

# DIEZ AÑOS DE DOBLE OFICIALIDAD LINGÜÍSTICA EN CATALUÑA

Lluís J. Segura Ginard

Letrado excedente del Consejo Consultivo  
de la Generalidad de Cataluña

## I

La revista en la que tengo el honor de hacer públicas estas breves notas me ha convocado a reflexionar sobre la aplicación del artículo 3 del Estatuto de Autonomía de Cataluña (EAC), con motivo de cumplirse una década de la aprobación de la norma institucional básica de esta Comunidad Autónoma. Se trata, según los promotores de la idea, de hacer un balance —sin abandonar la óptica del Derecho— de lo que ha significado la consagración estatutaria de un régimen de doble oficialidad lingüística en Cataluña, lo cual obliga, a mi entender, a valorar los resultados obtenidos, a apuntar aquellos problemas que todavía hoy deben considerarse abiertos y, también, a anticipar los retos que el futuro depara a la ordenación jurídica de la lengua catalana.

## II

Con la entrada en vigor de la Constitución Española de 1978 (CE) se inauguró un nuevo orden político y jurídico que, rompiendo con los postulados del régimen franquista, venía a responder a la exigencia popular de democracia y a las pretensiones de autonomía y de afirmación de la propia identidad de los diversos territorios, algunos de los cuales, como Cataluña, habían gozado en este mismo siglo de coras importantes de autogobierno. La Norma Fundamental, en efecto, «reconoce y garantiza el derecho a la autonomía de las nacionalidades y regiones» en el marco de la «unidad de la Nación española» (art. 2) y establece, consecuentemente, una estructura compuesta del Estado, de forma que las comunidades autónomas aparecen como la solución organizativa exponencial de los intereses del respectivo territorio (arts. 137 y siguientes). Pero, además, el texto constitucional tiene especialmente en cuenta el hecho plurilingüe como inequívoca señal de identidad de algunas comunidades. Así, el artículo 3 CE, después de afirmar que «El castellano es la lengua española oficial del Estado», prescribe que «Las demás lenguas españolas serán también oficiales en las respectivas Comunidades Autónomas de acuerdo con sus Estatutos». La norma estatutaria es, pues, la encargada de forma exclusiva de completar y desarrollar las disposiciones constitucionales. El Estatuto catalán, en coherencia con la referida indicación del Constituyente, y atento a la realidad sociolingüística, proclama en el territorio autonómico, en primer lugar, un régimen de cooficialidad lingüística —o de «doble oficialidad», según una afortunada expresión doctrinal— en los términos de su artículo 3: el catalán, «lengua propia de Cataluña», es la oficial de esta comunidad autónoma, «así como también lo es el castellano, oficial en todo el Estado español».

En segundo lugar, la misma disposición vincula la actuación de los poderes públicos autonómicos con el objetivo de equilibrar, por lo que atañe al uso lingüístico, la situación del catalán y del castellano: «La Generalidad garantizará el uso normal y oficial de ambos idiomas, tomará las medidas necesarias para asegurar su conocimiento y creará las condiciones que permitan llegar a su igualdad plena en lo que respecta a los derechos y deberes de los ciudadanos de Cataluña». Finalmente, el Estatuto dispone que «El habla aranesa será objeto de enseñanza y de especial respeto y protección».

### III

Las normas constitucionales y estatutarias han sido objeto, como es sabido, de un notable desarrollo normativo, tanto por el legislador estatal como por el autonómico. No es posible hacer ahora un repaso de las disposiciones que se ocupan de cuestiones lingüísticas en los diversos sectores del ordenamiento jurídico (administraciones públicas, poder judicial, medios de comunicación, registros públicos, señalización de vías públicas, etiquetaje de productos sanitarios o alimentarios, etc.), si bien hay que recordar, como dato más destacable a los efectos de esta exposición, que el Parlamento de Cataluña aprobó la Ley 7/1983, de 18 de abril, de normalización lingüística, que ha sido desarrollada y completada por diversas disposiciones (entre las que conviene señalar el Decreto 107/1987, de 13 de marzo). Esta ley traduce en reglas concretas las premisas inherentes al concepto de lengua oficial y edifica las bases a partir de las cuales los poderes públicos pueden activar políticas de promoción del uso del catalán.

