJ 24). Amb aquestes premisses, la interpretació constitucional ha anat desestimant l'existència d'un dret dels representants legals dels menors a escollir lliurement la llengua d'escolarització dels fills o pupils a tot el territori de l'Estat.

La LOMCE va introduir una nova disposició addicional, trenta-vuitena en la LOE, sota la rúbrica «Llengua castellana, llengües cooficials i llengües que gaudeixin de protecció legal», en la qual s'estableix el dret dels pares i les mares que els seus fills o pupils rebin ensenyament en castellà en aquelles CCAA amb més d'una llengua oficial. I, a més, s'habilita l'Estat per actuar substituint les comunitats autònomes quan aquestes no el garanteixin, disposant l'escolarització dels alumnes afectats en centres privats que tinguin aquesta oferta, traslladant a la comunitat autònoma el cost corresponent. Aquesta disposició ha estat objecte de desenvolupament reglamentari en el RD 591/2014. Amb la doctrina constitucional actual, com ha posat de manifest el Consell de Garanties Estatutàries en els corresponents DCGE 3/2014 i 21/2014, ambdues normes esmentades representen una contravenció del règim lingüístic i l'ordenació competencial en matèria educativa establerts constitucionalment i estatutària. No és difícil llegir en aquesta producció normativa una clara estratègia del legislador estatal per a configurar, per aquesta via, un dret l'existència del qual li ha estat negada per la jurisprudència constitucional en reiterades ocasions.

Tanmateix, les confuses innovacions en la lectura constitucional que realitzà la doctrina de la STC 31/2010, que semblen establir un estatus diferenciat d'oficialitat del castellà, en el qual aquesta llengua ostentaria sempre una condició d'igualtat, quan no de clara superioritat respecte la resta de llengües oficials, podrien concretar-se en un futur model lingüístic constitucional d'acord amb el qual existiria una única llengua oficial necessària, tot reservant a les altres un lloc secundari o subordinat. Els futurs pronunciaments del Tribunal Constitucional amb motiu del recurs contra la Llei d'Educació de Catalunya i els diferents recursos d'inconstitucionalitat interposats contra la LOMCE seran reveladors del manteniment o del canvi de la doctrina constitucional, com així ha succeït en matèria de funció pública amb la rellevant STC 165/2013.

Bibliografia

- ALBERTÍ ROVIRA, Enoch. «El régimen lingüístico de la enseñanza (Comentario a la STC 337/1994, de 23 de diciembre)», *Revista Española de Derecho Constitucional*, Año 15. Núm. 44. Mayo-Agosto 1995.
- ALONSO DE ANTONIO, Angel Luis. «La cuestión lingüística en la sentencia del Tribunal Constitucional sobre el Estatuto de Autonomía de Catalunya», *Teoría y Realidad Constitucional*, núm. 27, 2011, p. 449-460.
- CARRERAS SERRA, Francesc de. «¿Es constitucional el Estatuto de Cataluña?. El Estado de las autonomías tras la sentencia del TC», *Claves de Razón Práctica*, núm. 206, 2010, p. 10-19.
- CORRETJA TORRENS, Mercè. «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.
- FERNÁNDEZ FARRERES, Germán. «La lengua de la enseñanza», *Cuadernos de Derecho Judicial*, núm. 11, 2007.
- MILIAN I MASSANA, Antoni. «Derechos lingüísticos y derecho fundamental a la educación: un estudio comparado: Italia, Bélgica, Suiza, Canadá y España», Madrid: Cívitas, 1994
- «El règim de les llengües oficials. Comentari a la Sentència del Tribunal Constitucional 31/2010», *Revista catalana de dret públic*, número especial sentència sobre l'Estatut, 2010, p. 131-138.
- «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, p. 39 i s.
- MURO BAS, Xavier. «Valoració dels aspectes relatius a la llengua en la sentència del Tribunal Constitucional 31/2010, de 28 de juny, sobre l'Estatut d'Autonomia de Catalunya», *Revista catalana de dret públic*, número especial sentència sobre l'Estatut, 2010, p. 139-143.

PAREJO ALONSO, Luciano. «El sistema de conjunción lingüística en la enseñanza no universitaria», *Estudios jurídicos sobre la Ley de Política Lingüística*, Madrid-Barcelona, Institut d'Estudis Autònoms-Marcial Pons, 1999.

PLA BOIX, Anna M. «El règim lingüístic en la sentència 31/2010, de 28 de juny», *Revista catalana de dret públic*, número especial sentència sobre l'Estatut, 2010, p. 144-148.

PONS PARERA, Eva. «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 Autònoms i Federals*, núm. 12, març 2011, p. 120-152.

PONS, Eva i VERNET, Jaume. «La llengua de l'ensenyament a les Comunitats Autònomes amb llengua pròpia», *Revista d'Estudis Autònoms i Federals*, núm. 8, abril 2009, p. 144-191.

RIDAO MARTÍN, Joan. «El canvi de paradigma en la jurisprudència constitucional sobre la competència lingüística dels empleats públics», *Revista de Llengua i Dret*, núm. 61, 2014, p. 72-86.

SEGURA GUINART, Lluís J. «Les llengües oficials en la doctrina recent del Tribunal Constitucional», *Revista de Llengua i Dret*, núm. 56, 2011, p. 83-113.

URRUTIA LIBARONA, Iñigo. *Derechos lingüísticos y euskera en el sistema educativo*. Pamplona: Pamiela Argitaletxea, 2005.