

LOS DERECHOS LINGÜÍSTICOS EN LA ENSEÑANZA, DE ACUERDO CON LA CONSTITUCION

ANTONI MILIAN MASSANA

SUMARIO: I. Introducción.—II. El derecho a la enseñanza de la lengua, y en la lengua, propia.—III. El desarrollo legislativo de los derechos lingüísticos en el campo de la enseñanza.

I. INTRODUCCIÓN

Es de sobra conocido, y un hecho generalizado, que allí donde hay lenguas en contacto se hace precisa la intervención de los poderes públicos del correspondiente Estado multilingüe para ordenar jurídicamente el uso de las manifestaciones lingüísticas que son reconocidas (1). Esta ordenación, justificada en aquellos ámbitos en los que la lengua es jurídicamente relevante, se hace especialmente necesaria en el campo de la enseñanza, puesto que, al ser la escuela el centro por excelencia donde la población aprende, entre otras materias, la comprensión, dominio oral, lectura y escritura de una o diversas lenguas —aprendizaje éste imprescindible y previo, ya que la lengua es el soporte obligado para transmitir los contenidos de las demás materias—, los poderes públicos deberán determinar la lengua o lenguas que los alumnos pueden y deben aprender, y cuál o cuáles de ellas son utilizables como instrumento para vehicular los diversos conocimientos.

(1) De la abundante normativa constitucional sobre lenguas da fe la recopilación de GIUSEPPE TURI: *Les dispositions juridico-constitutionnelles de 147 Etats en matière de politique linguistique*, CIRB, Québec, 1977.

La fijación en el plan de estudios de las lenguas que deben aprenderse, y la determinación de las lenguas que pueden usarse para vehicular las enseñanzas, son las dos decisiones básicas que tiene que contemplar cualquier tratamiento jurídico del hecho multilingüe en la enseñanza. Dada la importancia que para la futura pervivencia de cualquier lengua tienen ambas decisiones (2), no es aventurado

(2) La importancia de ambas determinaciones se explica por el hecho de que una lengua difícilmente podrá sobrevivir en contacto con otras si no es incorporada con carácter obligatorio al sistema de enseñanza y se la utiliza en pie de igualdad con las demás como vehículo para comunicar contenidos. Todos los regímenes que han querido eliminar una lengua han decretado como una de las primeras medidas la prohibición de su enseñanza en la escuela. España no ha sido una excepción: así, durante el largo período de construcción del Estado-nación, que vincula a la unidad nacional la uniformidad lingüística (Real Cédula de 23 de junio de 1788 «para que en todo el Reyno se actúe y enseñe en lengua castellana»; Real Cédula de 22 de septiembre de 1780 ordenando y recordando la obligación de enseñar a los niños en su lengua nativa —que según la mencionada Real Cédula era sólo la lengua castellana—); o, posteriormente, cuando se continúa la política asimilacionista ante los pocos éxitos logrados con las disposiciones anteriores (arts. 2.º y 88 de la Ley de Instrucción Pública de 7 de septiembre de 1858 ordenando que fuera la gramática castellana la que se enseñara a todos los escolares de España); y ya en nuestro siglo, después del breve período de la Segunda República en el que se admite legalmente la enseñanza *de* y *en* las otras lenguas españolas (Decreto de 29 de abril de 1931, para Cataluña, y artículo 50 de la Constitución de 9 de diciembre del mismo año), el régimen dictatorial que se impone tras la guerra civil proscribire y persigue todo uso de las lenguas españolas distintas de la lengua castellana en las escuelas. Sobre la situación de la lengua catalana en las escuelas durante los siglos XVIII y XIX, JORDI VERRIE: *Continuïtat pedagògica catalana durant els segles XVIII i XIX*, «Grup Promotor d'Ensenyament i Difusió en Català, S. A.», 1981. Para la prohibición del uso del catalán en la dictadura del general Franco, JOSEP BENET: *Catalunya sota el règim franquista*, Blume, Barcelona, 1978.

Hemos subrayado el carácter obligatorio que debe tener la enseñanza de las lenguas minoritarias puesto que su incorporación como asignatura voluntaria es una previsión totalmente insuficiente e inocua para protegerlas frente a la lengua predominante. Sólo hace falta ver los escasos, por no decir nulos, efectos de la ley francesa de 11 de enero de 1951, relativa a la enseñanza de las lenguas y dialectos locales, conocida como Ley Deixonne, o el Decreto de 18 de diciembre de 1952, relativo a la enseñanza de la lengua alemana en las clases terminales de las escuelas primarias de los municipios en los que la lengua usual es el dialecto alsaciano, que instituían las citadas enseñanzas con carácter voluntario (arts. 3.º y 1.º, respectivamente). Para la Bretaña, PAOLIC COMBOR: *La langue bretonne en 1980: La situation dans l'enseignement et dans les media*, en la obra colectiva «Ensenyament de la llengua i mitjans de comunicació social» («Cinques jornades del CIEMEN»), Publicacions de l'Abadia de Montserrat, 1981, en especial, pp. 159 y 160. Para Occitania, donde los resultados son algo más satisfactorios, ALA ROCH: *Occitania: Ensenhament e mass-media*, en la obra colectiva que acaba de citarse. También la protección de las lenguas minoritarias, en especial en las situaciones *diglòsicas*—que son la mayoría al ser prácticamente imposible una realidad equilingüe—exige su uso como vehículo a la hora de impartir la docencia, si se quiere salvaguardarlas.

afirmar que dichas decisiones, más que ser un reflejo de la política lingüística, la definen.

