

# LENGUA E INMIGRACIÓN EN EL ESTADO AUTONÓMICO Y EN CATALUÑA: UNA APROXIMACIÓN JURÍDICA

**Eva Pons Parera**

Profesora titular de Derecho Constitucional de la Universidad de Barcelona

SUMARIO: 1. Introducción. – 2. La relación entre lengua e inmigración: elementos contextuales. 2.1. Los fundamentos filosóficos o éticos. 2.2. El marco europeo: el Consejo de Europa y la Unión Europea. 2.3. Tendencias en el derecho comparado. – 3. Lengua e inmigración en el Estado autonómico. 3.1. El carácter implícito de la cuestión lingüística en el régimen de extranjería hasta el 2009. 3.2. El requisito lingüístico en la práctica administrativa y la jurisprudencia relativa al acceso a la nacionalidad. 3.3. La lengua en la reforma de la legislación de extranjería por la Ley Orgánica 2/2009. 3.3.1. Las lenguas como factores de integración. 3.3.2. Les competencias de las comunidades autónomas. – 4. Lengua e inmigración en Cataluña. 4.1. Las acciones y planes lingüísticos y de inmigración de la Generalitat y los entes locales. 4.2. La lengua en la Ley de acogida de las personas inmigradas y las retornadas a Cataluña. 4.2.1. Alcance y características generales del texto legal. 4.2.2. Las lenguas en los procesos de acogida de los inmigrantes. – 5. Reflexiones finales (y adenda). – *Resum-Resumen-Abstract.*

## 1. Introducción

La cuestión lingüística había sido, durante bastante tiempo, un aspecto marginado por la reflexión teórica sobre el acomodamiento o la gestión de la diversidad cultural y el pluralismo social. No es hasta finales del siglo XX que se extiende entre los teóricos una mayor consciencia sobre el rol de la lengua como factor básico en el que se sustenta la integración política y cultural en las sociedades modernas.<sup>1</sup> Una de las razones explicativas del nuevo lugar alcanzado por la lengua en el debate sobre los principios que tienen que inspirar las políticas

---

<sup>1</sup> Véase Peter Kraus, *A Union of Diversity. Language, Identity and Polity-Building*, New York, Cambridge University Press, 2008, para la elaboración teórica de la relación entre identidad cultural e integración política, especialmente pp. 37-43.

---

*Artículo recibido el 13/07/2010; aceptado el 27/07/2010.*

Este artículo tiene su origen en la conferencia "Política lingüística e inmigración", presentada en el seminario *La política de inmigración en el Estado autonómico*, organizado por el Forum of Federations y el Instituto de Estudios Autonómicos, que tuvo lugar en Barcelona el 26 de marzo de 2010.

públicas en contextos de diversidad cultural es, como señalan Kymlicka y Patten, la integración de la inmigración. Muchos países occidentales reciben hoy un alto número de personas inmigradas, y las características de la actual inmigración conllevan una serie de retos nuevos para los Estados,<sup>2</sup> que reaccionan con la adopción de políticas que incentivan u obligan a los inmigrantes a aprender la lengua o lenguas oficiales de la sociedad de acogida.

A pesar de la relevancia de las implicaciones teóricas y prácticas del binomio lengua-inmigración, en nuestro entorno es todavía frecuente la omisión de esta dimensión lingüística en el análisis del fenómeno migratorio, especialmente en los estudios de carácter jurídico. Las razones de este comportamiento pueden ser distintas, pero se trata de una laguna que puede inducir a una falsa percepción: la de considerar que las opciones político-jurídicas —aunque no sean explícitamente lingüísticas— en materia de inmigración y acceso a la nacionalidad son lingüísticamente neutras. Ello tiene mayores consecuencias cuando se proyecta sobre una comunidad política donde conviven dos lenguas oficiales en contacto, y todavía más cuando sólo una de ellas tiene a la vez el estatus de lengua estatal. En este supuesto, la cuestión migratoria se superpone a otro de los retos lingüísticos actuales también apuntados por Kymlicka y Patten: el reconocimiento y la preservación de las lenguas regionales o propias de comunidades nacionales minoritarias.<sup>3</sup> Aunque ambos retos lingüísticos no tienen que entrar *necesariamente* en conflicto, para que eso sea así las comunidades receptoras tendrán que disfrutar de ciertos medios o facultades para gestionar lingüísticamente la inmigración.<sup>4</sup>

---

<sup>2</sup> Will Kymlicka y Alan Patten, "Introduction. Language Rights and Political Theory: Context, Issues, and Approaches", en *Language Rights and Political Theory*, Oxford University Press, 2003, pp. 8-9, explican la tendencia actual de los estados a exigir o promover el conocimiento de la lengua oficial por parte de los inmigrantes a partir de una serie de factores nuevos que cuestionan el patrón tradicional de asimilación lingüística por la tercera generación de inmigrantes: el "transnacionalismo" de la inmigración, por la tendencia de los inmigrantes a mantener una fuerte conexión con los respectivos países de origen; la ideología y políticas del "multiculturalismo", o la importancia demográfica de ciertos grupos de inmigrantes, que pueden constituirse en comunidades compactas y homogéneas, con el peligro de que eso impida la adquisición de la lengua del país de acogida, con consecuencias negativas para su integración social.

<sup>3</sup> Will Kymlicka y Alan Patten, "Introduction. Language Rights and Political Theory: Context, Issues, and Approaches", cit., p. 4-7, observan que la norma actual en la mayoría de estados occidentales es garantizar acomodaciones para esas lenguas oficiales, que obtienen un reconocimiento progresivo de derechos, a menudo amparados por un estatus de oficialidad, en igualdad con la lengua estatal o sólo en la región donde se concentran sus hablantes.

<sup>4</sup> Will Kymlicka, "Immigration Integration and Minority Nationalism", en Michel Keating y John McGarry (eds.), *Minority Nationalism and the Changing International Order*, Oxford, Oxford University Press, 2006, pp. 61-72. Esta convivencia se ilustra por el autor con los casos de aquellas comunidades nacionales (como Cataluña y el Québec) que acogen positivamente los nuevos inmigrantes, permitiéndoles mantener elementos de su identidad cultural, a la vez que se promueve

Así pues, la interacción entre política de inmigración y política lingüística es hoy insoslayable, aunque a menudo el aspecto lingüístico sea tácito en la gestión del fenómeno migratorio.<sup>5</sup> La aproximación jurídica a la relación entre lengua e inmigración tiene que abordar, principalmente, dos grandes cuestiones: por un lado, la posibilidad de establecer por parte de las sociedades de acogida requisitos lingüísticos u otro tipo de medidas dirigidas a promover o asegurar que los inmigrantes conozcan la lengua o lenguas de la sociedad de acogida; y, por otro lado, el reconocimiento de las lenguas de los inmigrantes por parte de estas mismas sociedades. Ambas cuestiones pueden verse como el reflejo de una disyuntiva más general de las políticas migratorias, que se mueven entre dos pretensiones aparentemente contradictorias: el principio de equiparación de derechos y deberes de los nacionales y los inmigrantes; y el reconocimiento de derechos diferenciados para los últimos.<sup>6</sup>

La última cuestión, relativa al reconocimiento de los derechos lingüísticos diferenciados a los inmigrantes, es relativamente nueva como objeto de reflexión doctrinal. El marco internacional o legal interno acostumbra a ser poco preciso al respecto y, a pesar de haber ciertos estándares internacionales,<sup>7</sup> un instrumento tan importante como la Carta Europea de las Lenguas Regionales o Minoritarias ignora expresamente las lenguas de los inmigrantes.<sup>8</sup> Por consiguiente, la reflexión se sitúa hoy primordialmente en el terreno de la filosofía política, a partir de la distinción establecida por Kymlicka —tan citada

---

que aprendan la lengua minoritaria, en el marco de lo que califica de “nacionalismo cívico” o “postétnico”, igualmente presente en ciertas políticas migratorias estatales.

<sup>5</sup> Una formulación de la estrecha vinculación entre política de inmigración y política lingüística, en la que destaca la conexión con otros elementos socio-económicos de integración, se encuentra en el *Plan de Ciudadanía e Inmigración 2005-2008*, del Gobierno de la Generalitat, donde se afirma que: “Toda política de igualdad y de acomodación de la ciudadanía residente en Cataluña es una política lingüística” (p. 40).

<sup>6</sup> Marco Aparicio Wilhelmi, “Diversitat cultural, convivència i drets. Una anàlisi en el marc de la Constitució Espanyola”, en *Revista catalana de dret públic*, núm. 40, 2010, p. 129.

<sup>7</sup> En el marco de la Organización para la Seguridad y la Cooperación en Europa (OSCE), en el Acta final de Helsinki de 1975, relativa a los movimientos de trabajadores migrantes en Europa, los estados firmantes se comprometían a “ratificar el derecho de los trabajadores migrantes a recibir, siempre que fuera posible, información periódica en su lengua materna que cubra tanto el país de acogida como el de origen”, y a “garantizar el acceso de los hijos de los trabajadores migrantes establecidos en el país de acogida a la enseñanza, que habitualmente se imparte en el país en las mismas condiciones que los niños y niñas del país de acogida y, además, permitir que reciban formación suplementaria en su lengua materna.”

<sup>8</sup> El artículo 1.a.II de la Carta (tratado internacional elaborado en el seno del Consejo de Europa y en vigor como derecho interno español desde el año 2001) excluye de su ámbito de aplicación “las lenguas de los inmigrantes”. Véase Bruno De Witte, “L'évolution des droits linguistiques (1983-2008)”, en *Revista de Llengua i Dret*, n. 51, 2009, pp. 59-60.

como controvertida por los autores posteriores— entre los intereses y las reivindicaciones de reconocimiento de las comunidades nacionales, por un lado, que se traducen en demandas de autogobierno para preservar identidad cultural, étnica o lingüística diferenciada; y, por otro lado, las demandas de reconocimiento de otros grupos de inmigrantes, que aspiran básicamente a la integración en una sociedad más amplia, sin que eso implique renunciar a ciertas características culturales, sociales y lingüísticas.<sup>9</sup> Sin perjuicio de las referencias posteriores en el texto al necesario reconocimiento de ciertos derechos lingüísticos instrumentales a los inmigrantes, no profundizaremos aquí sobre el fundamento y las posibles expresiones de un derecho de los inmigrantes a preservar y utilizar su propia lengua.

