

EL REGIMEN LINGÜÍSTICO  
DE LA ENSEÑANZA

(Comentario a la STC 337/1994, de 23 de diciembre)

ENOCH ALBERTI ROVIRA

*SUMARIO: Un caso largo y complejo..., ...donde se plantean algunas viejas cuestiones y otras nuevas, ...en especial, el modelo lingüístico de la enseñanza, ...que depende esencialmente de la existencia o no de un derecho a la libre elección de la lengua docente, ...cuestión en la que el Tribunal concluye que no se halla constitucionalmente amparado, ...aunque el derecho a la educación presenta también un contenido lingüístico mínimo, ...y que vuelve sobre el significado del deber de conocimiento del castellano y de las lenguas igualmente oficiales, ...examinando finalmente el aspecto competencial de la cuestión, de un modo un tanto sorprendente.*

*Un caso largo y complejo...*

La Sentencia del Tribunal Constitucional 337/1994, de 23 de diciembre, por la que se resuelve la cuestión de constitucionalidad planteada por el Tribunal Supremo sobre ciertos preceptos de la Ley 7/1983, de 18 de abril, del Parlamento de Cataluña, de Normalización Lingüística en Cataluña (LNL en adelante), constituye un eslabón más de un largo y complejo proceso judicial, iniciado en 1983, en cuyo seno se discute primariamente la legalidad de algunos reglamentos dictados por la Generalidad de Cataluña en desarrollo de la mencionada Ley de Normalización Lingüística en el concreto ámbito de la enseñanza (1). Y dado que el Tribunal Supremo hace pender su juicio sobre los

---

(1) El caso presente tiene su origen en el año remoto de 1983, cuando un abogado barcelonés impugnó ante la entonces Audiencia Territorial de Barcelona varios preceptos de un Decreto y de una Orden de la Generalidad de Cataluña, dictadas en desarrollo de la citada Ley de Normalización Lingüística, de aquel mismo año. La Audiencia estimó en parte el recurso contencioso-administrativo y anuló determinados artículos de dichos reglamentos. Contra tal sentencia, de 11 de marzo de 1985, la Generalidad de Cataluña acudió en apelación al Tribunal Supremo, que con fecha de 1 de febrero de 1988 estimó la apelación, revocando la sentencia de instancia y

reglamentos impugnados de la validez constitucional de la Ley (en una operación que presenta algunos problemas, como se verá), el Tribunal Constitucional es llamado para resolver la duda de constitucionalidad (o, mejor, *convicción* de inconstitucionalidad) que sobre la Ley manifiesta el Tribunal Supremo y formaliza mediante la correspondiente cuestión.

*...donde se plantean algunas viejas cuestiones y otras nuevas...*

El Tribunal Constitucional ha tenido ya diversas ocasiones de pronunciarse sobre el régimen de oficialidad de las lenguas que diseñan la Constitución (art. 3) y los diversos Estatutos de Autonomía de aquellas Comunidades Autónomas con lenguas autóctonas, en múltiples aspectos y en relación a diversos problemas, incluidos algunos que tienen que ver con el régimen lingüístico de la enseñanza (2). Esta circunstancia, unida a la plausible y más que probable intención del Alto Tribunal de *convencer* en un asunto tan delicado, explica las frecuentes citas a la propia jurisprudencia que jalonan, y alargan, el texto de la sentencia, fragmentando a veces el razonamiento, y explica también la circularidad de gran parte de la argumentación desplegada, que, al igual que las dudas planteadas por el Tribunal Supremo, giran en realidad en torno a un único eje central: la existencia, o no, de un derecho *constitucional* a la libre elección de la lengua *vehicular* de la enseñanza, en sus diversos niveles y grados.

En efecto, la cuestión plantea la constitucionalidad de cuatro preceptos de la Ley de Normalización Lingüística en Cataluña, estrechamente relacionados entre sí: el artículo 14.2 reconoce el derecho de los niños a recibir *la primera enseñanza* en su lengua habitual, sea ésta el castellano o el catalán (con lo cual el Tribunal Supremo entiende que se niega o excluye el mismo derecho res-

---

declarando inadmisibile el recurso inicialmente interpuesto ante la Audiencia por no haber presentado el recurrente recurso previo de reposición. El abogado barcelonés, sin embargo, recurrió en amparo al Tribunal Constitucional, por considerar que la sentencia del Tribunal Supremo vulneraba su derecho a la tutela judicial efectiva, y el Tribunal Constitucional concedió el amparo solicitado (STC 32/1991, de 14 de febrero) y anuló la sentencia del Tribunal Supremo, retrotrayendo las actuaciones al momento inmediatamente anterior. El Tribunal Supremo señaló día para la votación y fallo de la nueva sentencia (25 de enero de 1994), suspendiéndolo después al considerar que el fallo dependía de la Ley de Normalización Lingüística en Cataluña y que ésta podía resultar inconstitucional. Después del correspondiente trámite de alegaciones de las partes, la Sección Tercera de la Sala Tercera decidió plantear la correspondiente cuestión de constitucionalidad sobre determinados preceptos de la Ley.