No vaya a pensarse, empero, que aquí acaba toda la labor de ordenación jurídica que corresponde desarrollar a los poderes públicos. Tomadas aquellas decisiones, y en el bien entendido que sean más de una las lenguas incorporadas con carácter obligatorio en el sistema de enseñanza, surgen nuevas cuestiones que merecen regularse: determinación de la lengua o lenguas con las que es posible iniciar la comprensión y expresión oral, así como el aprendizaje de la lectura y escritura; carácter simultáneo o sucesivo de este aprendizaje para las diversas lenguas; en el supuesto que el aprendizaje sea sucesivo, fijación de los niveles en los que deben incorporarse las demás lenguas, y delimitación de las reglas que conduzcan a la determinación de la primera lengua, etc.

La regulación jurídica apuntada ha tenido que ser abordada por el Estado español tras la entrada en vigor de la Constitución española de 27 de diciembre de 1978. El nuevo texto constitucional, al reconocer el carácter multilingüe de la sociedad española —por cierto, una de las más variadas y ricas de Europa (3)—, ha hecho preciso, dada la falta de normativa (4), el sucesivo dictado de disposiciones que desarrollaran, para las zonas del Estado en que es común el uso de más de una lengua, las cuestiones que el multilingüismo suscita en el campo de la enseñanza.

Este trabajo se propone plantear el problema jurídico más importante que subyace en aquel desarrollo normativo: el de los derechos

(3) El territorio español comprende cuatro lenguas principales: castellano, catalán, gallego y euskera, a los que deben añadirse otras comunidades lingüísticas más reducidas que comprenden: el bable, el aranés y el aragonés. Por ello «España destaca como el segundo conjunto multilingüe de Europa, y tras la Unión Soviética, constituye el Estado de base cultural más heterogénea dentro de los países económicamente desarrollados», RAFAEL LL. NINYOLÉS: *Cuatro idiomas para un Estado*, Ed. Cambio 16, Madrid, 1977, p. 18.

(4) Con anterioridad a la Constitución debe citarse el Decreto 1433/1975, de 30 de mayo, por el que se regula la incorporación de las lenguas nativas en los programas de los Centros de Educación Preescolar y General Básica, que autoriza, ya en las postrimerías del régimen dictatorial, si bien como materia voluntaria, lo que recuerda a la Ley Deixonne francesa, y la hace insuficiente para el periodo constitucional, la enseñanza de las lenguas que denomina nativas. También es anterior a la Constitución el Real Decreto 2092/1978, de 23 de junio, por el que se regula la incorporación de la lengua catalana al sistema de enseñanza en Cataluña. De todas maneras, este Real Decreto, expedido en pleno proceso constituyente, se inspira ya en los nuevos principios que van a regir la ordenación del multilingüismo español en el nuevo texto constitucional, de ahí que será referenciado con las disposiciones que desarrollan el citado texto fundamental.

lingüísticos que en materia educativa reconoce la Constitución. De todas maneras, debe hacerse una advertencia previa sobre el objeto exacto del presente estudio. Se trata de los límites material—niveles educativos de Preescolar y Educación General Básica—y geográfico—Cataluña y País Vasco— a que se circunscribe. El primero se explica por cuanto que es en los niveles reseñados donde se plantean con mayor agudeza los problemas y conflictos lingüísticos. Por su parte, el límite geográfico que nos hemos impuesto tiene una doble justificación. Por un lado, el hecho de que ha sido en Cataluña y País Vasco donde la concreción normativa de los principios constitucionales ha tenido (se trata de las Comunidades Autónomas que accedieron en primer lugar a su autogobierno) un desarrollo más completo. Por otro, y es el fundamental, porque estas Comunidades han optado, ante su realidad sociolingüística dispar, por un modelo distinto de incorporación de la lengua propia en la enseñanza, que, por su carácter opuesto, ha de ser paradigma obligado para las demás Comunidades (5).

II. EL DERECHO A LA ENSEÑANZA DE LA LENGUA, Y EN LA LENGUA, PROPIA

El primer tema a abordar es el de si nuestro ordenamiento, y en especial nuestra Constitución, reconoce y garantiza el derecho a la enseñanza de la lengua y en la lengua propia, sea ésta la oficial del Estado, o sea alguna de las demás lenguas españolas que en virtud del artículo 3.º2 de la Constitución (en adelante, CE) también «serán» oficiales en las respectivas Comunidades Autónomas.

(5) Ello recuerda los diferentes sistemas de tutela adoptados en las regiones especiales italianas de la Valle de Aosta y del Trentino-Alto Adigio. Mientras Cataluña adoptaría en la enseñanza el sistema de la Valle de Aosta, de conjunción lingüística, el País Vasco habría optado por un sistema próximo al del separatismo lingüístico vigente en el Trentino-Alto Adigio. No deja de ser interesante señalar la coincidencia que supone que los dos territorios que han optado por el sistema de conjunción lingüística (término con el que designamos el sistema que en Italia algún autor ha denominado de bilingüismo total), con el fin de eliminar la expresión bilingüismo, de uso tan equívoco, que ha encubierto muchas veces situaciones de verdadera asimilación lingüística—véase, por todos, R. LL. NINYOLES: *Bases per a una política lingüística democrática a l'Estat espanyol*, Tres i quatre, Valencia, 1976, pp. 39 y 40—, tengan en contacto dos lenguas de la misma familia, lo que no se da, precisamente en los territorios que han optado por el separatismo lingüístico. Para Italia, véase, A. Prizzorussu: *Il pluralismo linguistico tra Stato nazionale e autonomie regionali*, Pacini Editore, Pisa, 1975, en especial, pp. 76 a 80.

Aunque el texto constitucional no haga ninguna mención expresa hay elementos suficientes para entender recogidos aquellos derechos, si bien de manera implícita o inherente, en los artículos 3.º y 27 CE.