En el presente artículo nos centraremos en la primera cuestión, relativa a la legitimidad y los tipos de medidas y requerimientos que en relación con la propia lengua las sociedades de acogida pueden dirigir a los inmigrantes. En la actualidad, desde distintos niveles de gobierno — europeo, estatal y autonómico— se están diseñando e implementando una variada gama de intervenciones jurídico-lingüísticas que tienen como finalidad promover el aprendizaje para los inmigrantes de las lenguas de las sociedades de acogida. El objeto principal del presente estudio son las acciones recientes en este ámbito en el Estado autonómico y en Cataluña. Sin embargo, dada la relativa novedad del tema en nuestro entorno,<sup>10</sup> consideramos necesario aportar con carácter

---

<sup>9</sup> Will Kymlicka, *Multicultural Citizenship*, New York, Oxford University Press, 1995, donde fundamenta esta distinción principalmente en el hecho de que sólo las minorías nacionales disponen de una “cultura societaria”. A partir de la consideración de los derechos culturales como principal fuente de legitimación del autogobierno, Rainer Bauböck, “Cultural Citizenship, Minority Rights and Self-government”, en T. A. Aleinikoff y D. Klusmeyer (eds.); *Citizenship Today: Global Perspectives and Practices*, Washington, Cornegie, 2002, pp. 319-345, señala también como condiciones del autogobierno —que justifican la distinción entre minorías nacionales e inmigración— la existencia necesaria de un territorio —al alcance también de los inmigrantes—, de un proyecto histórico de carácter transgeneracional, y la caracterización del autogobierno como derecho colectivo de una *sociedad distinta* (citado por Ricard Zapata-Barrero, *Immigració i govern en nacions minoritàries: Flandes, el Quebec i Catalunya en perspectiva*, Barcelona, Fundació Trias Fargas, 2006, pp. 20-22). Para un estudio crítico de la distinción tradicional entre el estatus jurídico de las “viejas” y “nuevas” minorías, véase Roberta Medda-Windischer, *Old and New Minorities: Reconciling Diversity and Cohesion. A Human Right Model for Minority Integration*, Baden-Baden, Nomos, 2009.

<sup>10</sup> En el Estado español el auge de la llegada de extranjeros no se produce hasta finales de la década de los noventa del siglo XX y el inicio del siglo XXI y se caracteriza por la aceleración y dimensión que adquiere el fenómeno migratorio, en menos de una década, sin que haya mucho tiempo para abordar las distintas y profundas implicaciones sociales del fenómeno, incluidas las de tipo lingüístico: Como estudio pionero, publicado en un panorama caracterizado por la ausencia de un reflejo en el ordenamiento jurídico de las implicaciones lingüísticas del hecho migratorio, hay que citar: Antoni Milian Massana, *Globalización y requisitos lingüísticos: una perspectiva jurídica*, Barcelona, Atelier, 2008. Del mismo autor, véase también “Supraestatalitat, immigració i requisits lingüístics: límits jurídics supraestats a l'establiment de requisits lingüístics i estudi dels requisits relatius al català que a Catalunya es poden exigir a la població estrangera”, en Antoni Milian (coord.)

previo algunos elementos generales de contextualización de la cuestión lingüística relativa a las personas inmigradas.

## **2. La relación entre lengua e inmigración: elementos contextuales**

Entre los elementos contextuales que pueden contribuir a enmarcar las cuestiones jurídicas implicadas en el binomio lengua-inmigración, analizaremos tres tipos: los primeros, a partir de las teorías filosóficas que justifican y fijan ciertos límites a los requerimientos lingüísticos impuestos a los inmigrantes; los segundos, derivados de la intervención de las instancias supranacionales en las materias lingüística y migratoria y, en último lugar, las tendencias del derecho comparado en cuanto a ciertos países europeos y occidentales receptores de inmigración.

### **2.1. Los fundamentos filosóficos o éticos**

Los teóricos de la diversidad cultural admiten hoy la imposibilidad de los estados de mantener una posición de neutralidad en el plano lingüístico (a menudo contraponiéndolo con el plano religioso, en el que el Estado puede no adoptar ninguna religión como oficial).<sup>11</sup> Dado que el Estado necesita funcionar en alguna lengua, la desorganización lingüística pura no es, simplemente, una opción a considerar.<sup>12</sup> El Estado tiene que contar con una o, en todo caso, con un número reducido de lenguas para prestar los servicios sociales o educativos para el funcionamiento de sus instituciones político-administrativas y judiciales. Estas opciones lingüísticas en el plano funcional ya comportan unas ventajas, buscadas o no, para la comunidad o comunidades cuya lengua o lenguas son escogidas por el Estado para operar. Pero, además, la declaración de oficialidad lingüística alcanza una dimensión política y simbólica como acto de soberanía política que se proyecta

---

*Mundialització, lliure circulació i immigració, i l'exigència d'una llengua com a requisit. El cas del català, llengua oficial en part del territori d'un Estat*, Barcelona, Instituto de Estudios Autonómicos, 2008, pp. 13-108.

<sup>11</sup> Inicialmente, Will Kymlicka, *Ciudadanía Multicultural*, cit., p. 111, y, en el mismo sentido, Joseph Carens, *Culture, Citizenship and Community: A Contextual Exploration of Justice as Evenhandedness*, Oxford, Oxford University Press, 2000, pp. 77-78, y Rainer Bauböck, "Cultural Citizenship, Minority Rights and Self-government", cit., p. 321.

<sup>12</sup> Cf. Rut Rubio-Marín, "Language rights: Exploring the Competing Rationales", en Will Kymlicka y Alan Patten (eds.), *Language rights and Political Theory*, cit. p. 55.

sobre el conjunto de las personas —nacionales o no— que se encuentran en su territorio.<sup>13</sup>

A partir de las premisas anteriores, hay que plantear la cuestión siguiente: ¿qué sucede cuando llegan y se establecen en un territorio determinado inmigrantes alófonos (que no hablan ninguna lengua oficial) o que sólo hablan una de ellas, en el caso de que en el territorio existan dos lenguas oficiales? De forma simplificada, dos respuestas son posibles, desde perspectivas diferentes: la primera, desde la voluntad de garantizar la perpetuación de su lengua, comporta reconocer a la población inmigrante el derecho al aprendizaje de la propia lengua, e incluso el derecho a utilizarla en determinados ámbitos oficiales y a recibir su enseñanza; la segunda, desde la necesidad de favorecer su integración en la sociedad de recepción, sitúa el acento en la necesidad del aprendizaje de la lengua local, para favorecer la comunicación o la cohesión social, y así evitar guetos y discriminaciones. A pesar de no ser perspectivas incompatibles, sino potencialmente complementarias, en contextos de fuerte presión migratoria, la primera opción puede oponerse a conseguir la segunda, y de forma más clara cuando en el seno de la sociedad de acogida existe más de una lengua oficial, lo cual hará que sean opciones más difícilmente conciliables.<sup>14</sup>

En la medida que, como se ha dicho, la finalidad de la integración social tiende a prevalecer en las actuales sociedades democráticas, una cuestión subsiguiente sería: ¿cómo justificar las medidas dirigidas a facilitar o incluso a imponer el aprendizaje de la/s lengua/s del país de acogida por parte de los inmigrantes? La filosofía o ética política aporta dos grandes argumentos:<sup>15</sup> el primero, fundamentado en los derechos lingüísticos, justifica la existencia de un derecho y deber cívico de los inmigrantes a conocer las lenguas oficiales del territorio para asegurar su acceso a los beneficios sociales y a la vez a garantizar el correcto funcionamiento de la sociedad democrática (argumento de cohesión social). De este derecho-deber,<sup>16</sup> que se tiene que combinar con el

<sup>13</sup> Véase Lluís Jou, *L'oficialitat lingüística, un concepte jurídic*, Acadèmia de Jurisprudència i Legislació de Catalunya, Barcelona, 2009, pp. 26- 27, donde destaca esta dimensión política, al lado de la territorial, colectiva y objetiva del concepto de oficialidad.

<sup>14</sup> Véase este planteamiento en Antoni Milian Massana, *Globalización y requisitos lingüísticos: una perspectiva jurídica*, cit., pp. 85-86.

<sup>15</sup> Una síntesis más amplia del tratamiento de la diversidad lingüística desde la teoría política se encuentra en Elvira Riera Gil, *Ètica política i diversitat lingüística. Per una política lingüística responsable*, Barcelona, Escuela de Administración Pública de Cataluña, 2008, pp. 51-60.

<sup>16</sup> Rut Rubio-Marín, "Language Rights: Exploring the Competing Rationales", cit., pp. 70-71, que constata que los ordenamientos jurídicos establecen este deber directa o indirectamente (a través de la educación obligatoria); y en el caso de las personas adultas a veces es una condición para la

reconocimiento a los inmigrantes de ciertos derechos lingüísticos instrumentales para evitar situaciones de discriminación o indefensión,<sup>17</sup> se derivan obligaciones para los poderes públicos de facilitar el aprendizaje de la lengua local, no sólo a través de la educación obligatoria, sino también en la de adultos.

Un segundo argumento justificador se basa en la finalidad de salvaguarda y protección de la diversidad lingüística, especialmente en el caso de lenguas locales propias de las minorías nacionales, que pueden considerarse más amenazadas en su existencia que no las lenguas de los inmigrantes.<sup>18</sup> La preservación del patrimonio lingüístico permite llevar a cabo acciones o políticas públicas de promoción y garantía del uso de dichas lenguas minoritarias, destinadas a evitar su asimilación por parte de la lengua estatal. Un caso típico son aquellas comunidades receptoras de inmigración donde una de las lenguas oficiales en contacto sólo es usada en una parte del territorio del Estado, mientras la segunda es hegemónica a nivel estatal. Es precisamente el hecho de que los inmigrantes tenderán a preferir integrarse en una lengua dominante más que no en la local, la razón que puede justificar, bajo ciertas circunstancias, el establecimiento de políticas que fomenten o requieran su aprendizaje por parte de los inmigrantes,<sup>19</sup> a no ser que no se contemple como desventaja el declive de la lengua local como fruto de las opciones lingüísticas de los inmigrantes.<sup>20</sup>

---

entrada de los inmigrantes y una condición generalmente aceptada para conseguir la ciudadanía, hecho que hace intuir a la autora que *"before they can join as full members, it is legitimate to ask immigrants for proof that they will be able to function as members of the state community"*.