(2) Entre las más significativas, SSTC 82, 83 y 84/1986, de 26 de junio; 74/1987, de 25 de mayo; 46/1991, de 28 de febrero.

pecto de los otros ciclos educativos); el artículo 14.4 establece que todos los escolares, sea cual sea la lengua de inicio de la enseñanza, *«deben poder utilizar normal y correctamente el catalán y el castellano al final de sus estudios básicos»* (norma que, en opinión del Tribunal Supremo, encierra un *deber de conocimiento* del catalán, deber que infringiría el art. 3 CE en la medida en que tal deber de conocimiento se reserva en exclusiva al castellano); el artículo 15, que, en correspondencia con el artículo 14.4, establece que no puede expedirse el certificado escolar a ningún alumno que, habiendo iniciado su enseñanza después de la entrada en vigor de la Ley de Normalización Lingüística, no acredite a su término un conocimiento suficiente del catalán y del castellano (disposición que, según el Tribunal Supremo, además de reincidir en la exigencia de deberes inexigibles constitucionalmente, invadiría la competencia estatal para el establecimiento de las condiciones de expedición de títulos académicos *ex art. 149.1.30 CE*) y, finalmente, el artículo 20, que prevé que el catalán se convierta en la lengua de uso *normal* en las actividades, internas y externas, de los centros docentes (y que, al hacerlo, relega la lengua castellana a una posición secundaria, pese a ser la oficial de todo el Estado, a juicio del Supremo).

*...en especial, el modelo lingüístico de la enseñanza...*

En realidad, los problemas que plantea el Tribunal Supremo se reducen esencialmente a dos o incluso a uno solo: si existe en la Constitución un derecho de los alumnos (o, en su caso, de los padres o tutores) a elegir la lengua de enseñanza. En torno a la existencia o no de tal derecho de elección gira la entera controversia, reflejada en la cuestión (y que no deja de ser una controversia, cuyas partes son, de un lado, el Tribunal Supremo, y de otro, la Generalidad de Cataluña), central en el caso del que trae causa, y eje igualmente del debate político acerca del modelo lingüístico de la enseñanza en los últimos años.

La cuestión, desde luego, no es menor, pues la existencia o no del derecho de elección de la lengua vehicular de enseñanza prefigura un determinado modelo de enseñanza, en su dimensión lingüística. El reconocimiento de tal derecho de elección preside el modelo implantado entre nosotros por el País Vasco (3) y Navarra (4), y hacia él han derivado también los regímenes lin-

---

(3) Establecido, en sus términos principales, en la Ley 10/1982, de 24 de noviembre, del Parlamento Vasco, básica de normalización del uso del euskera (art. 15: *«Se reconoce a todo alumno el derecho de recibir la enseñanza tanto en euskera como en castellano en los diversos niveles educativos.»*)

(4) Ley Foral 18/1986, de 15 de diciembre, del vascuence, artículo 24.1.

güísticos previstos en la Comunidad Valenciana (5) y Baleares (6). Tal modelo, denominado de *separación electiva* (7), consiste esencialmente, aunque puede presentar modalidades, gradaciones y variantes diversas, en el compromiso de los poderes públicos de proporcionar la enseñanza en la lengua que elijan los alumnos (o sus padres o tutores), lo que da lugar a la creación de dos líneas de enseñanza paralelas, separadas según el criterio del idioma (8).

Podría parecer en España, dada la extensión de este modelo a la mayoría de Comunidades Autónomas plurilingües, que el mismo tiene validez *general*, pero las experiencias comparadas muestran en cambio que el modelo lingüístico de la enseñanza en los estados plurilingües se organiza más bien sobre el criterio de la territorialidad que sobre el de la libre elección personal, aunque se intenta también proteger los derechos de las minorías lingüísticas presentes en un determinado territorio (9).

El modelo de libre elección no es, por tanto, como por otra parte resulta obvio, el único posible. Y no es, por ejemplo, el seguido por la Generalidad de Cataluña, que ha optado, mediante la Ley de Normalización Lingüística y su desarrollo reglamentario posterior, por un modelo que puede denominarse de *conjunción lingüística* o de *bilingüismo integral* (10), que, en lo esencial, *excluye* el derecho de libre elección de la lengua vehicular de la enseñanza en los

---

(5) La Ley 4/1983, de 23 de noviembre, de uso y enseñanza del valenciano dispone (art. 19) que los escolares, «en la medida de las posibilidades organizativas de los centros», reciban la primera enseñanza en su lengua habitual, sea ésta el castellano o el valenciano. Después de un primer desarrollo de la Ley en *sentido catalán*, hacia el modelo aplicado en Cataluña (de conjunción, o bilingüismo total, que se verá a continuación), se produjo un giro hacia el *modelo vasco* de libre elección, garantizando la enseñanza en la lengua elegida, aunque con cierta supeditación, por lo que respecta al valenciano, a las posibilidades de los centros (Orden de 31 de enero de 1987). Sobre esta cuestión, y, en general, los diversos modelos lingüísticos en la enseñanza, véase el completo estudio de A. MILLÁN I MASSANA: *Drets lingüístics i dret fonamental a l'educació. Un estudi comparat: Itàlia, Bèlgica, Suïssa, el Canadà i Espanya*, IEA, Barcelona, 1992, especialmente págs. 318 y sigs.