Estos y otros datos, sobre los que no es necesario extenderse, permiten afirmar, en primer lugar, que la ordenación jurídica del plurilingüismo se ha completado en gran medida en los aspectos normativo, jurisprudencial e, incluso, doctrinal. En segundo lugar, nunca en la historia reciente la lengua catalana ha gozado del reconocimiento y la protección que le dispensa el ordenamiento jurídico. Hay que anotar con satisfacción, pues, el hecho de que el Estado surgido de la actual Constitución ha asumido sin paliativos el valor del pluralismo también en materia de lengua. Pero, sin duda, lo más importante es que los operadores jurídicos han superado las dudas y las reticencias iniciales, de tal manera que es posible constatar hoy una tendencia firme de consolidación de la cooficialidad lingüística. Ello es especialmente evidente en Cataluña, donde las instancias públicas han sabido aprovechar, en su labor normalizadora, una realidad social claramente favorable.

Por otro lado, me parece digno de mención el rápido desarrollo en nuestro país de una nueva disciplina jurídica, el derecho lingüístico, del que vienen ocupándose mayoritariamente autores inspublicistas. En pocos años, un cada vez más numeroso grupo de estudiosos ha hecho aportaciones de gran interés para la comprensión y aplicación de los enunciados constitucionales y estatutarios. A esta circunstancia han contribuido iniciativas como la del II Congreso Internacional de la Lengua Catalana de 1986, que dedicó un área de estudio al tema «lengua y derecho».

### IV

El modelo de multilingüismo adoptado por el Constituyente gira en torno al concepto de lengua oficial. El Tribunal Constitucional, en la Sentencia (STC) 82/1986, de 26 de junio (FJ. 2), recogiendo las aportaciones de la doctrina y del

Consejo Consultivo de la Generalidad (Dictamen 35, de 21 de diciembre de 1982), señala que una lengua oficial «cuando es reconocida por los poderes públicos como medio normal de comunicación entre ellos y en su relación con los sujetos privados, con plena validez y efectos jurídicos». Pero ¿qué consecuencias jurídicas derivan del concepto de oficialidad? Éste es el interrogante, cuyas respuestas vienen ocupando una buena parte de la literatura jurídica dedicada a la materia lingüística.

El tema no es sencillo. El propio Tribunal Constitucional en una reciente Sentencia, la 205/1990, de 13 de diciembre, ha reconocido la dificultad de estas cuestiones con las palabras siguientes: «En principio, la ordenación del pluralismo lingüístico presenta una notable complejidad, no sólo por las dificultades para precisar el alcance de los mandatos constitucionales y legales que versan sobre esta cuestión (...), sino también por incidir sobre materias de considerable importancia, simbólica y afectiva, en la estructuración autonómica del Estado...» (FJ. 7).

Con todo, podemos distinguir, aunque sea a efectos puramente expositivos, una diversa intensidad en los problemas que el régimen de doble oficialidad lingüística vigente en Cataluña plantea a los juristas. Así, de entrada, es posible observar que sobre algunos puntos es relativamente fácil concitar el acuerdo. Éste es el caso, por ejemplo, del alcance del derecho de los ciudadanos de Cataluña a expresarse en cualquiera de las lenguas oficiales, y en concreto en catalán, ante cualquier instancia pública, que la Ley de Normalización Lingüística regula en los términos más amplios. También es una consecuencia del régimen de doble oficialidad admitida sin dificultad la obligación de los poderes públicos de promover la enseñanza de estas lenguas, y, por tanto, de proporcionar a la enseñanza del catalán, y en catalán, el espacio adecuado en los planes de estudio. Otras consecuencias de la oficialidad son admitidas en mayor o menor medida en el plano teórico, pero resultan problemáticas en su traducción a reglas jurídicas o en su concreción práctica. Así, no se discute que las administraciones públicas deben amparar el ejercicio de los derechos lingüísticos de los ciudadanos, pero la praxis administrativa presenta en ocasiones muestras de auténticas discriminaciones, como por ejemplo la que supone exigir la traducción al castellano de documentos presentados en catalán en oficinas o registros públicos radicados en el territorio autonómico. Éste es, precisamente, el supuesto del artículo 16.3 de la Ley estatal 32/1988, de 10 de noviembre, de marcas, que el Consejo Consultivo de la Generalidad consideró contrario a los principios lingüísticos derivados de la CE y del EAC (Dictamen 154, de 24 de enero de 1989).