<sup>17</sup> *Ibidem*, pp. 71-76, donde frente a la objeción que cuestiona el reconocimiento de los derechos lingüísticos instrumentales a los inmigrantes, con el argumento de que puede desincentivar el aprendizaje de la lengua oficial, la autora señala que la cuestión clave radica en identificar ciertos criterios de ponderación de esas demandas: entre otras, la importancia del derecho en el que se fundamentan (así, el derecho a ser educado en una lengua comprensible o a disfrutar de intérprete en un juicio), las condiciones lingüísticas mínimas requeridas para el ejercicio del derecho, la finalidad a la que sirve el derecho instrumental o el coste económico inherente a su disfrute.

<sup>18</sup> Según François Grin, "Diversity as Paradigm, Analytical Device, and Policy Goal", en Will Kymlicka y Alan Patten (eds.), *Linguistic Rights and Political Theory*, cit., pp. 185-187, esta necesidad de protección de las lenguas autóctonas minoritarias justificaría restricciones de uso de las lenguas no amenazadas de los inmigrantes, si su presencia empeora la posición de las lenguas locales más pequeñas. La Carta Europea de las Lenguas Regionales o Minoritarias se cita como un ejemplo de este enfoque que privilegia la protección efectiva de la diversidad lingüística, ante el discurso tradicional de los derechos lingüísticos.

<sup>19</sup> Sobre los condicionamientos normativos específicos de las políticas lingüísticas aplicables en estos casos, véase Will Kymlicka, "Immigration Integration and Minority Nationalism", cit., pp. 61-83.

<sup>20</sup> Puntualiza esta coherencia necesaria entre la política lingüística general y la dirigida a los inmigrantes José Woehrling, "Linguistic Requirements for Immigrants, Specifically with Regard to Languages that Enjoy Official Statutes in Part of the Territory", en Antoni Milian (coord.) *Mundialització, lliure circulació i immigració, i l'exigència d'una llengua com a requisit. El cas del*

Finalmente, tanto si se argumenta con base a los derechos y deberes lingüísticos, el aseguramiento de la cohesión social o la protección del patrimonio lingüístico y cultural en relación con la protección de la identidad de las minorías nacionales, el establecimiento de incentivos u obligaciones lingüísticas a los inmigrantes no solamente no tiene que perseguir finalidades discriminatorias —prohibidas expresamente por el ordenamiento interno e internacional—, sino que tiene que respetar criterios de razonabilidad y proporcionalidad en referencia al nivel de conocimiento exigido, el momento en el que se aplica, la forma de acreditarlo, las categorías de personas obligadas o las obligaciones recíprocas de los poderes públicos.<sup>21</sup> De esta forma, el principio de igualdad y no discriminación, como elemento alrededor del cual tiene que pivotar la configuración del régimen específico de los extranjeros,<sup>22</sup> tendría que guiar también la toma de decisiones y la implementación de las medidas lingüísticas dirigidas al aprendizaje de la lengua de la sociedad de acogida por parte de los inmigrantes.

## 2.2. El marco europeo: el Consejo de Europa y de la Unión Europea

En la actualidad la política lingüística y la política migratoria continúan siendo consideradas mayoritariamente un asunto doméstico de los Estados, por lo que no es obstáculo para que las instancias internacionales<sup>23</sup> y europeas intervengan de manera creciente, condicionando con sus decisiones las actuaciones de los estados y entes subestatales relativas al binomio lengua-inmigración.

---

*català, llengua oficial en part del territori d'un Estat, cit., pp. 162-164, "even if those policies entail linguistic obligations for members of the language community as well as for new arrivals such immigrants."*

<sup>21</sup> *Ibidem*, pp. 168-172, a pesar de admitir el autor que "such a test [of proportionality] is very difficult to apply since there is no way of objectively measuring the 'weight' of each of two terms of comparison: the public interests pursued by a measure of the one hand, and the rights or freedoms that such a measure restricts on the other."

<sup>22</sup> Sobre este punto, reenviamos a Eduard Roig Molés, "Los derechos de los extranjeros. Titularidad y limitación" en Miguel Revenga (coord.), *Problemas constitucionales de la inmigración. Una visión desde Italia y España*, Valencia, Tirant lo Blanch, 2004, que identifica las distintas finalidades de control, de integración u otras que intervienen en la aplicación en este ámbito de la prueba de proporcionalidad.

<sup>23</sup> Nos referiremos, en este epígrafe, a las instancias internacionales o supranacionales de ámbito regional europeo, en cuya tarea se incorpora y a menudo se profundiza la doctrina emanada de la Organización de las Naciones Unidas.

En primer lugar, del reconocimiento de los derechos humanos en el seno del Consejo de Europa (básicamente, en el Convenio europeo de los derechos humanos de 1950 y sus protocolos) y la incorporación de los derechos fundamentales en el ordenamiento de la Unión Europea (Carta europea de los derechos fundamentales, a la cual el Tratado de Lisboa, en vigor desde el 1 de diciembre de 2009, otorga carácter jurídico vinculante) se derivan límites para las políticas lingüísticas estatales o subestatales. Además de la prohibición general de discriminación por razón de lengua (art. 14 CEDH y protocolo 12; art. 21 CDFUE), existen algunos derechos con un contenido lingüístico explícito (como el derecho a un intérprete como parte del derecho a un juicio justo o de los derechos de los detenidos, art. 5.2 y 6.3.a y e CEDH), mientras que en muchos otros derechos queda implícita esta vertiente lingüística: la libertad de expresión, el derecho a la vida privada, el derecho a la educación o el derecho al nombre. Y, en el caso concreto de que el grupo de inmigrantes pueda conceptualizarse como a minoría nacional, habrá que garantizar el derecho a utilizar la lengua en la vida pública (art. 10 del Convenio-marco para la protección de las minorías nacionales), que, aún así, no abarca un derecho a la oficialidad de la lengua.<sup>24</sup> Con todo, en su condición de estándares mínimos, los derechos humanos no acostumbra a suponer unos condicionamientos demasiado estrictos o determinantes en el sentido y alcance concreto de las políticas lingüísticas de los distintos estados o entes subestatales.<sup>25</sup>

En segundo lugar, las libertades de circulación en las que se fundamenta el proceso de integración europea pueden también limitar, en su dimensión lingüística, las opiniones de los estados y entes subestatales a la hora de establecer marcos jurídicos de protección de la/s lengua/s propia/s. Si bien los sujetos titulares de las mencionadas libertades son los ciudadanos europeos y de otros estados con acuerdos con la UE, lo cual determina la existencia de una noción propia de *inmigrante* en el ordenamiento europeo, el aspecto que nos interesa destacar aquí es el tratamiento que recibe la lengua como criterio legítimo de restricción de la libre circulación en el marco de la Unión

---

<sup>24</sup> Véase una ampliación en Eva Pons Parera, "Los derechos lingüísticos en el marco internacional o comunitario europeo", en José M. Pérez (coord.), *Estudios sobre el estatuto jurídico de las lenguas en España*, Barcelona, Atelier, 2006, pp. 69-82.

<sup>25</sup> Igualmente, Will Kymlicka y Alan Patten, "Introduction. Language Rights and Political Theory: Context, Issues, and Approaches", cit., pp. 34-37, para quienes "*it is doubtful that international law will ever be able to do more than specify the most minimal standards.*". Así, por ejemplo, en el preámbulo de la Carta Europea de los Derechos Fundamentales se indica que la Unión contribuye a los valores que fundamentan dichos derechos "dentro del respeto de la diversidad de culturas y tradiciones de los pueblos de Europa, así como de la identidad nacional de los Estados miembros y de la organización de sus poderes públicos en el plano nacional, regional y local".

Europea. Sin perjuicio de las previsiones expresas en el derecho derivado,<sup>26</sup> ha sido a través de la jurisprudencia del Tribunal de Justicia que se ha precisado la incidencia lingüística de las libertades comunitarias en referencia a: la compatibilidad con la libertad de circulación de personas y de bienes de los requisitos lingüísticos que obligan a acreditar el conocimiento de una lengua oficial del país de acogida en el acceso a la ocupación laboral, siempre que se respete la proporcionalidad;<sup>27</sup> la posibilidad de excepciones al principio precedente en el marco de una categoría profesional directamente configurada por el derecho comunitario;<sup>28</sup> la contradicción con las libertades comunitarias de una regulación que impone la acreditación del conocimiento lingüístico a través de unos certificados concretos emitidos por el propio estado, con la exclusión de otros títulos o certificados relativos a la misma lengua expedidos por las autoridades de otros estados;<sup>29</sup> y, más recientemente, la admisión de que el objetivo de un Estado de proteger una o varias de sus lenguas oficiales constituye una razón imperiosa de interés general que justifica la restricción de la libre prestación de servicios, la libertad de establecimiento y la libre circulación de capitales y trabajadores.<sup>30</sup>

Finalmente, una tercera vía a través de la cual las instancias europeas condicionan hoy la aproximación de los estados al binomio lengua-inmigración es la profundización de la tendencia a la europeización de las políticas migratorias. En la medida en que la acción de la Unión Europea en este ámbito abarca progresivamente un mayor

---

<sup>26</sup> El Reglamento 1612/68 del Consejo, de 15 de octubre de 1968, relativo a la libre circulación de los trabajadores dentro de la Comunidad, admite de forma expresa que las disposiciones legales, reglamentarias o administrativas o las prácticas administrativas de un Estado miembro puedan pedir “los conocimientos lingüísticos exigidos en razón de la naturaleza del empleo a cubrir” (art. 3.1, último párrafo).