(6) La Ley 3/1986, de 29 de abril, de normalización lingüística (art. 18), establece la enseñanza en la lengua del alumno, de tal forma que, al igual que en el caso valenciano, ha derivado hacia un régimen lingüístico presidido por la libre elección. Véase A. MILLÁN: *op. cit.*, pág. 319.

(7) A. MILLÁN: *op. cit.*, pág. 317.

(8) Aunque pueden darse también situaciones intermedias, como prevé el propio sistema vasco, en las cuales se reciban enseñanzas de y hasta en la otra lengua; y puede igualmente, como ocurre expresamente en el caso valenciano, condicionarse la creación de las dos líneas lingüísticas (que, obviamente, constituyen la condición material para el ejercicio real de este derecho de elección) a las disponibilidades materiales y financieras.

(9) Sobre las experiencias comparadas, véase el extenso y completo trabajo de A. MILLÁN, citado.

(10) En expresión de A. MILLÁN: *op. cit.*, pág. 329.

ciclos posteriores a la *primera enseñanza*, y exige que todos los alumnos (con algunas excepciones regladas, en las que se prevé la dispensa de tal exigencia *académica*) estén en condiciones de usar normalmente ambas lenguas al término de sus estudios básicos. Este diseño permite, tal y como se ha hecho después mediante el desarrollo reglamentario de la Ley de Normalización Lingüística, que los ciclos intermedios (11) se desarrollen fundamentalmente *en catalán*, aun cuando se establezca y deba garantizarse igualmente, ya en el nivel de la enseñanza básica, como se ha visto, el objetivo de asegurar el conocimiento del castellano.

Es obvio que se trata, pues, de un modelo distinto del que nace o se inspira en la libre elección de lengua, pues no reconoce tal derecho en una importante franja del período educativo (en realidad, de todos los ciclos que superen la *primera enseñanza*, pues en la universitaria no hay, en los términos de la LNL, *derecho de los alumnos* a recibir la enseñanza en la lengua de su elección), y además niega expresamente una de las posibles consecuencias del modelo de libre elección y obliga a la Administración educativa a evitar que de su actuación se derive un resultado que puede caber en el mismo: la separación de los alumnos en centros distintos por razón de lengua (art. 14.5 LNL).

*...que depende esencialmente de la existencia o no de un derecho a la libre elección de la lengua docente...*

Con independencia de otras consideraciones, que valoren la oportunidad, la conveniencia o la idoneidad de los diversos regímenes lingüísticos idealmente posibles, la gran cuestión a dilucidar, pues, consiste en saber si la Constitución permite la existencia de varios modelos lingüísticos de la enseñanza, o bien admite sólo uno de los existentes, que, como no ha sido puesto en cuestión y, además, se ha generalizado en las Comunidades Autónomas plurilingües, tiende a identificarse con el de libre elección de lengua. Este examen puede hacerse al menos desde dos perspectivas, no excluyentes entre sí, y ambas han sido empleadas por el Tribunal Constitucional.

---

(11) Entre la *primera enseñanza* (en la que rige el criterio de la lengua habitual, que resulta fácilmente intercambiable por el de elección personal) y la *enseñanza superior* (en la que, por disposición expresa de la Ley, art. 16.1) rige el criterio de libre elección de alumnos y *docentes*, de tal modo que, al referir el derecho de elección de lengua no sólo a alumnos, sino también a docentes, no provoca, como consecuencia necesaria para posibilitar el ejercicio efectivo del mismo, la creación de dos líneas de enseñanza con lenguas distintas. La libre expresión de los docentes en una u otra lengua presupone y es corolario a la vez del conocimiento que los alumnos deben tener de ambas y que habrán adquirido en la enseñanza básica, tal y como se prevé en el modelo de la LNL.

Desde una perspectiva general, y siguiendo un modo de razonamiento que va convirtiéndose cada vez más en el modo paradigmático de la argumentación constitucional, el Alto Tribunal anuncia un examen de la *racionalidad* de la Ley de Normalización Lingüística en tres fases (FJ 8): de la legitimidad constitucional de la *finalidad* de las medidas adoptadas por la LNL y cuestionadas por el Tribunal Supremo; de la *adecuación y proporcionalidad* de tales medidas respecto de dicha finalidad, previamente reputada legítima, y, finalmente, del respeto de tales medidas a los *derechos fundamentales* presentes en este mismo ámbito.