La falta de adecuación administrativa para la plena efectividad de los derechos lingüísticos se pone asimismo de relieve en materia de función pública. En este punto, hay que señalar que la posición inicialmente cautelosa —o incluso perturbadora, en algunos casos— del Tribunal Supremo, que había llegado a considerar ilegítima la valoración del conocimiento del idioma catalán como simple mérito para acceder a un puesto de trabajo al servicio de una administración pública, se ha superado lentamente, y en este sentido hay que reconocer con satisfacción los avances de la jurisdicción ordinaria.

La actitud del Tribunal Constitucional, generalmente más sensible en este terreno, a partir del tímido pronunciamiento de la STC 76/1983, de 5 de agosto, ha contribuido sin duda a reparar los agravios comparativos de que habían sido objeto las lenguas cooficiales diferentes de la castellana. La trayectoria jurisprudencial del Alto Tribunal se ha visto culminada por la STC 46/1991, de 28 de febrero, en relación con

el artículo 34 de la Ley catalana 17/1985, de 23 de julio. El precepto impugnado, después de proclamar la vigencia de los principios de igualdad, mérito y capacidad en el proceso de selección del personal de la Administración autonómica, establece que en dicho proceso «debe acreditarse el conocimiento de la lengua catalana, tanto en la expresión oral como en la escrita». El Tribunal ha confirmado la idea de que se trata de un precepto coherente con los enunciados estatutarios y con el modelo de Administración autonómica más eficaz (art. 103 CE) para la plena efectividad de los derechos lingüísticos de los ciudadanos de Cataluña.

## V

Otro aspecto sobre el que no faltan argumentos para el debate es el de las competencias que el Estado y las comunidades autónomas ostentan en la materia que nos ocupa. Los últimos pronunciamientos del Tribunal Constitucional —especialmente la STC 65/1990, de 29 de marzo (FJ. 40), resolutoria del recurso de inconstitucionalidad planteado en relación con la Ley 6/1985, de 1 de julio, orgánica del Poder Judicial— parecen poco clarificadores, y a ello contribuye la utilización discutible de conceptos como el de «competencia recurrente».

Sería conveniente, con el fin de precisar correctamente los términos de la distribución de responsabilidades de esta materia, profundizar en el criterio según el cual es posible distinguir entre las competencias de normalización (entendida en un sentido estricto) y las competencias de determinación del alcance de la doble oficialidad que deriva de los mandatos constitucionales y estatutarios. Asimismo, dentro de cada uno de estos ámbitos podría operarse una posterior delimitación, en función de otros títulos competenciales que puedan presentar una conexión razonable en cada caso, siempre que se interpreten de acuerdo con los valores que persigue la ordenación constitucional y estatutaria del plurilingüismo. En este sentido, es preciso insistir en que la defensa de posiciones favorables a una mayor extensión de la protección de las lenguas diferentes de la castellana es una actitud coherente con el sistema diseñado por el ordenamiento jurídico, y es, fundamentalmente, una actitud objetiva, postulable en general con independencia de las preferencias por uno u otro modelo lingüístico.

## VI

En este sintético repaso a los problemas actuales de la ordenación del plurilingüismo merece una atención especial una serie de cuestiones que afectan a la esencia misma del régimen de doble oficialidad, en la medida en que tienen como punto de referencia la posición jurídica de cada una de las lenguas oficiales respecto a la otra, que también goza de idéntica consideración. Se trata de problemas que provocan lo que podríamos denominar una doble oficialidad asimétrica, dado que una de las lenguas —concretamente la castellana— goza de una posición jurídicamente preminente o más reforzada. Algunos pronunciamientos del Tribunal Constitucional, ampliamente criticados por la doctrina especializada, dan a entender que ésta es una consecuencia que se desprende del artículo 3 del texto constitucional, según el cual

todos los españoles tienen, respecto a la lengua castellana —que es la oficial del Estado—, «el deber de conocerla y el derecho de usarla».