<sup>27</sup> STJCE de 28 de noviembre de 1989, asunto C-397/87, caso Anita Groener c. Irlanda. En el caso, el Tribunal tiene en cuenta la situación particular de Irlanda, en el que el gaélico no es una lengua hablada por todo el pueblo irlandés, motivo por el cual “el Gobierno [...] desarrolla desde hace muchos años una política tendente, no sólo a mantener, sino también a extender el empleo de esta lengua como medio de expresión de la identidad y cultura nacionales”.

<sup>28</sup> SSTJCE de 12 de septiembre de 2006, asunto C-506/04, Wilson, y asunto C-193/05, Comisión c. Luxemburgo, que analizan la Directiva 98/5/CE orientada a facilitar el ejercicio permanente de la profesión de abogado en un Estado distinto de aquel en el que se ha obtenido el título.

<sup>29</sup> STJCE de 6 de junio del 2000, asunto C- 281/98, Angonese.

<sup>30</sup> STJCE de 5 de marzo de 2009, asunto C-222/07, UTECA c. España. El tribunal destaca el vínculo entre la lengua y la cultura, a partir del cual considera que “no puede afirmarse que el objetivo perseguido por un Estado miembro, de promover una o varias de sus lenguas, deba ir acompañado necesariamente de otros criterios culturales para que pueda justificar la restricción de una de las libertades fundamentales garantizadas por el Tratado”.

número de aspectos del régimen migratorio,<sup>31</sup> se incrementan las posibilidades de que a través de la regularización de estos aspectos se incida en los aspectos lingüísticos de la gestión de los fenómenos migratorios. Así, en el marco de la Directiva 2003/109/CE, de 25 de noviembre de 2003, relativa al Estatuto de los nacionales de terceros países residentes de larga duración, se establece que “los Estados miembros podrán requerir a los nacionales de terceros países que cumplan las medidas de integración de conformidad con la legislación nacional” (art. 5.2), previsión que ha sido desplegada por la mayoría de estados miembros, con la previsión de requerimientos lingüísticos. También la Directiva 2003/86/CE, de 22 de diciembre de 2003, sobre el derecho al reagrupamiento familiar, establece la obligatoriedad de que los niños mayores de 12 años tengan que superar una prueba de integración antes de reunirse con la familia.<sup>32</sup> Por otro lado, las instituciones de la UE han aprobado documentos sobre buenas prácticas y recomendaciones en materia de acogida e integración de los inmigrantes, con referencias a la cuestión lingüística.<sup>33</sup> Por lo tanto, tampoco desde esta perspectiva el marco europeo examinado se opone a las intervenciones lingüísticas promocionales o constrictivas relativas a los inmigrantes. Incluso, en algunos estados tendencialmente monolingües, la evolución de la integración europea ha contribuido decisivamente a hacer aflorar una política lingüística implícita y a plantear abiertamente cuestiones referentes a la inmigración.

---

<sup>31</sup> Andreu Olesti Rayo, “La Unió Europea i la creació progressiva d'un règim comunitari d'estrangeria”, *Revista Catalana de Dret Públic*, n. 40, 2010, pp. 21-52.

<sup>32</sup> Esta previsión, aparentemente cuestionable desde la perspectiva del derecho fundamental a la vida privada u otras que justifican el reconocimiento de este derecho propio de los inmigrantes fue, no obstante, ratificada por el TSJCE de 27 de junio de 2006, asunto C-504/03, en el recurso de anulación interpuesto por el Parlamento Europeo contra la Directiva, donde se afirma que imponer una prueba de integración no es ilegal, y que la posibilidad de los Estados miembros de examinar si un menor cumple un criterio de integración les permite un margen de apreciación limitado que no difiere de lo que reconoce el Tribunal Europeo de Derechos Humanos en el marco del artículo 8 del CEDH.

<sup>33</sup> Véase el *Manual sobre la integración para responsables de la elaboración de políticas y profesionales* (elaborado por la Comisión Europea en el año 2004, de resultas del acuerdo adoptado en el Consejo Europeo de Tesalónica de junio de 2003, donde se acordó llevar a cabo programas de cooperación, de intercambio de experiencias y de información sobre la integración en el ámbito de la UE), donde se señala que “los programas de acogida [de las administraciones de los estados miembros de la UE] suelen tener tres componentes principales: clases de lengua, orientación cívica y formación sobre el mercado laboral”. También hay que mencionar el cuarto de *los Principios básicos comunes para la política de integración de inmigrantes en la Unión Europea*, aprobados por el Consejo de Ministros de Justicia y Asuntos de Interior de 19 de noviembre de 2004, y asumidos por el Consejo Europeo de 16 y 17 de noviembre del mismo año, donde se afirma: “Un conocimiento básico del idioma, la historia y las instituciones de la sociedad de acogida es indispensable para la integración; habilitar a los inmigrantes para adquirir ese conocimiento básico es esencial para que la integración tenga éxito.”

Una última cuestión que hay que tratar es la situación de aquellas lenguas que no están recogidas como oficiales por el régimen lingüístico de las instituciones de la Unión Europea, pero que disfrutaban de un estatus oficial en el interior de un Estado miembro.<sup>34</sup> Como es sabido, aparte de la exclusión o restricción de estas lenguas de los usos institucionales oficiales de la Unión, el derecho derivado introduce en ocasiones limitaciones del uso de estas lenguas en ámbitos regulados por la Unión y, dado su efecto directo, condiciona negativamente el estatus de oficialidad interno.<sup>35</sup> Se trata de una consecuencia no impuesta por el régimen lingüístico de la Unión —que delimita el sentido de la oficialidad en el seno del ordenamiento europeo—, y que ha tendido a solucionarse, por ejemplo, en lo que respecta a los programas europeos de aprendizaje de lenguas, que adoptan ahora una aproximación más inclusiva de las distintas lenguas de los estados. Por tanto, el régimen lingüístico de la UE no puede oponerse a las acciones lingüísticas relativas a la inmigración con esas otras lenguas oficiales dentro de los estados, dada la eficacia del principio de respeto de la diversidad lingüística, como objetivo básico de la UE (art. 3.3 del Tratado de la UE), que determina la extensión a estas lenguas de los argumentos que justifican la protección de las lenguas oficiales de los Estados, junto con los criterios específicos de protección como lenguas regionales o minoritarias que, en el seno del Consejo de Europa, contiene la Carta Europea de las Lenguas Regionales o Minoritarias, como instrumento de tutela de la diversidad lingüística europea.

### 2.3. Tendencias en el derecho comparado

Como destaca Woehrling, a partir de un estudio comparado, tanto en los Estados monolingües, como en estados bi- o multilingües, en Europa y en todo el mundo, el establecimiento de políticas dirigidas a promover u obligar a adquirir el conocimiento de la lengua del país a los inmigrantes está en auge. Así, en cuanto a Europa, las tendencias

---

<sup>34</sup> El Tratado de la Unión Europea, a partir de la reforma por el Tratado de Lisboa, incluye en el artículo 55 la previsión siguiente: ““El presente Tratado podrá asimismo traducirse a cualquier otra lengua que determinen los Estados miembros entre aquellas que, de conformidad con sus ordenamientos constitucionales, tengan estatuto de lengua oficial en la totalidad o parte de su territorio. El Estado miembro de que se trate facilitará una copia certificada de estas traducciones, que se depositará en los archivos del Consejo” (véase también el artículo 358 del Tratado de funcionamiento de la UE, que determina la aplicabilidad de esta previsión).

<sup>35</sup> Esta cuestión ha sido analizada con profundidad últimamente por Antoni Milian Massana, en “L’evolució del règim lingüístic en el dret de la Unió Europea: de l’ampliació del 2004 al Tractat de Lisboa”, *Revista d’Estudis Autonòmics i Federals*, n. 9, 2009, espec. pp. 122-129.

recientes incluyen, por un lado, el establecimiento de requisitos de conocimiento de la lengua del país de acogida (a menudo evaluadas a través de un examen obligatorio), y, por otro lado, las políticas de inmigración selectiva en base a la lengua, elemento que en ocasiones se usa para desincentivar la llegada de inmigrantes poco cualificados.<sup>36</sup>

De acuerdo con las conclusiones de un estudio reciente del Consejo de Europa,<sup>37</sup> las políticas públicas de los estados europeos dirigidas a asegurar la adquisición del conocimiento de la lengua o lenguas del país por parte de personas inmigradas acostumbran a incluir los instrumentos y medidas siguientes: a) En cuanto al contenido de la obligación lingüística impuesta a los inmigrantes, puede consistir en acreditar las competencias lingüísticas mediante un examen, seguir cursos de formación lingüística, o bien ambos. El coste del examen o la formación lingüística puede ser asumido por el Estado o por el inmigrante, dependiendo del país (en el último caso con posibles consecuencias discriminatorias en función del estatus socioeconómico de las personas inmigradas); y también el nivel exigido varía entre los países, así como las consecuencias de la no superación del examen lingüístico, que en ciertos casos comporta el rechazo de la solicitud de residencia o la nacionalidad. b) En cuanto a las medidas previstas para asegurar la asistencia regular a los cursos de formación y su aprovechamiento por parte de los inmigrantes, éstas pueden incluir obligaciones, incentivos y sanciones. c) En cuanto al diseño de la formación lingüística, incluye la determinación del nivel y el tiempo de estudio exigibles, y a menudo se acompaña de componentes formativos no lingüísticos de conocimiento general del país (formación cívica). d) Por último, la acreditación o evaluación de las competencias lingüísticas —uno de los aspectos más polémicos— no siempre implica la superación de un examen, pero cuando éste existe es esencial garantizar su validez y fiabilidad, como también su conformidad con una serie de estándares éticos.<sup>38</sup>

---

<sup>36</sup> José Woehrling, "Linguistic Requirements for Immigrants, Specifically with Regard to Languages that Enjoy Official Status in Part of the Territory", cit. pp. 134-135.

<sup>37</sup> Véase los documentos elaborados en el seno del seminario realizado en Sèvres, los días 26 y 27 de septiembre de 2005, *The Linguistic Integration of Adults Migrants* ([www.coe.int/t/dg4/linguistic/Source/Migrants\\_Sevres2005\\_linguistic\\_integration\\_EN.pdf](http://www.coe.int/t/dg4/linguistic/Source/Migrants_Sevres2005_linguistic_integration_EN.pdf)). Así mismo, las políticas de algunos Estados europeos en relación con los requisitos impuestos a los inmigrantes se recogen en el documento *Migration and Integration: a challenge and an opportunity for Europe, Report of the Committee of Migration, Refugees and Population of the Parliamentary Assembly of the Council of Europe*, 7 de febrero de 2005, Doc. 10453 (<http://assembly.coe.int>).