El Tribunal Constitucional anuncia, en efecto, este examen, pero una vez iniciado, y después de constatar la legitimidad de la finalidad perseguida (que cifra fundamentalmente en el doble objetivo de «*asegurar el respeto y fomentar el uso de la lengua propia de la Comunidad Autónoma y cooficial en ésta y, a este fin, corregir positivamente una situación histórica de desigualdad respecto al castellano, permitiendo alcanzar, de forma progresiva y dentro de las exigencias que la Constitución impone, el más amplio conocimiento y utilización de dicha lengua en su territorio*», FJ 7), el propio Tribunal se detiene en su línea argumental, o, al menos no sigue resueltamente y con rigor esta vía, que abandona después de una primera valoración general de la legitimidad de los objetivos generales que persigue la Generalidad de Cataluña mediante la Ley de Normalización Lingüística. Es exclusivamente a estos efectos de valoración general de la Ley en función de su finalidad que la sentencia utiliza este tipo de razonamiento, sin extenderse a los otros parámetros que debe incluir para que del mismo pueda nacer un juicio completo de constitucionalidad (la adecuación de las medidas cuestionadas a la finalidad legítimamente perseguida, su proporcionalidad y, en su caso, el respeto a los derechos fundamentales). Así, a lo largo del texto de la sentencia, y después de las iniciales afirmaciones ya indicadas, pueden encontrarse amplias muestras de esta argumentación finalista. Quizá la más expresiva en este sentido sea la que se contiene en el FJ 10: «*Este modelo de conjunción lingüística que inspira la Ley 7/1983, del Parlamento de Cataluña, es constitucionalmente legítimo en cuanto responde a un propósito de integración y cohesión social en la Comunidad Autónoma...*» Ciertamente, el Tribunal Constitucional, a partir de la consideración del modelo de bilingüismo integral como básicamente legítimo en atención a la finalidad que persigue, se apresura igualmente a oponer ciertos límites al mismo: así, esencialmente, la no exclusión del castellano (FJ 10) y la progresividad en la implantación del modelo de conjunción y en la consecución de sus objetivos (FJ 11).

Junto a esta línea interpretativa general y de corte finalista (que no puede inscribirse, sin embargo, en la interpretación *racional* típicamente constitu-

cional al faltarle algunas fases fundamentales, y que, por tanto, incurre en todos los peligros que presentan las interpretaciones *meramente finalistas*), el Tribunal Constitucional superpone otra línea de argumentación, que examina en sí y con criterios fundamentalmente positivos las diversas piezas que integran el modelo básico de conjunción lingüística, haciendo depender, pues, la validez de dicho modelo de la validez de sus piezas integrantes. Podría haberse seguido el razonamiento *racional* y hacer pender el entero juicio de constitucionalidad de las normas cuestionadas de su adecuación y proporcionalidad respecto de tales finalidades previamente calificadas como legítimas. Pero el Tribunal Constitucional ha preferido examinar en concreto la constitucionalidad de los distintos elementos que arman el modelo de conjunción y que han sido cuestionados por el Tribunal Supremo, sin volver a conectar después prácticamente en nada con la primera argumentación en clave de racionalidad. Quizá la naturaleza del objeto litigioso y la especial sensibilidad que despierta, no sólo política, sino incluso emocional, pueda explicar el truncamiento de una línea de razonamiento que podría ser acusada, por *finalista*, de excesivamente general, abstracta y *valorativa*. Pero si ello es así, tampoco se comprende mucho el sentido de iniciar tal tipo de razonamiento. Queda en el fondo una vaga sensación, cuya precisión probablemente requeriría algunas páginas que ahora y por este motivo serían difícilmente justificables, de que el Tribunal quizá haya dicho más y en más direcciones de lo que hubiera sido estrictamente necesario para resolver la cuestión planteada.

Desde la perspectiva del examen de racionalidad inicial que realiza el Tribunal Constitucional respecto del conjunto de la Ley, el propio Tribunal acepta la legitimidad del modelo de conjunción, en términos generales. Ello lleva a afirmar, como primera gran conclusión, que la Constitución no predetermina un único modelo lingüístico de la enseñanza, sino que, con carácter abierto y flexible, admite varios. En esta circunstancia, fundamental, se diferencia la sentencia del voto particular formulado por el magistrado Díaz Eimil, que expresa su convencimiento *de principio* (del que parte luego la totalidad de su argumentación) de que la Constitución contiene un «*modelo de cooficialidad lingüística en el que, respecto de las lenguas autonómicas, es pieza esencial el principio de libertad de elección...*». Pero tanto en el caso de la sentencia como del voto discrepante, la afirmación o negación de un modelo predeterminado por la Constitución se hace depender precisamente de un elemento singular y básico del mismo, como es la existencia o no de un derecho de libre elección *derivado directamente de la Constitución*. Tal derecho puede, en efecto, y como se ha visto, ser reconocido o no por la legislación autonómica correspondiente. La cuestión esencial reside en saber, sin embargo, si se desprende directamente de la Constitución o no.