Constituyen dos de los puntos de controversia más significativos los relativos a los denominados «deberes lingüísticos» y a los efectos jurídicos de los textos y documentos redactados en lenguas oficiales diferentes de la castellana; sobre este último extremo, la Generalidad ha visto confirmadas sus tesis en la STC 74/1989, de 24 de abril, sobre escrituras públicas.

Refiriéndonos ahora al primero de los puntos indicados, hay que subrayar que en la jurisprudencia del Tribunal Constitucional impera la idea de la diversidad de consecuencias jurídicas derivadas de la oficialidad, según se trate del castellano o de cualquier otro idioma propio de una comunidad autónoma. Así, resulta contraria a la Constitución la existencia de un «deber» de conocer las lenguas autonómicas cooficiales (STC 84/1986, de 26 de junio, FJ. 2, relativa a la Ley de normalización lingüística de Galicia). Como he tenido ocasión de exponer en otros trabajos, el Tribunal Constitucional se aferra a una interpretación parcial de los textos constitucional y estatutarios, dejando de lado la explicación de la efectividad de la normativa lingüística en base a la figura de la carga y no del deber en sentido técnico. Éste es en mi opinión, por tanto, un problema no resuelto aún. Por otro lado, no debemos olvidar que el Estatuto catalán ofrece una base sólida para argumentar la equiparación del catalán y del castellano desde la perspectiva de la validez y, por consiguiente, de la obligatoriedad de las normas y actos redactados en la lengua propia de Cataluña. En efecto, el artículo 3.3 EAC prescribe que la Generalidad deberá crear las condiciones que permitan a los dos idiomas oficiales «llegar a su igualdad plena en cuanto a los derechos y deberes de los ciudadanos de Cataluña».

En cierta manera, un tema relacionado con las reflexiones precedentes es el del etiquetaje de productos sanitarios, alimentarios y comerciales en general. Las reticencias de las autoridades estatales a aceptar el etiquetaje en la lengua oficial no castellana deberían ser reconsideradas. En esta materia hay elementos para hallar un justo equilibrio entre las competencias estatales y autonómicas en juego, de forma que las lenguas cooficiales, como el catalán, no acaben convirtiéndose en lenguas de uso meramente simbólico. Por otro lado, sería interesante acoger algunas de las soluciones adoptadas en el Derecho comparado —también en el ámbito de las Comunidades Europeas—, como, por ejemplo, acudir al concepto de lengua fácilmente inteligible, lo cual permitiría obviar una innecesaria presencia del castellano en determinados productos.

## VII

Finalmente, querría apuntar únicamente dos de los retos que deberá afrontar la lengua catalana desde el punto de vista de su ordenación jurídica.

En primer lugar, hay que mencionar el reto que supone la dimensión extraterritorial de la oficialidad del catalán, es decir, la posibilidad de un cierto reconocimiento y, por consiguiente, de uso de esta lengua, en las instituciones centrales del Estado (probablemente será el Senado la primera que acoja esta posibilidad), así como en las instituciones europeas.

En segundo lugar, debe considerarse también un reto el desarrollo y perfecciona-

miento de la normativa autonómica para materializar las disposiciones de la Ley de Normalización Lingüística en determinados ámbitos, hasta ahora ciertamente desatendidos (cultura, empresas privadas y públicas, medios de comunicación, etc.). No puede descartarse una eventual reforma de este texto legal, que podría convertirse en una buena ocasión para avanzar en el proceso de normalización lingüística. En este punto es de destacar, asimismo, la reciente aprobación de la Ley 8/1991, de 3 de mayo, que regula la autoridad lingüística del Instituto de Estudios Catalanes.