<sup>38</sup> La *Association of Language Testers in Europe* (ALTE, [www.alte.org](http://www.alte.org)) ha establecido un conjunto de estándares éticos y cualitativos aplicables para la evaluación de las competencias lingüísticas.

En cuanto a las soluciones adoptadas por los países donde existen dos lenguas oficiales en contacto (o en competición), con un estatus equiparado en el plan estatal, el estudio citado de Woehrling evidencia la diversidad de soluciones presentes, que hay que conectar con las características propias del modelo político y territorial de cada Estado. Así, en Suiza la legislación federal relativa a los extranjeros establece la necesidad de que estos se familiaricen con la sociedad suiza y “en particular, que aprendan una de las lenguas nacionales”, cuyo buen conocimiento permite acortar el periodo de acceso a la residencia permanente,<sup>39</sup> mientras que en el acceso a la nacionalidad son los cantones y los municipios los que establecen los requisitos lingüísticos adicionales de conocimiento de la/s lengua/s oficial/es de los cantones para los residentes extranjeros y emiten los informes que dan paso, previa obtención del permiso federal correspondiente, a la naturalización como ciudadano suizo.<sup>40</sup> En el caso de Bélgica, a pesar de la falta de previsiones lingüísticas en la legislación federal sobre inmigración y nacionalidad,<sup>41</sup> las autoridades territoriales —regiones y comunidades— ejercen las competencias de acogida e integración de los inmigrantes y de otros que se relacionan, lo que ha permitido a la Comunidad Flamenca llevar a cabo una política activa de integración lingüística de los inmigrantes adultos.<sup>42</sup> En Canadá, con referencia a la provincia

<sup>39</sup> Ley federal sobre los extranjeros, de 16 de diciembre de 2005 (art. 4, par. 4). La condición de residente permanente se puede obtener después de 10 años de residencia, durante los cuales hay que obtener autorizaciones periódicas, o bien después de 5 años si el solicitante “está bien integrado en Suiza, en particular cuando tiene un buen conocimiento de una de las lenguas oficiales.” (José Woehrling “Linguistic Requirements for Immigrants, Specifically with Regard to Languages that Enjoy Official Status in Part of the Territory”, cit., pp. 149-150)

<sup>40</sup> Hay que tener en cuenta que el margen de intervención cantonal y municipal es aquí muy importante, dado que corresponde a los cantones y municipios la decisión de establecer requisitos lingüísticos para la naturalización de los solicitantes de la nacionalidad; cuyo incumplimiento puede determinar que sea rechazada. (*Ibidem*, pp. 150-152).

<sup>41</sup> Una anterior previsión del Código de la nacionalidad belga que establecía, como requisito modesto, que el solicitante tuviera un conocimiento mínimo “de una de las tres lenguas nacionales de Bélgica” fue abolida en el año 2000 (*Moniteur Belge*, de 1 de marzo de 2000).

<sup>42</sup> En el año 2003 las autoridades flamencas adoptaron un decreto de integración cívica (*Moniteur Belge*, de 8 de mayo de 2003), reformado en el año 2006, que establece una trayectoria de integración cívica que tienen que seguir obligatoriamente los inmigrantes adultos (y voluntariamente los procedentes del Área Económica Europea y sus familiares), que incluye como elemento principal el aprendizaje del neerlandés. Por otra parte, el Tribunal Constitucional belga ha avalado desde la perspectiva del principio de igualdad y del derecho europeo la obligación de los extranjeros —con independencia de su nacionalidad— de acreditar la voluntad de aprender el neerlandés para poder acceder al alquiler de la vivienda social dentro de la región neerlandófona (con excepciones en los municipios con “facilidades lingüísticas”, dentro de la Sentencia 101/2008, de 10 de julio. A pesar de que, en este aspecto se parece a los sistemas estatales previamente descritos, se ha criticado la severidad de las sanciones por no cumplimiento, que incluyen sanciones de carácter penal y administrativo, así como penalizaciones asociadas al cese o disminución en el disfrute de beneficios sociales (paro, renta mínima de inserción o acceso a la vivienda social). Véase José Woehrling, *ibidem*, pp. 147-149; y, más en general, sobre la política de inmigración de Flandes, Ricard Zapata-

francófona del Québec, la política lingüística relativa a la inmigración se articula a través de la valoración indistinta del francés y el inglés en el acceso a la nacionalidad y los convenios que permiten la gestión compartida de los flujos migratorios, con la valoración preferente del conocimiento de la lengua francesa en los contingentes regulados por las autoridades provinciales, que también llevan a cabo en numerosas políticas públicas para asegurar la integración en francés de los inmigrantes.<sup>43</sup>

### **3. Lengua e inmigración en el Estado autonómico**

La política migratoria de España contiene también inevitablemente una política lingüística, a pesar de que hasta hace poco el elemento lingüístico estaba implícito. Como analizaremos seguidamente, en cuanto a los inmigrantes residentes en el territorio estatal, la legislación española de extranjería omitía la cuestión lingüística hasta la última reforma legal, y, por lo que se refiere al acceso a la nacionalidad, el requisito lingüístico de conocimiento del español se ha introducido por vía administrativa y judicial, sin una expresa previsión legal. La reciente Ley Orgánica 2/2009, de 11 de diciembre, de reforma de la legislación de extranjería, ha abierto la puerta a la consideración explícita del rol de la lengua en los procesos de integración de los inmigrantes y de acceso a la nacionalidad, y al hacerlo se contemplan por primera vez las lenguas con estatus oficial en una parte del territorio del Estado.

#### **3.1. El carácter implícito de la cuestión lingüística en el régimen de extranjería hasta el 2009**

Las razones que, a nuestro juicio, explican la ausencia de una regulación explícita de la cuestión lingüística en el derecho de extranjería son de tres tipos: en primer lugar, la misma configuración del régimen de extranjería, donde el acento se ha situado en las condiciones de entrada y expulsión de los extranjeros, mucho menos que en las condiciones de permanencia e integración social; en segundo lugar, el hecho de que el Estado español haya dispuesto de otros instrumentos eficaces, a partir de sus competencias en materia de lengua, inmigración y acceso a la

---

Barrero, *Immigració i govern en nacions minoritàries: Flandes, el Quebec i Catalunya*, cit., pp. 31-36 i 43-50.

<sup>43</sup> Véase José Woehrling, *ibídem* pp. 153-158; y Michel Pagé y Patricia Lamarre, "L'intégration linguistique des immigrants au Québec", *Étude IRPP*, n. 3, febrero 2010.

nacionalidad, para asegurar el conocimiento de la lengua por parte los recién llegados;<sup>44</sup> y, en tercer lugar, el elemento sociológico, vinculado con el origen latinoamericano, de habla mayoritariamente española, de un porcentaje alto de la inmigración recibida a partir de finales de los años noventa.<sup>45</sup> A los argumentos anteriores, que explicarían que el Estado haya podido controlar y gestionar la inmigración desde la perspectiva de la lengua estatal, habría que añadirle la tendencia a considerar que la protección de las lenguas oficiales propias es tarea exclusiva de las comunidades autónomas, más expuestas a las consecuencias potencialmente negativas derivadas de la llegada de un gran número de personas extranjeras, de orígenes distintos, en un breve espacio temporal.<sup>46</sup>

En este sentido, el modelo lingüístico constitucional —que procede del modelo republicano de 1931, ajeno a las exigencias lingüísticas que plantea un mundo globalizado— parte de una inicial asimetría o desigualdad de estatus constitucional del castellano y de las demás lenguas españolas,<sup>47</sup> que se traduce en la ausencia de límites territoriales únicamente del primero y en la concepción —al menos hasta la reforma estatutaria catalana de 2006<sup>48</sup>— del conocimiento y el uso de otras lenguas oficiales sólo como un derecho, y no como un deber. A la mayor fuerza política y simbólica que proyecta la oficialidad del castellano sobre los recién llegados, se suma en el plano funcional la regulación establecida por el Estatuto en numerosos sectores en los que

---

<sup>44</sup> En este sentido, convendría descartar como explicación un mayor afán liberal o no-intervencionista del Estado español frente a los países europeos que han regulado esta cuestión, desmentido por la recopilación de 500 disposiciones estatales que regulan el uso necesario del español en sectores muy heterogéneos: [http://www.plataformallengua.cat/media/assets/1583/500\\_lleis\\_que\\_imposen\\_el\\_castell\\_des\\_2009\\_DEF.pdf](http://www.plataformallengua.cat/media/assets/1583/500_lleis_que_imposen_el_castell_des_2009_DEF.pdf)

<sup>45</sup> Véanse los datos poblacionales proporcionados por el *Instituto Nacional de Estadística* en: [http://www.ine.es/inebmenu/mnu\\_migrac.htm](http://www.ine.es/inebmenu/mnu_migrac.htm)

<sup>46</sup> A pesar de que el ámbito geográfico de la acogida afecta al conjunto del territorio español, lo hace en unas proporciones desiguales y, de hecho, la cantidad de extranjeros residentes en el Estado se concentra en las tres comunidades autónomas donde es oficial la lengua catalana (Cataluña, Islas Baleares y Comunidad Valenciana).

<sup>47</sup> El artículo 3.1 de la Constitución declara que “el castellano es la lengua española oficial del Estado” y proclama que “todos los españoles tienen el deber de conocerla y el derecho a usarla”, mientras que las demás lenguas españolas “serán también oficiales en las respectivas Comunidades Autónomas de acuerdo con sus estatutos” (art. 3.2 CE).