*... cuestión en la que el Tribunal concluye que no se halla constitucionalmente amparado*

En el segundo plano argumental de la sentencia, aquel en el que se acomete el examen singular de las diversas piezas que integran el llamado modelo de conjunción y que han sido cuestionadas por el Tribunal Supremo, el Tribunal Constitucional niega claramente la existencia de un derecho *constitucional* a la libre elección de la lengua docente o lengua vehicular de la enseñanza. Y, probablemente, en esta negación reside la decisiva trascendencia de esta sentencia, pues su consecuencia natural es la admisión de la posibilidad de varios modelos lingüísticos de enseñanza por parte de la Constitución (dentro de algunos límites, como se verá) y la remisión al legislador autonómico (igualmente dentro de ciertos límites, en este caso competenciales) para la concreta configuración del modelo correspondiente. A partir de esta sentencia queda claro, pues, que, dentro de ciertos límites, corresponde al legislador autonómico competente en la materia diseñar el concreto modelo lingüístico que desea para su Comunidad y que éste no deberá ser único o uniforme en todas las Comunidades Autónomas. En esta fundamental cuestión, no planteada directamente sino después de más de diez años de vigencia de este modelo lingüístico, el Tribunal Constitucional ha pacificado jurídicamente un debate que, política y emocionalmente, se había avivado en los últimos tiempos.

El Tribunal Constitucional se había pronunciado ya en alguna ocasión anterior sobre la inexistencia de un supuesto derecho de libre elección de centro docente con una lengua determinada (12). Pero en este caso no se limita a la vertiente meramente prestacional del derecho a la educación, sino que explícitamente argumenta sobre la vertiente de libertad de dicho derecho. Y niega que, también en esta otra dimensión del derecho a la educación reconocido por el artículo 27 CE, éste ampare o contenga un derecho de opción lingüística, para que la enseñanza sea impartida «*en sólo una de las dos lenguas cooficiales en la Comunidad Autónoma, a elección de los interesados*» (FJ 9). El derecho a la libre elección de la lengua docente no se encuentra implícito, pues, en el contenido (esencial o no) (13) del derecho a la educación.

(12) SSTC 195/1989, de 27 de noviembre, y 19/1990, de 12 de febrero, en las que se denegó el amparo solicitado para que en el centro docente de elección de los padres se impartiera la enseñanza a sus hijos en la lengua de su preferencia. El Tribunal Constitucional afirmó en los dos casos que el artículo 27 CE no ampara el derecho a hacer valer la opción lingüística en cualquier centro público.

(13) El voto particular del magistrado don José Gabaldón se dirige precisamente a fundamentar la inscripción del derecho de opción lingüística en el *contenido esencial* del derecho de educación del artículo 27 CE.

Tampoco desde la perspectiva del *modelo lingüístico* contenido en el artículo 3 CE puede afirmarse, según el Tribunal Constitucional, un derecho a la libre opción lingüística en la enseñanza, o, al menos, en la interpretación del Tribunal Supremo, un derecho a la enseñanza en castellano, como lengua oficial del Estado. El Supremo fundamenta, en efecto, este último derecho en dos consideraciones fundamentales: en positivo, el deber de conocimiento del castellano, que se encuentra explícitamente recogido en el artículo 3 CE, y que obligaría a que, cuando menos, la enseñanza debiera ser impartida en tal lengua, y en negativo, la correspondiente negación del deber de conocimiento de la lengua propia y también oficial en las correspondientes Comunidades Autónomas, que impediría que dicha lengua pudiera imponerse como lengua docente, sin opción al castellano. El deber de conocimiento del castellano *ex Constitutione* posibilitaría en todo caso una enseñanza en castellano, mientras que la inexistencia de dicho deber respecto de las lenguas *autonómicas* imposibilitaría la imposición de la misma como lengua vehicular de la enseñanza. Y aún más, la inexistencia del deber de conocimiento convertiría el mismo aprendizaje de la lengua autóctona en algo meramente voluntario. Por ello, resultaría igualmente inconstitucional la exigencia prevista en el artículo 14.4 de la Ley de Normalización Lingüística, por la cual todos los escolares deben poder utilizar ambas lenguas al finalizar sus estudios básicos.

En esta segunda dimensión, que va obviamente más allá del derecho de elección lingüística, nos ocuparemos del *deber de conocimiento* en el siguiente apartado. Baste, por tanto, decir aquí que, en relación a la cuestión que ahora nos interesa, el Tribunal Constitucional negó ya en ocasiones anteriores (14) que del artículo 3 CE y del deber de conocimiento del castellano que en él se contiene se derivara un derecho a recibir la enseñanza única y exclusivamente en castellano, posibilitando una negativa a aprender la lengua autóctona. Y en esta sentencia, el Tribunal da un paso más, y niega que del mismo art. 3 CE se derive también un derecho, en sentido estricto, a recibir la enseñanza *en* castellano. El deber de conocimiento, que, como se verá seguidamente, en realidad consiste en una presunción *iuris tantum* de conocimiento, exige sólo una enseñanza *del* castellano, para que sobre esta lengua pueda proyectarse una tal presunción.