En virtud del párrafo 1 del artículo 3.º CE, la lengua castellana es reconocida como la lengua oficial del Estado, oficialidad que el párrafo 2 hace extensible para las demás lenguas españolas, en las respectivas Comunidades Autónomas, de acuerdo con sus Estatutos (6). Pues bien, parece razonable considerar, si tenemos en cuenta que una de las consecuencias jurídicas que acarrea la oficialidad de una lengua es la de que los particulares no pueden alegar incompreensión ante el uso que de ella hagan los poderes públicos (7), que la oficialidad conlleva la obligación para los poderes públicos de facilitar la enseñanza de la lengua o lenguas oficiales—obligación que debe traducirse en la incorporación de éstas con carácter obligatorio en los planes de enseñanza respectivos—, ya que, de otro modo, no quedarían efectivamente garantizados los principios, constitucionalmente

(6) El párrafo 2 al disponer que las demás lenguas españolas serán también oficiales prescribe preceptivamente la oficialidad de estas lenguas que, según dispone el propio párrafo, deberá ser incorporada por los Estatutos, lo que retarda la efectividad de aquella oficialidad hasta la entrada en vigor de los correspondientes textos estatutarios. Sobre el carácter preceptivo y no potestativo del término «serán» del artículo 3.º, 2 CE, véase la nota 1 del texto definitivo de nuestra comunicación *La ordenación estatutaria de las lenguas españolas distintas del castellano* presentada en la Mesa Redonda «Las Comunidades Autónomas constituidas a través de la disposición transitoria segunda y artículo 151 de la Constitución», en la obra colectiva que recogerá los trabajos de la citada Mesa Redonda, en curso de publicación. Lo que sí pueden hacer los Estatutos es modular los efectos de la oficialidad, siempre, claro está sin desnaturalizarla. Sobre ello véase la citada comunicación. Posteriormente el «Consell Cosultiu» de la Generalidad, en su dictamen de 21 de diciembre de 1982 (*Butlletí Oficial del Parlament de Catalunya* núm. 112, de 17 de enero de 1983), sobre la adecuación al Estatuto de Cataluña del dictamen de la Comisión de Política Cultural sobre la proposición de Ley de Normalización Lingüística en Cataluña, ha corroborado esta opinión (fundamento recogido en el *Addenda* incorporado a la comunicación ya citada).

(7) Para nosotros es éste uno de los efectos más importantes que se derivan de la oficialidad. El expreso *deber* de conocer una lengua, como ocurre para el castellano (art. 3.º, 1 CE, *in fine*), ya no sería un efecto propiamente derivado de la oficialidad sino más bien un *plus* que el legislador habría querido incorporar. Estas cuestiones las hemos desarrollado en el estudio *El régimen jurídico de la cooficialidad idiomática en España. (El tratamiento legal del bilingüismo)*, que elaboramos el año pasado para el *Centro de Estudios Constitucionales* en virtud del contrato de investigación que el mencionado Centro nos concedió. En plazo breve se publicará el primer capítulo, que es precisamente aquel donde se discute las cuestiones mencionadas. También el «Consell Consultiu» en su dictamen citado en la nota anterior corrobora el criterio que aquí se mantiene.

reconocidos (art. 9.º,3 CE), de la seguridad jurídica y de la publicidad de las normas (8).

También el párrafo 3.º del artículo 3.º CE, al disponer que la riqueza de las modalidades lingüísticas de España será objeto de especial respeto y *protección*, respalda la necesaria incorporación de las lenguas en los planes de enseñanza respectivos —precisamente en este párrafo se apoya el Real Decreto 1049/1979, de 20 de abril, por el que se regula la incorporación de la lengua vasca al sistema de enseñanza en el País Vasco (9)—, ya que se hace imposible pensar que pueda protegerse eficazmente una lengua manteniéndosela al margen del proceso educativo.

El artículo 4.º del Estatuto de Autonomía para Asturias, al asociar la *protección* del bable con su incorporación en la enseñanza como materia de voluntario aprendizaje, no invalida cuanto acaba de afirmarse. Es ésta, en todo caso, una interpretación restrictiva, por parte del legislador, del alcance del término *protección*, que se justificaría en atención al hecho de que el bable no ostentaría, según aquél, el *status* de lengua diferenciada, sino que más bien sería un dialecto del castellano (10). Si bien la restricción impuesta al bable es tolerable en los supuestos en los que en una misma Comunidad Autónoma sólo están en contacto distintas formas dialectales de una única lengua, deja de serlo, so pena de inconstitucionalidad, en aquellos casos en los que son dos lenguas distintas (aunque una de ellas sea variante dialectal de la lengua de otra Comunidad) las que están en contacto dentro de una misma Comunidad. En este caso, la *protección* requiere la enseñanza obligatoria de la lengua que debe protegerse, siendo insuficiente la técnica del aprendizaje voluntario —en la nota 2 ya se ha puesto de relieve su inoperancia práctica para proteger eficazmen-

(8) El ligamen entre oficialidad y deber de los poderes públicos de *asegurar* el conocimiento de la lengua está expresamente recogido en los Estatutos de Autonomía (art. 6.º,2 del Estatuto de Autonomía para el País Vasco —en adelante, EPV—, y art. 3.º,3 del Estatuto de Autonomía de Cataluña —en adelante, EC—). No hace falta insistir que, entre «las medidas y medios necesarios para asegurar» el conocimiento de las lenguas oficiales que deben adoptar y arbitrar los poderes públicos, ha de contemplarse, si éstos quieren cumplir el mandato («asegurar») que les vincula, la incorporación de las lenguas oficiales, como asignatura obligatoria, en los planes de enseñanza.

(9) Refiriéndose al párrafo 3 del artículo 3.º CE reza la exposición de motivos que «Tal fundamental precepto constitucional conduce a la necesidad de incorporar la enseñanza de cada una de dichas lenguas al sistema educativo».

(10) Debe señalarse al respecto que el redactado final del artículo 4.º del Estatuto para Asturias abandonó la calificación de lengua que, para el bable, contenía el proyecto.

te las lenguas minoritarias o minorizadas—, técnica, esta última, que, por otra parte, ya tenía incorporada nuestro ordenamiento con anterioridad al texto constitucional (recuérdese el Decreto 1433/1975, de 30 de mayo, por el que se regulaba la incorporación de las lenguas nativas—así las denomina el Decreto—en los programas de los Centros de Educación Preescolar y General Básica), y que ya hoy no es de recibo, dado el valor de bien jurídico merecedor de protección que reciben las lenguas en la Constitución, que, de esta manera, descalifica de raíz, por insuficiente, el tratamiento jurídico al que aquéllas fueron sometidas con anterioridad a su promulgación.