<sup>48</sup> Como se menciona en la adenda en las reflexiones finales de este artículo, la publicación reciente de la Sentencia de 28 de junio del 2010, que resuelve el recurso de inconstitucionalidad interpuesto por el Partido Popular contra la reforma del Estatuto de Autonomía de Cataluña, aprobada por la LO 6/2006, de 19 de julio, ha interpretado restrictivamente algunos de los preceptos jurídico-lingüísticos, entre los cuales se encuentra el artículo 6.2 EAC, que establece el deber de conocer el catalán, que la Sentencia impide equiparar con el deber proclamado por el artículo 3.1 CE con respecto al castellano, de forma que queda desautorizada por el Tribunal Constitucional la voluntad del legislador estatutario de equiparación jurídica de la oficialidad de ambas lenguas en Cataluña.

se asegura que las personas extranjeras que no sean de habla castellana tendrán que conocerlo.<sup>49</sup>

Por otra parte, el artículo 149.1.2 CE atribuye al Estado competencias exclusivas sobre la “Nacionalidad, inmigración, emigración, extranjería y derecho de asilo”, precepto que se ha interpretado por el legislador estatal en un sentido muy expansivo, que ha permitido al Estado reservarse de forma íntegra la regulación y la gestión del acceso a la nacionalidad española, las condiciones de entrada, permanencia y expulsión de los extranjeros y la fijación del estatus jurídico o conjunto de derechos y deberes de los extranjeros.<sup>50</sup> En la medida de que el Estado central define y controla el conjunto de procesos que condicionan el acceso a las distintas situaciones legales que pueden disfrutar los extranjeros en España y a la condición de español, aspectos de los que se han visto excluidas las comunidades autónomas, tendría que ser él quien previera las cuestiones lingüísticas directamente vinculadas a estos procesos. Pero eso sólo ha sido así, como mencionaremos a continuación, en relación con el acceso a la nacionalidad, aspecto que condiciona retroactivamente el aprendizaje de esta lengua por los inmigrantes en las etapas de previa residencia legal.

Efectivamente, ni la primera Ley Orgánica 7/1985, de 1 de julio, sobre derechos y libertades de los extranjeros en España, ni la posterior Ley orgánica 4/2000, de 11 de enero, sobre derechos y libertades de los extranjeros en España y su integración social (reformada por las LO 8/2000, de 22 de diciembre; LO 11/2003, de 29 de septiembre, y LO 14/2003, de 20 de noviembre) incluyeron mención alguna al conocimiento de la/s lengua/s al regular las situaciones legales de estancia y residencia, y el conjunto de trámites y autorizaciones —en cuya gestión administrativa se deberá usar siempre el castellano— a fin de que los extranjeros regularicen su situación en el territorio estatal.<sup>51</sup>

---

<sup>49</sup> Véase la recopilación de disposiciones estatales citada en la nota 44.

<sup>50</sup> Según Pablo Santolaya Machetti, “Extranjería y nuevos Estatutos de autonomía”, cit., pp. 160-161, esta interpretación omniconceptiva y sesgada del artículo 149.1.2 CE se explica por tres factores interrelacionados: primero, el acento casi exclusivo de la legislación estatal en las condiciones de entrada y expulsión de los extranjeros; segundo, la concepción de los actos en estas materias como actos de soberanía; y, tercero, la comprensión del precepto como una habilitación en el Estado para regular, en su totalidad, la situación de los extranjeros en España, como si toda ésta consistiera en derechos fundamentales o bien afectara al régimen de extranjería e inmigración.

<sup>51</sup> Por el contraste con los países de nuestro entorno, la doctrina había llamado la atención sobre la ausencia de previsiones lingüísticas en el procedimiento que determina el acceso a la residencia permanente (que a partir de la reforma de la LO 2/2009, de 11 de diciembre, se sustituye en el artículo 30 bis por la residencia de larga duración) en España de las personas inmigradas, cf. Antoni Milian Massana, *Globalización y requisitos lingüísticos: una perspectiva jurídica*, cit., pp. 103 y ss.

Sólo el Reglamento de extranjería que desarrolla la segunda (Real Decreto 2393/2004, de 30 de diciembre), y en relación con un supuesto de autorizaciones temporales de residencia por circunstancias excepcionales, por razones de arraigo, se establece que los ayuntamientos tienen que hacer constar en el informe previo, entre otros elementos, “el grado de conocimiento de las lenguas que se utilicen”.<sup>52</sup> Cabe señalar la ambigüedad de la fórmula, que no identifica las lenguas ni tan siquiera hace mención a su posible estatus oficial, y que en la práctica de los ayuntamientos ha tendido a concretarse en la acreditación de un conocimiento activo del castellano y, en Cataluña, cuando existe, también de un conocimiento como mínimo pasivo del catalán.

### **3.2. El requisito lingüístico en la práctica administrativa y la jurisprudencia relativa al acceso a la nacionalidad**

En la literalidad de las disposiciones reguladoras del acceso a la nacionalidad española (art. 18 a 23 del Código Civil) se reproduce el silencio sobre los requisitos lingüísticos que tienen que cumplir las personas solicitantes. La regulación fijada del artículo 22.4 del Código Civil en el supuesto de adquisición de la nacionalidad por parte de los extranjeros residentes en el Estado establece, al lado de otros requisitos generales,<sup>53</sup> la necesidad que los solicitantes tienen de justificar un “suficiente grado de integración en la sociedad española”. En una regla relativa a la tramitación de los expedientes de nacionalidad por el Ministerio de Justicia, incluida en el artículo 220 del Reglamento del Registro Civil (Decreto de 14 de noviembre de 1958), se establece que en la solicitud de concesión de la nacionalidad por residencia “se indicará especialmente: [...] 5º [...] si habla castellano u otra lengua española; cualquier circunstancia de adaptación a la cultura y al estilo de vida españoles, como estudios, actividades benéficas o sociales, y las demás que estime conveniente”.<sup>54</sup> Por lo tanto, el Código Civil no exige

---

<sup>52</sup> Artículo 46.2.c del Real Decreto 2393/2004, de 30 de diciembre. De acuerdo con el artículo 45, en el supuesto de arraigo laboral se requiere una permanencia continuada en España de 2 años; y en el supuesto general de arraigo, una permanencia continuada en España de 3 años, contrato de trabajo, y “bien acrediten vínculos familiares con otros extranjeros residentes, bien presenten un informe que acredite su inserción social emitido por el ayuntamiento en el que tenga su domicilio habitual”, informe que es habitualmente requerido por los solicitantes y que acostumbra a tener un peso determinante en la decisión de las autoridades estatales.

<sup>53</sup> De conformidad con el artículo 22 del Código Civil, otros requisitos legales son: residencia legal, continuada e inmediatamente anterior a la petición durante el tiempo exigido —que oscila entre 1, 2, 5 y 10 años, en función de las circunstancias y del país de origen— y justificar buena conducta cívica, además de acreditar la integración.

<sup>54</sup> Precepto redactado conforme al artículo 1 del Real Decreto 1917/1986, de 29 de agosto, de

expresamente requisitos lingüísticos, pero, al hablar de la integración social, abre una brecha que reglamentariamente ha permitido introducir la valoración de los conocimientos lingüísticos, sin precisar qué lenguas se pueden valorar ni su carácter o no de requisito.<sup>55</sup>

En este caso, no obstante, la ambigüedad normativa se ha destruido por medio de la práctica administrativa y de una jurisprudencia consolidada del Tribunal Supremo, de acuerdo con las cuales el conocimiento del idioma castellano se convierte en un requisito necesario e imprescindible para acreditar dicha integración en la sociedad española.<sup>56</sup> Esta jurisprudencia, poco clara en cuanto al posible fundamento constitucional de la exigencia lingüística,<sup>57</sup> es sin embargo inequívoca en cuanto a la consideración del conocimiento de “la lengua” —o a menudo, para los tribunales, de “nuestra lengua”—, con el filtro determinante que permite acceder a la nacionalidad española por esta vía. El Tribunal Supremo —que frecuentemente rectifica a la Audiencia Nacional, con una doctrina más matizada en este punto<sup>58</sup>— reconoce en la práctica un escaso valor como muestra de integración a otras “actividades benéficas o sociales” aducidas por los solicitantes, si estas no van acompañadas del elemento lingüístico, configurándolo como un requisito *sine qua non*. Requisito que, a pesar de la formulación alternativa del Reglamento del Registro Civil, “castellano u otra lengua

---

modificación de determinados artículos del Reglamento del Registro Civil.

<sup>55</sup> A nuestro entender, el requisito de conocimiento lingüístico se tendría que precisar a través de una norma con rango de ley, en la medida en que condiciona el reconocimiento de un estatuto personal conformado por ciertos derechos y deberes.

<sup>56</sup> La exigencia del requisito lingüístico se establece de manera inequívoca a partir del año 2004, cuando entra con fuerza dentro de la jurisprudencia del Tribunal Supremo la conflictividad sobre los requisitos para el acceso a la nacionalidad por residencia (es posible hacer un seguimiento de esta evolución a través de nuestra crónica: Eva Pons Parera y Agustí Pou Pujolràs, “Jurisprudència”, *Revista de Llengua i Dret*, n. 42, de diciembre de 2004 hasta la actualidad, [http://www10.gencat.cat/eapc\\_rld](http://www10.gencat.cat/eapc_rld)). Aún así, todavía es frecuente que la doctrina afirme la inexistencia en España de dicho requisito lingüístico para acceder a la nacionalidad, que se explica por el hecho de que en relación con los solicitantes de países no pertenecientes a la órbita hispanoamericana, el plazo de residencia previa al Estado es suficientemente largo para actuar como una especie de *presunción* de integración en el aspecto lingüístico. Cf. Carlos Nieto, “El régimen jurídico de la nacionalidad”, en Enric Argullol (dir.), *Inmigración y transformación social en Cataluña. Estudio jurídico comparado*, vol. II, Barcelona, Instituto de Estudios Autonómicos – Fundación BBVA, pp. 231-241.

<sup>57</sup> A pesar de que la mayoría de sentencias del Tribunal Supremo eluden conectarla de forma explícita con el deber de conocer el castellano del artículo 3.1 CE, este precepto acostumbra a citarse en las alegaciones del Abogado del Estado y también en alguna sentencia aislada de la Audiencia Nacional y del mismo Tribunal Supremo (véase nuestra crónica de “Jurisprudència” en [http://www10.gencat.net/eapc\\_rld](http://www10.gencat.net/eapc_rld)).