Y, finalmente, tampoco los valores superiores de la libertad, la dignidad de la persona y el libre desarrollo de la personalidad (arts. 1.1, 10 e incluso, en las alegaciones del Tribunal Supremo, 15 CE) pueden fundamentar, en opinión del Tribunal Constitucional, el pretendido derecho constitucional de la libre elección de lengua docente. Con buen tino, el Tribunal rechaza esta efi-

---

(14) STC 82/1986, cit.

cia de los valores generadora de nuevos y concretos derechos constitucionales, poniendo freno a la moda principalista que, amparándose bien en motivos técnicos, como la creciente (y, sin duda, cierta y de indeseables efectos) complejidad del ordenamiento, o bien en motivos axiológicos (en una especie de reminiscencia de posiciones iusnaturalistas revestidas de modernidad), es capaz de manejar un ordenamiento positivo extenso y complejo con media docena de grandes principios, que permiten moldear a gusto las prescripciones del sistema positivo, y frente a la cual se han alzado últimamente algunas voces autorizadas (15).

Y, en el mismo sentido, y aunque no merezca la atención del Tribunal Constitucional, debe considerarse que tampoco de los Convenios internacionales en la materia (especialmente del art. 26.3 de la Declaración Universal de los Derechos Humanos, de 1948, que consagra el derecho de los padres a escoger la enseñanza de sus hijos, y que fue alegado expresamente por el Tribunal Supremo) se desprende un derecho a la libre opción lingüística, en contra de la opinión del Supremo (16).

Resulta claro, pues, que en la doctrina del Tribunal Constitucional no existe un derecho constitucional a la libre opción lingüística en la enseñanza, sea como parte del contenido del derecho a la educación, sea como consecuencia del modelo lingüístico establecido con carácter general en el artículo 3 CE, sea como regla derivada de los valores de libertad y de respeto a la dignidad humana que consagra el texto constitucional, sea como resultado de su previsión en Tratados o Convenios internacionales suscritos por España y su consiguiente introducción en el ordenamiento interno por la puerta abierta del artículo 10.2 CE.

*...aunque el derecho a la educación presenta también un contenido lingüístico mínimo...*

El derecho a la educación sí presenta, no obstante, una dimensión lingüística, que no es, como se ha visto, la libre elección de lengua docente. Y dicha

(15) Entre otros, y muy duramente, A. NIETO: *Derecho administrativo sancionador*, Madrid, 1993, págs. 35 y sigs. Muestra también de esta preocupación es el trabajo de L. PRIETO SANCHÍS: *Sobre principios y normas: Problemas del razonamiento jurídico*, Madrid, 1992, y también los más antiguos de J. LEGUINA: «Principios generales del Derecho y Constitución», *RAP*, 114, 1987, y M. ARAGÓN: «La eficacia del principio democrático», *REDC*, 24, 1988.

(16) Sobre la cuestión, véase, en especial, los dictámenes que, solicitados por la Generalidad de Cataluña, y publicados en el volumen *La lengua de enseñanza en la legislación de Cataluña*, IEA, Barcelona, 1995, emitieron E. AJA (págs. 316 y sigs.), M. A. APARICIO (págs. 369 y sigs.); M. BALLBÉ (págs. 429 y sigs.); A. MILIÁN (págs. 495 y sigs.); S. MUÑOZ MACHADO (págs. 561 y sigs.), y F. RUBIO LLORENTE (pág. 661).

dimensión consiste en que *la enseñanza sea recibida en una lengua comprensible*. Así ha sido formulado doctrinalmente (17) y así lo formula el propio Tribunal Constitucional en la sentencia objeto de comentario, cuando afirma: «...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 (...). En particular, y desde la perspectiva del artículo 27 CE, pero también desde la relativa al artículo 14 CE, resulta esencial que la incorporación a la enseñanza en una lengua que no sea la habitual se produzca bajo el presupuesto de que los ciudadanos hayan llegado a dominarla...» (FJ 11).

Este es, pues, el *contenido lingüístico* incluido en el derecho *constitucional* de la educación, que coincide, por lo demás, con el tipo de derechos lingüísticos que son reconocidos en los sistemas comparados plurilingües. Y, en la medida en que forma parte de un derecho fundamental, este derecho a la enseñanza en una lengua comprensible se convierte en límite material de la política lingüística que pueden desarrollar los poderes públicos en materia de enseñanza, o en otros términos, en límite a las posibilidades de configuración de un modelo lingüístico de enseñanza.