Si bien es el artículo 3.º el precepto en el que encuentra apoyatura constitucional la incorporación, con carácter obligatorio, de las lenguas propias en los planes de enseñanza (11), el derecho a recibir la enseñanza *en* la lengua propia nace o deriva de otro artículo de la Constitución, el artículo 27 (12).

En efecto, si la educación ha de tener como objeto el *pleno* desarrollo de la personalidad humana (art. 27,2 CE), parece evidente que aquélla «no puede prescindir—en cuanto es un proceso comunicante

(11) El artículo 148,1,17 CE, al establecer que las Comunidades Autónomas pueden asumir «El fomento (...) de la enseñanza de la lengua de la Comunidad Autónoma», se limita a regular la posible asunción de esta competencia por las Comunidades Autónomas, sin garantizar aquí, ni delimitar, dicho fomento.

Los Estatutos para el País Vasco y de Cataluña, al asumir la competencia *plena* en materia de enseñanza en los términos previstos en los respectivos artículos 16 y 15—lo que fue posible merced a que dichas Comunidades accedieron a la autonomía procediendo en la forma prevista en el apartado 2 del artículo 148, es decir, ampliando las competencias dentro del marco establecido en el artículo 149 (disposición transitoria segunda)—asumen directamente, por estar comprendido—de ahí que no hagan ninguna mención expresa (lo que sí hace, innecesariamente, el Estatuto de Autonomía para Galicia—artículo 27, número 20, a pesar de la competencia plena asumida, según el artículo 31, en materia de enseñanza)—la competencia de fomento de la enseñanza de la lengua de la Comunidad que recoge el número 17 del primer párrafo del artículo 148 CE. En virtud de la asunción de competencia plena en materia educativa según los artículos 16 y 15 citados, corresponde a las instituciones del País Vasco y a las de Cataluña dictar para su ámbito las normas que consideren precisas tanto para regular la incorporación de la enseñanza de sus lenguas propias (lo que incluye elaborar las orientaciones pedagógicas, planes y programas de estudio), como para regular el desarrollo de programas *en* dichas lenguas.

(12) Así lo ha puesto de manifiesto J. A. GONZÁLEZ CASANOVA, en su trabajo «Derecho a la educación y plurilingüismo», en *Revista de Occidente*, núms. 10-11, extraordinario II, 1982, pp. 171 y 172. En un punto discrepamos de la opinión mantenida en este artículo. Se trata de la calificación de derecho y libertad fundamental que se hace al derecho al uso de la propia lengua que nos parece inexacta si aquélla es en sentido técnico, puesto que técnicamente los derechos y libertades *fundamentales* serían sólo aquellos susceptibles de protección en vía de amparo (art. 53,2 CE), protección que no alcanza al derecho al uso de la propia lengua.

que afecta a la totalidad del educando, y que, por tanto, debe tenerlo en cuenta en su plena realidad psíquica y social—de la lengua en la que dicho educando piensa y con la que expresa su personalidad» (13).

Ahora bien, el derecho a recibir la enseñanza en la propia lengua, ¿sería un derecho ilimitado o se encontraría sujeto a límites que vendrían impuestos por el necesario respeto a otros bienes jurídicos también necesitados de tutela?

El derecho a recibir la enseñanza en la propia lengua tendría para nosotros un núcleo irreductible, consistente en el ámbito del aprendizaje de la lectura y escritura. Todo niño tendría derecho a recibir el aprendizaje de la lectura y escritura en su lengua propia, materna (14), en virtud del artículo 27,2 CE (15). Más allá de este ámbito aquel de-

(13) J. A. GONZÁLEZ CASANOVA, *op. cit.*, p. 172. Hoy es de sobra conocido incluso que la enseñanza de una lengua carece de motivación y de sentido para los niños si no perciben su utilidad como vehículo de comunicación, lo que hace recomendable no sólo aprenderla como asignatura, sino también emplearla en otras actividades escolares. En este sentido, por ejemplo, las orientaciones didácticas del programa básico de lengua catalana y de lengua castellana que recoge el anexo I de la Orden de la Generalidad, de 16 de agosto de 1982, por la que se regulan las enseñanzas del Ciclo medio de Educación General Básica, indican que, «La base para el trabajo de lengua ha de ser la misma actividad escolar cotidiana...».

(14) Este derecho podrá tener una doble concreción jurídica: absoluta libertad de los padres de escoger la lengua con la que sus hijos deben aprender la lectura y escritura (libre elección de la primera lengua sea o no la materna) —así sucede, por ejemplo, en la región italiana del Trentino-Alto Adigio—, o bien derecho y obligación (no se puede cambiar la lengua) de aprender la lectura y escritura en la lengua materna, este sistema suele utilizarse para proteger aquellas lenguas que por su débil situación (a causa de una marcada diglosia) son objeto de defección lingüística (cambio lingüístico de los individuos en favor de la lengua dominante). Este sistema fue adoptado en Bélgica en 1932 para evitar la desaparición paulatina del neerlandés, lengua que entonces gozaba de menor prestigio que el francés. Véase el artículo 7.º de la ley belga de 14 de julio de 1932 sobre el régimen lingüístico de la enseñanza preescolar, primaria y media, ley que, junto con la de 28 de junio del mismo año, relativa al empleo de las lenguas en materia administrativa, preparó el camino de la territorialización lingüística que habría de implantarse en 1963, y sancionarse constitucionalmente en la revisión del texto constitucional de 1967-1971.