<sup>58</sup> En esta doctrina la Audiencia Nacional aprecia que: “A tal efecto ha de significarse que la integración social no deriva exclusivamente del grado de conocimiento del idioma, sino de la armonización de las condiciones de vida social...” (por ejemplo, SAN de 31 de enero de 2007).

española”, la totalidad de las sentencias de la Audiencia Nacional y el Tribunal Supremo localizadas a partir de nuestro seguimiento interrumpido de la jurisprudencia (a través de la crónica de la *Revista Llengua i Dret*) aplican exclusivamente al idioma castellano.

El sistema vigente para acreditar la integración social de los inmigrantes a los efectos de obtener la nacionalidad española suscita objeciones y presenta varios problemas prácticos que afectan a la acreditación del conocimiento lingüístico que tiene lugar en su seno. Este conocimiento (sin perjuicio de los informes de otras autoridades estatales, a menudo imprecisos y contradictorios entre sí en el tema lingüístico), se valora en última instancia por la apreciación directa que hace durante la comparecencia del interesado el juez encargado del Registro Civil —el cual, a pesar de la necesaria intermediación prevista por el ordenamiento, lo delega habitualmente a otros órganos subordinados<sup>59</sup>—, lo cual comporta ciertos riesgos de arbitrariedad. No es clara la pauta aplicable para determinar la exigencia lingüística, ya que si bien los tribunales tienden en general a considerar suficiente la capacidad de poder comunicarse oralmente en castellano en el marco de la vida social,<sup>60</sup> nos encontramos con numerosas sentencias que deniegan la nacionalidad por “no hablarlo bien”, “no leerlo” o “no saberlo escribir” (a veces sin tener en cuenta el analfabetismo de la persona solicitante),<sup>61</sup> u otras que lo modulan mediante la introducción de criterios de intencionalidad.<sup>62</sup>

Con las carencias señaladas, el actual sistema se muestra eficaz a la hora de asegurar el conocimiento de la lengua castellana por todos

---

<sup>59</sup> La Dirección General de Registros y del Notariado dictó la Instrucción de 26 de junio de 2007 (JUR 2007/236317) en la que se recordaba la necesidad de intermediación del juez encargado del Registro Civil para apreciar dicha integración, sin precisar, no obstante, como se ha de valorar el conocimiento lingüístico (véase Eva Pons y Agustí Pou, “Jurisprudència”, *Revista de Llengua i Dret*, n. 49, 2008, p. 305).

<sup>60</sup> Véase, por ejemplo, las Sentencias de la Audiencia Nacional de 31 de enero, de 7 de febrero y de 29 de marzo del 2007, comentadas en la *Revista de Llengua i Dret*, n. 48, 2007, pp. 443 y ss., y las Sentencias del Tribunal Supremo de 27 de enero y de 10 de febrero de 2009, referenciadas en el núm. 53, 2010, pp. 443-444.

<sup>61</sup> Son bastantes las impugnaciones por parte del Abogado del Estado de sentencias de la Audiencia Nacional que cuestionan el criterio demasiado laxo de este último órgano a la hora de valorar el conocimiento lingüístico de la lengua castellana para acreditar la integración (últimamente, las STS de 10 de febrero y de 12 de mayo de 2009, n. 53 de la *Revista de Llengua i Dret*, pp. 442 y ss.; y la STS de 10 de noviembre de 2009, comentada en el n. 54 de la misma *Revista*, en prensa).

<sup>62</sup> Por ejemplo, se puede valorar positivamente la inscripción en cursos de lengua castellana; a pesar de que en algún caso, la inscripción simultánea de la persona solicitante en dos cursos de lengua se interpreta negativamente como un elemento que pone de manifiesto la falta de un progreso adecuado en este conocimiento.

aquellos extranjeros residentes en el Estado que quieren acceder a la ciudadanía. La situación es distinta en referencia a las demás lenguas oficiales: por un lado, como hemos visto, son obviadas por los tribunales superiores que fijan la interpretación de la normativa de acceso a la nacionalidad con respecto a los requerimientos lingüísticos, que de forma implícita o explícita lo circunscriben al castellano, y, por otro lado, difícilmente el conocimiento de aquellas lenguas se podrá tener en cuenta como criterio de “integración social” por los órganos jurisdiccionales encargados de tramitar el procedimiento de adquisición de la nacionalidad, entre otros motivos, porque tampoco ellos están legalmente obligados a conocerlas.<sup>63</sup>

La reciente Ley orgánica 2/2009, de 11 diciembre, de reforma de la LO 4/2004, de 11 de enero, sobre derechos y libertades de los extranjeros en España y su integración social, incluye en la disposición adicional quinta una modificación de la Ley del Registro Civil, de 8 de junio de 1957, que añade al artículo 63 la previsión de que, además de los informes anteriormente previstos y solicitados de oficio por las autoridades competentes: “En cualquier caso, el interesado podrá aportar un informe emitido por la comunidad autónoma a efectos de acreditar su integración en la sociedad española”. Esta previsión se tiene que poner en relación —como veremos en el epígrafe siguiente— con la nueva intervención de las comunidades autónomas en los procedimientos de renovación de las autorizaciones de residencia temporal de los extranjeros (art. 31.7 de la LO 4/2000, redactado según la LO 2/2009). De este modo, el nuevo marco normativo permite avanzar en una doble dirección: la mayor objetivación de la integración social en el marco de los expedientes de nacionalidad, como elemento que condiciona la toma de decisiones relativas al reconocimiento de un estatus personal determinado,<sup>64</sup> y la consideración expresa a tales

---

<sup>63</sup> Según expone Carlos Nieto, “Nacionalidad e integración social de los inmigrantes en Cataluña”, en Enric Argullol (dir.), *Inmigración y transformación social en Cataluña. Estudio jurídico comparado*, vol. II, cit., p. 427: “aunque en ocasiones en la entrevista con los solicitantes de nacionalidad, se pregunta, en ausencia de previsión legal específica, sobre el grado de conocimiento del idioma propio de la comunidad autónoma, parece que en una sociedad plurinacional las pruebas de integración deben comprender una verificación más amplia de conocimiento no solo de la lengua sino también de la organización política y la tradición histórica y cultural al objeto de no perjudicar la identidad cultural de ninguna de las nacionalidades y regiones que integran España. Esta verificación, sin embargo, resulta compleja cuando quienes deben verificarla son jueces y magistrados, con frecuencia en situación transitoria en la autonomía correspondiente, por más sensibilidad y respeto que puedan tener los mismos por su lengua y cultura.”

<sup>64</sup> En este sentido, el Tribunal Supremo reitera en las sentencias citadas anteriormente que “la nacionalidad constituye una de las más plenas manifestaciones de la soberanía del Estado”, ya que comporta, entre otros aspectos, la atribución de los derechos políticos; y la doctrina de la Audiencia Nacional sobre el tema se caracteriza por reafirmar que el reconocimiento de la nacionalidad “no es una potestad discrecional sino un deber cuando concurren los requisitos legalmente previstos”, al

efectos de las lenguas oficiales propias y de otros elementos de la cultura y la organización política y social de las comunidades autónomas donde residen y desarrollan su vida en sociedad los solicitantes de la nacionalidad.

### **3.3. La lengua en la reforma de la legislación de extranjería por la Ley Orgánica 2/2009**

La situación preexistente en el Estado autonómico con relación a la legislación, la práctica administrativa y la jurisprudencia sobre los requerimientos lingüísticos a las personas extranjeras residentes pone de manifiesto la ausencia de una perspectiva plurilingüe, y todavía menos plurinacional, en las políticas migratorias. De acuerdo con Zapata-Barrero,<sup>65</sup> podemos afirmar que la política migratoria del Estado español ha tratado de proyectar una imagen unitaria y uninacional, lo cual se refleja en el terreno lingüístico, donde todos los instrumentos se dirigen, de forma implícita o explícita, a difundir y asegurar el conocimiento del castellano por parte de los inmigrantes, mientras que ha faltado la perspectiva de reconocimiento de las otras lenguas oficiales y propias de las comunidades autónomas.

La reciente ley orgánica 2/2009, de 11 de diciembre, de reforma de la LO 4/2000, de 11 de enero, sobre derechos y libertades de los extranjeros en España y su integración social, constituye un primer paso para reflejar el carácter autonómico y plurilingüe del Estado en el régimen de la inmigración y la extranjería. En efecto, sin poder profundizar aquí en las motivaciones más amplias del texto legal,<sup>66</sup> este se caracteriza por la incorporación explícita y potencialmente más abierta o inclusiva de la cuestión lingüística en el régimen de extranjería, a través de una doble vía: la consideración de las lenguas como elementos de integración; y una nueva articulación competencial Estado-comunidades autónomas, que comporta reconocer formalmente a las últimas (y a los entes locales) como actores de las políticas de inmigración.

---

dependen de conceptos jurídicos indeterminados como la "integración social".

<sup>65</sup> Ricard Zapata-Barrero, *Immigració i govern en nacions minoritàries: Flandes, el Quebec i Catalunya*, cit., p. 74, para quien "en matèria d'immigració estem davant d'una situació més pròpia d'un Estat centralista que federal, i estem molt més a prop d'una regió francesa que de la província del Quebec o de la regió flamenca".

<sup>66</sup> Sobre las causas y objetivos de la reforma, además del preámbulo de la Ley, véase Pascual Agüelo Navarro y Ángel G. Chueca Sancho, "La reforma de la Ley de Extranjería. Una visión crítica desde los derechos humanos (Ley Orgánica 2/2009, de 11 de diciembre, de reforma de la LO 4/2000, de 11 de enero, sobre derechos y libertades de los extranjeros y su integración social)", *Revista de Derecho Migratorio y Extranjería*, n. 22, 2009, pp. 110-114.