*...y que vuelve sobre el significado del deber de conocimiento del castellano y de las lenguas igualmente oficiales...*

El hecho de que sea el catalán, o, en general, la lengua autóctona, la lengua docente en aquellos ciclos de enseñanza donde se presupone ya, por la propia configuración de la *primera enseñanza*, que ésta es una lengua comprensible, se encuentra aún con otra objeción del Tribunal Supremo, que no sólo, mediante la misma, cuestiona que la lengua autóctona pueda convertirse en lengua docente, sino incluso también que ésta pueda ser impartida obligatoriamente en los planes de estudio. El Tribunal Supremo, en efecto, considera que la exigencia contenida en el artículo 14.4 LNL, por el cual todos los niños, sea cual sea su lengua habitual, deben estar en situación de emplear normal y correctamente ambas lenguas oficiales al finalizar sus estudios básicos (lo que constituye el objetivo esencial del modelo de conjunción), vulnera la Constitución, pues entiende que ello significaría exigir el conocimiento del catalán, cuando la Constitución reserva el deber de conocimiento exclusivamente para el castellano.

(17) A. MILIÁN: *Drets lingüístics...*, cit., esp. pág. 336.

El Tribunal Constitucional, sin embargo, considera que el modelo lingüístico de la LNL, en el que cabe la previsión de que sea el catalán la lengua vehicular pasada la primera enseñanza, no supone establecer un *deber de conocimiento* en el sentido del artículo 3 CE, tal y como se proyecta sobre el castellano. A tal efecto, conviene recordar que el Tribunal Constitucional se había pronunciado ya anteriormente sobre la legitimidad de la inclusión de las lenguas autóctonas también oficiales en los planes de estudio (18), en base al derecho de los ciudadanos a conocer dicha lengua. Además, en la doctrina del Tribunal Constitucional el «deber de conocimiento» del castellano se configura como una presunción de conocimiento, por la cual no puede alegarse la falta de conocimiento para enervar la eficacia (o, más aún, negar la validez) de las comunicaciones realizadas en dicha lengua. Dicha presunción, además, y dicho rigurosamente, tiene carácter *iuris tantum*, pues puede ser destruida por prueba en contrario (esto es, en caso de desconocimiento real del castellano) si por su mantenimiento a ultranza pueden resultar vulnerados derechos fundamentales, obligando en tal caso a emplear en la correspondiente actuación una *lengua comprensible* (19).

Esta concepción del deber de conocimiento, como se puede apreciar, nada tiene que ver con la enseñanza de la lengua dentro de los planes educativos. En este último ámbito la lengua recibe el tratamiento de una materia académica o de un área de conocimiento, y siendo un derecho de los ciudadanos aprender su lengua autóctona oficial (al igual que el castellano, también oficial), el objetivo académico de conocimiento de ambas es perfectamente legítimo (FJ 14). La norma cuestionada por el Tribunal Supremo se limita, pues, a recoger este objetivo y, por tanto, no se mueve en el plano de los *deberes constitucionales* ni aun en el de la presunción de conocimiento que encierra el deber de conocimiento del castellano incluido en el artículo 3.1 CE (20).

*...examinando finalmente el aspecto competencial de la cuestión,  
de un modo un tanto sorprendente*

La inexistencia de un modelo lingüístico constitucional de enseñanza posibilita que, dentro de los límites materiales fijados por la propia Constitución, y en especial respetando el derecho a una *lengua comprensible*, sean los poderes públicos competentes quienes establezcan dicho modelo. Qué poderes sean

(18) STC 87/1983, de 27 de octubre, FJ 4.

(19) STC 74/1987, de 25 de mayo.

(20) Especialmente sobre la cuestión, véase el Dictamen de F. RUBIO LLORENTE: *op. cit.*, págs. 651 y sigs.

éstos es extremo que debe determinarse en función de la distribución de competencias en materia educativa (como reconoce la sentencia comentada, FJ 6 y, sobre todo, FJ 9) y también, la propia y discutible doctrina del Tribunal Constitucional, en materia lingüística (21). Sin embargo, la cuestión planteada por el Tribunal Supremo es mucho más modesta en este campo, pues se limita a reprochar la posible inconstitucionalidad del artículo 15 de la Ley de Normalización Lingüística, que establece que no podrá ser expedido el certificado de graduación escolar básica a los alumnos que no acrediten el conocimiento de ambas lenguas, por considerar que invade la competencia estatal para establecer las condiciones de expedición de los títulos académicos. Esta impugnación no tendría mayor interés (pues no es sino una concreción de la exigencia académica más genérica de conocer las dos lenguas oficiales al fin de los estudios básicos) si no fuera por una circunstancia especial, que nada tiene que ver con el régimen lingüístico ni aun con las competencias en materia de educación, y sí mucho con la mecánica general del control constitucional de la regularidad competencial de las actuaciones del Estado y de las Comunidades Autónomas.