Conviene advertir al lector que en este trabajo la expresión «lengua propia» es usada con dos significados distintos: 1. La lengua que según los Estatutos de Autonomía es propia de una Comunidad Autónoma, y 2. La lengua usual o materna del alumno. El contexto, en cada caso, aclara a cuál de ambas acepciones nos referimos.

(15) El derecho a recibir la enseñanza en la propia lengua puede también extraerse del artículo 14 CE donde se constitucionaliza y garantiza el principio de igualdad formal por el que se prohíbe todo trato discriminatorio por diversas razones entre las que debe comprenderse, aunque no se diga expresamente, la lengua. (La inclusión de la lengua se deduce del artículo 14 del Convenio Europeo de Protección de los Derechos Humanos de 4 de noviembre de 1950, en relación con el artículo 10,2 CE.) De no reconocerse aquel derecho, nos podríamos encontrar con algunos alumnos que iniciarían sus enseñanzas en una lengua extraña para

recho se diluiría en la medida que lo exigiera razonablemente la protección de otros bienes tutelados, como lo son las mismas lenguas, riqueza que debe ser objeto de especial protección según dispone el artículo 3.º,3 CE. Interviene aquí de nuevo el párrafo 3 del artículo 3.º de la Constitución, que permitiría limitar, cuando lo hiciera necesaria, la protección de una lengua en atención a la realidad sociolingüística, aquel derecho a la enseñanza en la propia lengua, en el sentido de que los poderes públicos podrían obligar a que determinadas áreas o asignaturas se vehicularan en la lengua necesitada de protección (16). Por tanto, si bien es exigible el aprendizaje de la lectura y escritura en la lengua propia—de ahí que no quepa una imposición lingüística como la que caracteriza a los Estados en los que su ordenación se fundamenta en el principio de territorialidad (17)—, no lo es, en cam-

ellos, lo que les conduciría, por lo general, y ahí estaría la discriminación, a un rendimiento escolar más bajo que el de los demás. Sólo cuando se dan unas condiciones sociales óptimas y unos medios técnicos adecuados, lo que no es frecuente, el aprendizaje en la segunda lengua—la que no es la materna—no crea dificultades especiales, como pondrían de relieve las escuelas de «inmersión al francés» del Quebec para alumnos anglófonos, donde, además, se adiciona la actitud positiva de los padres. (Véase J. ARNAU: *Escola i contacte de llengües*, Ceac, Barcelona, 1980, pp. 69-71.)

(16) El mero aprendizaje obligatorio de una lengua puede y suele resultar insuficiente para salvaguardar una lengua que esté en retroceso a causa de la diglosia a que se halla sometida. Ha de pensarse que una lengua, si no se usa y no se lee, por mucho que se conozca, es una lengua muerta.

(17) Así sucede, por ejemplo, en Suiza y Bélgica. En Suiza la enseñanza se vehicula en cada Cantón sólo en la lengua o lenguas que éste ha adoptado como oficiales. (Véase la sentencia del Tribunal Federal suizo de 31 de marzo de 1965, en el asunto *Association Ecole française contre canton de Zürich & doc. CDH/66-3* en el libro de JEAN FALCH: *Contribution à l'étude du statut des langues en Europe*, CIRB, Québec, p. 39.) En las regiones unilingües (valona y flamenca) de Bélgica rige el principio de territorialidad, que se traduce en el uso exclusivo del francés o del neerlandés, según la región, en la escuela (art. 4.º de la Ley de 30 de julio de 1963, concerniente al régimen lingüístico en la enseñanza). En contra de lo que algunos han señalado, la sentencia del Tribunal Europeo de Derechos Humanos de 23 de julio de 1968, caso relativo a ciertos aspectos del régimen lingüístico en Bélgica, no declara el derecho de los padres a que los hijos sean educados en su lengua materna (el mismo Tribunal dice expresamente que «En el caso examinado, el Tribunal hace notar que el artículo 14, incluso en conexión con el artículo 2.º del Protocolo, no tiene por efecto el garantizar a los hijos o a sus padres el derecho a una instrucción impartida en la lengua de su elección»), sino que, respetando el modelo territorial belga, tan sólo declara que un artículo no es conforme a las exigencias del artículo 14 del Convenio en relación con la primera frase del artículo 2.º del Protocolo adicional, el 7.º,3 de la Ley de 2 de agosto de 1963, por cuanto impide a ciertos niños, *con el solo fundamento de residencia de sus padres* (lo que sería un añadido a las exigencias de la territorialidad), asistir a las escuelas de lengua francesa de otras zonas en las que aquéllas existen (los seis municipios de la periferia de Bruselas dotadas de un estatuto especial, además de Kraainem).

bio, la vehiculación de *toda* la enseñanza en aquella lengua (18). En definitiva, nuestro régimen jurídico se basa en un equilibrio dinámico entre los principios de libertad de elección individual, y de decisión pública, con los límites señalados, que se corresponde perfectamente con el modelo «mixto» que adopta la Constitución como ordenación general de multilingüismo (19). De ahí que no sólo quepa en el marco constitucional español el modelo de separatismo lingüístico, sino también el de conjunción lingüística, que exige la vehiculación de los contenidos o materias en *las* lenguas propias en contacto según la distribución que fijen los poderes públicos (20).

III. EL DESARROLLO LEGISLATIVO DE LOS DERECHOS LINGÜÍSTICOS EN EL CAMPO DE LA ENSEÑANZA

Como se ha dicho, el País Vasco ha seguido el modelo de separación lingüística a partir de las disposiciones contenidas en el Real Decreto 1049/1979. Este Decreto ha favorecido la implantación de este sistema al haber tenido que distinguir, en atención a la realidad sociolingüística, a la hora de incorporar la lengua vasca en el sistema de enseñanza, entre dos zonas, la vasco parlante (en la que la lengua vasca se incorpora plenamente), y la no vasco parlante (en la que dicha

(18) Excepto para aquellos alumnos que se acojan a las exenciones de la obligación de aprender la lengua propia de las Comunidades, previstas en los artículos 4.º, 1 de la Orden de 3 de agosto de 1979, para el País Vasco, y 1.º, 3 del Decreto del gobierno catalán 270/1982, de 5 de agosto. Estos alumnos cursarán toda la enseñanza en castellano.