El Tribunal Supremo, en efecto, especifica en la cuestión planteada que *«necesita saber si este precepto de la Ley 7/1983 era o no constitucional en el momento en que fue publicado el Decreto 362/1983 y no si es o no constitucional ahora. La técnica del recurso contencioso-administrativo impone juzgar la legalidad del acto o disposición impugnados con arreglo a las coordenadas existentes cuando éstos fueron dictados o publicados y no con arreglo a las vigentes cuando se dicta sentencia»* (Fundamento de Derecho Decimosexto). Esta precisión, como es fácilmente deducible por lo que sigue diciendo el Auto de planteamiento de la cuestión, se explica sólo desde el convencimiento de la regularidad competencial *actual* de dicha medida al haber sido recogida por la LOGSE (22). Este requerimiento del Tribunal Supremo se opone, sin embargo, a la técnica habitual seguida por el Tribunal Constitucional para enjuiciar la constitucionalidad de las leyes, especialmente desde la perspectiva competencial, donde, como se sabe, aplica el canon de constitucionalidad vigente en el momento de dictar sentencia. Existe una amplia y consolidada doctrina constitucional en torno al llamado *ius superveniens*, por la cual *«dado el carácter objetivo y abstracto de los recursos de inconstitucionalidad, a través*

(21) STC 87/1983, cit., FJ 5, por la cual corresponde al Estado la regulación de la enseñanza del castellano como única lengua oficial en todo el Estado, y a las Comunidades Autónomas correspondientes, la regulación de la enseñanza de las otras lenguas oficiales en sus respectivos territorios.

(22) Artículos 13, 19 y 26 de la Ley Orgánica 1/1990, de 3 de octubre, de Ordenación General del Sistema Educativo.

*de ellos no se controla si el legislador, al dictar la norma discutida, se mantuvo o no dentro de los límites derivados del bloque de la constitucionalidad, sino si esta norma respeta tales límites en el momento mismo del examen jurisdiccional» (23).*

Si el Tribunal Constitucional aplica la misma doctrina que utiliza en los recursos y los conflictos de competencia, parece claro que debería pronunciarse sobre la regularidad competencial actual de la LNL. Pero el Tribunal Supremo requiere un juicio *histórico* de constitucionalidad, de tal modo que parece no servirle la *actual* declaración de constitucionalidad de la Ley (en su caso). Parecen dos posiciones irremediabilmente contradictorias que, además, pueden producir, si cada parte se mantiene en la suya propia, resultados absurdos: el Tribunal Constitucional se pronuncia sobre la constitucionalidad actual de la Ley, pero el Tribunal Supremo, que ha requerido precisamente la intervención del primero para poder enjuiciar el Decreto, no puede cumplir su tarea, que requiere un enjuiciamiento *histórico* de la Ley y de los Reglamentos de desarrollo. Por tanto, o bien el juicio de constitucionalidad «contamina» el proceso ordinario, o bien el proceso contencioso-administrativo «contamina» la cuestión de constitucionalidad.

Ambas soluciones parecen en principio plausibles, aunque quizá personalmente nazca una espontánea preferencia por la primera, que me parece además más fácil de justificar. Esta, en efecto, supone que, dado que el Tribunal Supremo realiza un juicio de carácter competencial, debe ajustarse a los criterios y técnicas empleados en el mismo. La segunda, que la cuestión de constitucionalidad, dada su función de control concreto, debe adaptarse a las especiales características y requerimientos del proceso *a quo* en cuyo marco se plantea. Ambas, repito, parecen plausibles. Lo que sorprende es que el Tribunal Constitucional siga una de ellas (y la segunda además), sin considerar en absoluto el problema y justificar la elección de esta alternativa.

El Tribunal Constitucional, en efecto, analiza el art. 15 CE a la luz de la legislación «básica» existente en 1983 para llegar a la conclusión de que la Ley de Normalización Lingüística no invade competencias estatales, pues, a pesar de constituir el art. 15 LNL una norma sobre expedición de títulos académicos, no añade una nueva condición o modifica las ya establecidas por el Estado. Este juicio, que es absolutamente claro respecto a la legislación vigente en el momento actual (pues, como se ha dicho, la LOGSE establece directamente tal condición), no deja de resultar artificioso si se toma como parámetro de referencia la situación normativa vigente en el momento de dictarse la Ley de Nor-

---

(23) STC 146/1993, de 29 de abril, que sigue, entre otras, a las SSTC 87/1985, 137/1986, 27/1987, 154/1988, 170/1989 y 147/1992.

malización Lingüística (y se toman como canon de enjuiciamiento Decretos de 1973 y Ordenes ministeriales de 1975), como, por otra parte, puso ya de manifiesto en su momento el propio Consejo Consultivo de la Generalidad de Cataluña (24). Cuestión de semejante trascendencia hubiera merecido quizá una expresa justificación por parte del Tribunal Constitucional, que clarificara y diera seguridad a las futuras actuaciones jurisdiccionales en este sentido.

---

(24) Dictamen 35, de 21 de diciembre de 1982, FJ X.