(19) En efecto, la Constitución española de 27 de diciembre de 1978 ordena la realidad multilingüe a través de un sistema «mixto», que no es propiamente, ni un reflejo del modelo territorial, ni del modelo que se basa exclusivamente en el principio de la personalidad. Sistema inspirado en el que había adoptado la Constitución de la Segunda República, le son aplicables las palabras que para el modelo por ésta construido dedica R. LL. NINYOLES: «no es "territorial" (...), ya que excluye la prioridad de la lengua territorial (a excepción, evidentemente, de los territorios de lengua castellana); ni es "personal" porque no extiende el ejercicio de un derecho lingüístico individual, derivado de la condición de ciudadano de un estado bi o plurilingüe, a todos los ciudadanos que deseen ejercerlo independientemente del lugar». *La política lingüística. Modelos y ámbitos*, en la obra colectiva «Las lenguas nacionales en la Administración», Diputación Provincial de Valencia, 1981, p. 37.

(20) Que bajo un mismo techo constitucional puedan aplicarse los dos sistemas de planificación lingüística señalados no es ninguna novedad. Así sucede, como ya se ha dicho, en Italia, donde la región de la Valle de Aosta sigue el modelo de conjunción lingüística (art. 39, *in fine* del Estatuto especial), y la región del Trentino-Alto Adigio se rige por el modelo de separación lingüística (art. 19 del Estatuto especial).

lengua ha de tener una incorporación progresiva) (21). La muy precaria situación en que se encuentra la lengua vasca explica la adopción del sistema separador que ha llevado a la clasificación de las unidades escolares, incluso dentro de un mismo centro, en unidades castellanas y unidades en euskera. La separación lingüística ha sido definitivamente sancionada por la Ley 10/1982, de 24 de noviembre, Básica de Normalización del Uso del Euskera, al disponer en su artículo 15 que: «Se reconoce a todo alumno el derecho de recibir la enseñanza tanto en euskera como en castellano en los diversos niveles educativos.»

En Cataluña es otra la política lingüística seguida en el campo de la enseñanza, como ya sabemos. El Decreto de la Generalidad 270/1982, de 5 de agosto, sobre la normalización del uso de las dos lenguas oficiales en el sistema de enseñanza de Cataluña, acabando con la indefinición de las normas precedentes (22) ha venido a implantar el sistema de conjunción lingüística (23). Este Decreto establece como

(21) El reconocimiento que de las Ikastolas hacia el artículo 3.º,2 del Real Decreto avala también la opción separadora de esta disposición. La normativa sobre titularidad oficial de las Ikastolas fue aprobada por el Pleno del Consejo General del País Vasco, el 15 de octubre de 1979.

(22) Anteriores a este Decreto fueron: el Real Decreto 2092/1978, de 23 de junio, por el que se regula la incorporación de la lengua catalana al sistema de enseñanza en Cataluña, desarrollado por las Ordenes ministeriales de 14 de septiembre de 1978, 20 de septiembre de 1979 y 12 de febrero de 1980, y, posteriormente, el Decreto de la Generalidad 142/1980, de 8 de agosto, desarrollado por Orden de 10 de septiembre de 1980. Estas disposiciones, aunque por su alcance no se adscribían a ninguno de los sistemas de política lingüística escolar, en la práctica propiciaban la separación lingüística. Especial mención merece el Decreto de la Generalidad 142/1980, de 8 de agosto, de regulación de la incorporación de la lengua catalana en la Educación Preescolar, Educación General Básica, Bachillerato y Formación Profesional, ya que supone el ejercicio por la Generalidad de competencias asumidas a través del Estatuto de Autonomía (art. 15, para la materia de enseñanza) con anterioridad al traspaso de los servicios correspondientes (la transferencia de Servicios del Estado a la Generalidad de Cataluña en materia de enseñanza fue efectuada por el Real Decreto 2809/1980, de 3 de octubre). La posibilidad de esta práctica ha sido sólidamente argumentada por J. SALAS: «Els poders normatius de la Generalitat de Catalunya», en *Taula de Canvi*, extra núm. 2, Barcelona, 1980, pp. 132-136. (También en versión castellana en la *Revista de Estudios de la Vida Local*, número 205, 1980.)

(23) La proporción superior de catalanoparlantes, que de vascoparlantes; la existencia, por tanto, de mayor número de personas capacitadas para impartir la enseñanza en lengua catalana; la semejanza de esta lengua con la castellana; ...ha permitido adoptar el sistema de conjunción lingüística. Este sistema permite no separar a los niños en unidades distintas por razón de la lengua, lo que tiene ventajas pedagógicas—fomento de la convivencia y tolerancia— y, sobre todo, sociales—integración de la comunidad humana catalana—. Incluso el aprendizaje de la lectura y escritura en la propia lengua puede hacerse dentro de la misma unidad gracias al material didáctico confeccionado al efecto, como recordaba la

normas generales que en todos los cursos y niveles las clases de Lengua y Literatura catalana se darán en catalán, y las de Lengua y Literatura castellana en castellano (art. 1.º,2), y que se utilizará además en cada curso la lengua catalana como lengua vehicular de la docencia en una o más materias de aprendizaje y en una o más materias la lengua castellana, según se determine reglamentariamente (art. 2.º,1), si bien los centros docentes que quieran utilizar una única lengua vehicular pueden quedar eximidos de esta segunda obligación (art. 3.º), siempre que cumplan los requisitos del artículo 5.º de la Orden de 25 de agosto de 1982, por la que se desarrolla el Decreto 270/1982, de 5 de agosto. Como puede apreciarse, el Decreto incorpora un sistema de conjunción lingüística que admite una gran flexibilidad, lo que resulta enormemente recomendable dada la gran variedad de centros que existen en Cataluña en razón de su composición sociolingüística (24).

También el Estado ha dictado normas que han venido a incidir en las cuestiones aquí tratadas. Cabe hacer mención especial de los Decretos 69/1981, de 9 de enero, de ordenación de la Educación General Básica y fijación de las enseñanzas mínimas para el Ciclo Inicial, y 710/1982, de 12 de febrero, por el que se fijan las enseñanzas mínimas para el ciclo medio de la Educación General Básica. El primero

diputada Marta Mata en el *Debate de la proposición de ley formulada por el Grupo Parlamentario Socialistas de Cataluña sobre la situación de las distintas lenguas de España en los centros de enseñanza a todos los niveles*: «Para tener juntos a los niños de distinta lengua en la clase hemos llegado a confeccionar material similar de aprendizaje de la lectura en castellano, catalán, euskera, gallego...; hemos hecho ediciones cuatrilingües, de unos mismos libros para los niños.» *Diario de Sesiones del Congreso de los Diputados*, año 1978, núm. 94, sesión de 21 de junio, p. 3555.

La incorporación obligatoria en los planes de enseñanza de las lenguas propias permite la sanción normativa del sistema de conjunción lingüística al imposibilitar la aparición de supuestos como los contemplados en la sentencia del Tribunal Supremo de 21 de abril de 1980, que obligan a decir al Alto Tribunal: que «se quebranta el fundamental derecho a la educación, incluso cabe decir que hasta el máximo límite de negarlo del modo más absoluto, cuando la enseñanza se imparte en un idioma distinto de la oficial lengua española, desconocido aq'él por el destinatario de la enseñanza...». La conjunción lingüística por las razones expuestas en esta sentencia, no será aplicable para los alumnos que se acojan a las exenciones mencionadas en la nota 18.

(24) Véase: «La catalanització lingüística de l'escola», en la revista *Perspectiva escolar*, núm. 28, 1978, pp. 14 a 19, en especial el cuadro de la p. 15.

La proposición de Ley de normalización lingüística en Cataluña hace posible, con su redactado actual—Dictamen de la Comisión de Política Cultural—, tanto la adopción de una política de separación como de conjunción lingüísticas: «Los niños tienen derecho a recibir las primeras enseñanzas en su lengua habitual, ya sea ésta el catalán o el castellano» (art. 15,2).

de estos Decretos, dictados al amparo de la disposición adicional 2 de la Ley Orgánica 5/1980, de 19 de junio, por la que se regula el Estatuto de Centros Escolares, que atribuye al Estado la fijación de las enseñanzas mínimas, ha venido a enturbiar el panorama expuesto hasta ahora al impedir en la práctica, con su contenido (prevé como enseñanzas mínimas dentro del ciclo inicial—que se corresponde a la edad en que es recomendable el aprendizaje de la lectura y escritura— dominar en lengua *castellana* la técnica lectora, a la vez que la escritura de las palabras del vocabulario usual y propio del ciclo), que los niños catalanoparlantes o vascoparlantes (también, claro está, los gallego-parlantes) puedan recibir sin interferencias el aprendizaje de la lectura y escritura en su propia lengua (25). El segundo de estos Decretos, en todo caso, incidiría negativamente, ya que, al ser desarrollo cronológico del anterior, exigiría unos niveles de conocimiento de la lengua castellana basados en el aprendizaje de su lectura y escritura en el ciclo inicial (26). Por cierto que en aplicación del artículo 2.º de este Real Decreto fue dictado el Real Decreto 1765/1982, de 24 de julio, determinando el horario de enseñanzas mínimas del ciclo medio, horario que ha dado pie al Gobierno a plantear ante el Tribunal Constitucional un conflicto positivo de competencia contra los artícu-

(25) Sobre los nocivos efectos didácticos de esta disposición, véase MARTA MATA: «Els nous programes d'Educació General Bàsica a les Comunitats Autònomes: llengua i ciències socials», en *Perspectiva Escolar*, núm. 56, 1981, pp. 14 a 18.

Las Comunidades Autónomas vasca y catalana, para hacer frente a esta situación, se han visto obligadas, a la hora de desarrollar y complementar las enseñanzas mínimas fijadas por el Estado, a disponer, respectivamente, para los alumnos vascoparlantes (a los castellanoparlantes no se les exige la lectura y escritura del euskera—modelos A y B del anexo I de la Orden de 25 de mayo de 1981—) y catalanoparlantes, el aprendizaje prácticamente simultáneo de las dos lenguas. La Orden de la Generalidad de 11 de mayo de 1981, por la que se regulan las enseñanzas de Parvulario y Ciclo Inicial de Educación General Básica, matiza la práctica simultaneidad, que se hace extensible a los castellanoparlantes, en las Orientaciones didácticas que se incluyen en el anexo I al decir, entre otras consideraciones, que «La adquisición de la segunda lengua ha de reproducir en términos generales el proceso de la lengua que ya se habla», apuntando una cierta sucesión.

(26) Por supuesto que todos los alumnos españoles deben aprender y dominar la lengua castellana (la obligación de conocerla está prescrita en el artículo 3.º, 1 de la Constitución), y de ahí que figure necesariamente incorporada, además de por ser oficial, en los planes de enseñanza. Pero esta incorporación debe hacerse de modo flexible en las Comunidades Autónomas con lengua propia, para evitar contrariar el derecho que tienen todos los alumnos a aprender a leer y escribir en la lengua materna, tanto si es la propia de la Comunidad, como si es la lengua castellana.

los 1.º y 2.º, anexo II, de la Orden del Departamento de Educación Vasco, de 11 de mayo de 1982 (27).

Dos disposiciones más (una de ellas a nivel de proyecto) merecen todavía ser aquí reseñadas. Se trata del Real Decreto 480/1981, de 6 de marzo, sobre el funcionamiento en el País Vasco y Cataluña de la alta inspección del Estado en materia de enseñanza no universitaria, que en su artículo 3.º,5 hace mención del derecho a recibir enseñanza en la lengua oficial del Estado, y del proyecto de Ley por la que se establecen los principios para armonizar las disposiciones normativas de las Comunidades Autónomas sobre determinadas materias, que en el párrafo 2 del artículo 4.º garantiza a los padres de los alumnos y, en su caso, a éstos, «el derecho a elegir la lengua en que deseen que se imparta la enseñanza».

(27) En efecto, el Real Decreto 1765/1982, al disponer un tiempo mínimo de cinco horas semanales para lengua castellana, anulaba el horario de cuatro horas semanales (también previsto para el euskera) que había fijado la Orden del Departamento de Educación vasco adelantándose a la disposición estatal.

También la Orden de la Generalidad de 16 de agosto de 1982, por la que se regulan las enseñanzas del ciclo medio de Educación General Básica, ha sido motivo de controversia—en este caso el Gobierno estatal parece haber desistido de su requerimiento inicial—al fijar un horario conjunto para Lengua Catalana y Castellana de ocho horas—distribuidas de la siguiente manera: lengua catalana, tres horas; lengua castellana, tres horas; estructuras lingüísticas catalana y castellana comunes, dos horas—para evitar un excesivo número de horas semanales dedicado al área de lengua (diez horas), si se quería dar igual trato a la lengua catalana que a la lengua castellana. Con esta programación el gobierno catalán daba satisfacción a una de las recomendaciones pedagógicas contenidas en el *Informe sobre enseñanza de las lenguas españolas y bilingüismo*, de 1 de julio de 1982, elaborado por un grupo de trabajo constituido por iniciativa del ministro de Educación. Se trata de la recomendación 16 que establece que «Por economía didáctica debe evitarse la duplicación de enseñanzas gramaticales o de información lingüística general que puedan ser comunes a las dos lenguas». El texto del «Informe» puede consultarse en *Escuela española*, núm. 2632, de 8 de julio de 1982, pp. 2 y 3. (Por cierto que la Orden de 16 de agosto profundiza en la conveniencia de que el aprendizaje de las dos lenguas tenga carácter sucesivo [como ya había apuntado la Orden de 11 de mayo de 1981] al proponer una doble programación: una para la lengua [catalana o castellana] base de aprendizaje, y otra para la lengua [catalana o castellana] introducida en segundo lugar.)

Las controversias y conflictos originados por las enseñanzas mínimas ponen de manifiesto la excesiva rigidez de los programas mínimos que en materia de lengua dicta el Estado. Valdría la pena revisar en este punto, a través de un diálogo amplio y sincero entre el Estado y las Comunidades Autónomas afectadas, las disposiciones vigentes para adecuarlas mejor a las exigencias didácticas y pedagógicas. La flexibilidad en el horario viene recomendada en el «Informe» del grupo de trabajo al que antes se ha hecho referencia. Dice así la recomendación pedagógica general núm. 2: «El número de horas que se destine a enseñar los idiomas, así como el que se dedique al empleo de uno y otro en las aulas, debe establecerse con *critérios variables* (...) sin perder nunca de vista el objetivo final: conseguir un bilingüismo real al acabar los estudios de EGB.»

Por lo que se refiere a la primera disposición, ya hemos puesto de manifiesto la conveniencia de limitar el reconocimiento general del derecho a recibir la enseñanza *en* una lengua al ámbito del aprendizaje de la lectura y escritura, dado que la tutela prescrita en el artículo 3.º,3 CE, como se dijo, puede aconsejar la vehiculación de algunas enseñanzas en la lengua propia de la Comunidad. Por otra parte, pensamos que el artículo 3.º,5 puede acomodarse a la limitación señalada cuando las circunstancias sociolingüísticas lo aconsejen, máxime si se tiene presente que el Real Decreto, más que reconocer un derecho lingüístico, lo que hace es mencionar un derecho lingüístico preexistente—por el cumplimiento del cual vela la alta inspección—que, como sabemos, se halla reconocido, en los términos en que se ha expuesto, por la Constitución. En este mismo sentido habría que interpretar la sentencia del Tribunal Constitucional 6/1982, de 22 de febrero, por la que se resuelven sendos conflictos de competencia planteados en relación con el Real Decreto 480/1981, de 6 de marzo, cuando confirma que corresponde a la alta inspección «velar por el respeto a los derechos lingüísticos entre los cuales está (...) en particular el de recibir enseñanza en la lengua del Estado». Debe señalarse que la sentencia resulta especialmente ambigua cuando afirma que entre los derechos lingüísticos está «*eventualmente*, el derecho a conocer la lengua peculiar de la propia Comunidad Autónoma». Esta eventualidad, en todo caso, no debe referirse al derecho, sino al ámbito reducido sobre el que corresponde a la alta inspección velar por los derechos lingüísticos (el del art. 149,1,1 CE) cuando éstos van referidos a la lengua propia de la Comunidad Autónoma.

En cuanto se refiere al proyecto de Ley, pensamos que una disposición como la de su artículo 4.º, 2 no debería prosperar. En el caso de Cataluña impediría la práctica de la conjunción lingüística, fomentando la dualidad de escuelas (catalanas-castellanas), con graves repercusiones pedagógicas y sociales. La actividad armonizadora, de continuarse—el proyecto parece haber decaído—, debería, en todo caso, limitar su función a garantizar el aprendizaje de la lectura y escritura en la propia lengua, y/o la asunción por todos los alumnos, al concluir los niveles de enseñanza obligatoria, de un conocimiento adecuado y correcto de la lengua castellana (lengua oficial del Estado). Pero nada más. La muy variada realidad sociolingüística de las Comunidades Autónomas con lengua propia desaconseja una armonización más intensa.

JURISPRUDENCIA