### **3.3.1. Las lenguas como factores de integración de los inmigrantes**

Si bien la LO 4/2000 ya incluía en su título la noción de “integración social”, el legislador del 2009 ha querido potenciar y llenar de contenido esta noción en el marco de la reforma actual del régimen de extranjería. El artículo 2 ter (“integración de los inmigrantes”) introduce las dimensiones identitaria y cultural en la política migratoria, al decir: “Los poderes públicos promoverán la plena integración de los extranjeros en la sociedad española, en un marco de convivencia de identidades y culturas diversas sin más límite que el respeto a la Constitución y la Ley” (apartado primero). Deben integrarse las referencias legales de acuerdo con una doble clave interpretativa: la dimensión relativa a la pluralidad de los pueblos de España, en términos identitarios y culturales, expresamente reconocida por la Constitución;<sup>67</sup> y la dimensión más nueva de apertura a las identidades y las culturas aportadas por los inmigrantes, que se puede articular con el anterior en términos de interculturalidad.<sup>68</sup>

La noción legal “integración” —no desprovista de implicaciones competenciales dentro de la LO 9/2009—, se vincula en el apartado segundo del artículo 2 ter con el mandato dirigido a las Administraciones Públicas para que incorporen el objetivo de integración entre inmigrantes y sociedad receptora, con carácter transversal, en todas las políticas y servicios públicos, y promuevan la participación de los inmigrantes en todos los ámbitos, en los términos previstos en “la Constitución, los Estatutos de Autonomía y las demás leyes, en condiciones de igualdad de trato”. A continuación el precepto especifica que los poderes públicos tienen que procurar a través de acciones formativas:

“el conocimiento y respeto de los valores constitucionales y estatutarios de España, de los valores de la Unión Europea, así como de los derechos humanos, las libertades públicas, la democracia, la tolerancia y la igualdad entre mujeres y hombres, y

---

<sup>67</sup> El preámbulo constitucional alude a la pluralidad de los “pueblos de España” y de “sus culturas y tradiciones, lenguas e instituciones”, los cuales se configuran después como “nacionalidades” o “regiones” (artículo 2 CE), con el reconocimiento de sus lenguas propias como parte integrante del patrimonio cultural de España (art. 3).

<sup>68</sup> Véase las reflexiones interesantes que, desde esta perspectiva, formula Isidor Marí, *Mundialització, interculturalitat i multilingüisme*, Palma, Leonard Muntaner, 2006, en distintos capítulos de la obra, donde se reflexiona sobre los distintos aspectos, con especial atención al lingüístico, de un proyecto intercultural aplicable a nuestra realidad. Del mismo autor, véase también también “De l’acolliment lingüístic a la interculturalitat”, en *Revista de Llengua i Ús*, n. 34, 2005.

desarrollarán medidas específicas para favorecer la incorporación al sistema educativo, garantizando en todo caso la escolarización en la edad obligatoria, *el aprendizaje del conjunto de lenguas oficiales*, y el acceso al empleo como factores esenciales de integración.” (*Cursiva nuestra.*)

De esta forma, el aprendizaje de las lenguas oficiales se individualiza como un elemento básico de integración de los inmigrantes en la sociedad de acogida, incluyendo todas las lenguas oficiales en el territorio, en el caso de que existiera una de propia al lado del castellano. Los términos de esta previsión del legislador estatal, similares a los de otros ámbitos sectoriales donde se ha tenido que prever el impacto de la movilidad creciente de las personas en los procesos de normalización lingüística de las lenguas oficiales propias,<sup>69</sup> no excluye que sean las comunidades autónomas las competentes, de acuerdo con el bloque de la constitucionalidad, para definir y aplicar el tipo de medidas lingüísticas que consideren pertinentes.

Por otro lado, no se puede obviar que este objetivo de integración lingüística puede alcanzarse, hasta con mayor efectividad, a través del reconocimiento y el ejercicio por parte de los extranjeros de los derechos fundamentales definidos por la Constitución y el legislador. Especialmente, a través del derecho-deber a la educación, que en el marco de la LO 2/2009 incorpora en el artículo 9 la garantía de la educación obligatoria y gratuita hasta los 16 años, el derecho a la enseñanza postobligatoria para los menores de 18 años, así como la previsión de que “los poderes públicos promoverán que los extranjeros puedan recibir enseñanzas para su mejor integración social” (art. 9.3), que ofrece una cobertura expresa —en conexión con el artículo 2 ter de la Ley— a las enseñanzas de contenido lingüístico dirigidas a las personas adultas.

### **3.3.2. Las competencias de las comunidades autónomas**

La LO 9/2009 afirma como uno de los objetivos principales adaptar el régimen competencial a las reformas estatutarias de los años 2006 y siguientes,<sup>70</sup> que incorporan por primera vez competencias autonómicas

---

<sup>69</sup> Véase el nuevo inciso del artículo 6.2 de la LO 6/2001, de 21 de diciembre de universidades, introducido a petición de las comunidades autónomas por la LO 4/2007, de 12 de abril; o también el artículo 25, “Lenguas y culturas españolas” de la Ley 40/2006, de 14 de diciembre, del estatuto de la ciudadanía española al exterior.

<sup>70</sup> A parte del Estatuto catalán, al cual nos referimos, también incluyen competencias relativas a la

en materia de inmigración. Anteriormente, a pesar de la falta de previsiones específicas en los primeros estatutos de autonomía, la doctrina admitía la capacidad de intervención de las comunidades autónomas sobre la inmigración a partir de la conjunción de distintos títulos competenciales sectoriales que tienen incidencia en la misma (educación, sanidad, servicios sociales, etc.). No obstante, dada la intervención expansiva del artículo 149.1.2 CE, la atribución competencial resultante ha originado numerosos problemas por la facilidad con la que el Estado ha podido invadir las competencias sectoriales más específicas de las comunidades autónomas en virtud de la presencia de un elemento de extranjería; por la falta de correspondencia entre las responsabilidades prácticas asumidas por las comunidades autónomas en relación con la población recién llegada y la previsión de los recursos correspondientes;<sup>71</sup> por las deficiencias de coordinación entre las actuaciones de las diferentes instancias, etcétera.<sup>72</sup>

En Cataluña, la reforma del EAC por la LO 2/2006, de 19 de julio, establece en el artículo 138 un régimen competencial complejo en esta materia, que incorpora tres subsectores distintos: la materia de inmigración, que ampara actuaciones de acogida, integración y promoción de las personas inmigradas y la retornadas, con carácter

---

inmigración el Estatuto de Andalucía (LO 2/2007, de 19 de marzo, art. 10, apartado 17, considera como uno de los objetivos básicos de la Comunidad "la integración social, económica, laboral y cultural de los inmigrantes en Andalucía"; el artículo 62 le atribuye competencias sobre "las políticas de integración y participación" de los inmigrantes, además de prever en el artículo 245.3 relaciones de colaboración con los países de procedencia de los inmigrantes) y el Estatuto de las Islas Baleares (LO 1/2007, de 28 de febrero, el artículo 30, apartado 50 del cual incluye como competencia exclusiva autonómica "la integración social y económica del inmigrante", y después la "inmigración" es objeto de una competencia ejecutiva en el marco del artículo 32), mientras que el Estatuto de la Comunidad Valenciana prácticamente no le dedica atención (LO 1/2006, de 10 de abril).

<sup>71</sup> En cuanto a la Generalitat, y en relación con el sistema de financiación estatal, todavía hoy la inmigración no es un criterio sustantivo de financiación de los servicios. Esta situación fue parcialmente atendida con el establecimiento del Fondo estatal de apoyo a la acogida y la integración de inmigrantes, que desde el año 2005 figura en los presupuestos generales del Estado, aunque últimamente su cuantía se ha reducido sustancialmente.

<sup>72</sup> Una exposición global crítica con la concreción del régimen competencial en este ámbito en Laura Díez Bueso, "Marco jurídico de la actuación del Estado y de las comunidades autónomas en materia de inmigración: especial referencia al caso de Cataluña", en Enric Argullol (dir.), *Inmigración y transformación social en Cataluña. Estudio jurídico comparado*, vol. II, pp. 245-264; para una crítica más centrada en las carencias en el ámbito de la coordinación, véase José Antonio Montilla Martos, "La distribución de competencias en inmigración entre el Estado y las comunidades autónomas en la reforma del Estado autonómico", en José Antonio Montilla y M. del Camino Vidal, *Competencias en inmigración del Estado y de las comunidades autónomas*, Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, Madrid, 2007, pp. 9-58; y con apuntes sobre los nuevos estatutos, también Pablo Santolaya Machetti, "Extranjería y nuevos Estatutos de autonomía", en *Revista d'Estudis Autonòmics i Federals*, n. 4, 2007, pp. 159-183.

exclusivo para la primera acogida (que sigue el régimen del art. 110 EAC) y con unos regímenes competenciales inespecíficos en los demás apartados; la materia de autorización de trabajo de los extranjeros, como competencia ejecutiva (art. 112 EAC); y una competencia de participación de la Generalitat en las decisiones del Estado sobre inmigración que le afecten —que se ejercerá conforme a los mecanismos del Título V EAC—, con especial mención a la determinación del contingente de trabajadores extranjeros. Además, el EAC reconoce también el rol relevante de los gobiernos locales de Cataluña en la gestión de acogida de los inmigrantes.<sup>73</sup>

La concreción del nuevo esquema competencial por la LO 9/2009 —en la que el legislador estatal se autoatribuye una función delimitadora que parece rebajar la atribución constitucional en los estatutos de autonomía (art. 147.2.d CE)—,<sup>74</sup> se fundamenta en dos grandes opciones: por un lado, la reinterpretación del título sobre “inmigración” a partir de una nueva materia transversal del Estado sobre la “integración de los inmigrantes” en el nuevo artículo 2 bis,<sup>75</sup> a través del que “se define la política migratoria, se establecen los principios y ejes de actuación de la misma y se indica su marco competencial y un nuevo artículo 2 ter que ordena los principios y actuaciones en materia de integración de los inmigrantes” (apartado VII preámbulo); y por otro lado, el reconocimiento de capacidades de intervención puntuales a las comunidades autónomas en la gestión del fenómeno migratorio —que requieren ser concretadas por decisiones posteriores—,<sup>76</sup> que se acompañan del refuerzo de los mecanismos de coordinación y colaboración,<sup>77</sup> a través de los cuales se garantiza el mantenimiento de

<sup>73</sup> De acuerdo con el artículo 84.2 EAC, los gobiernos locales de Cataluña tienen en todo caso competencias sobre: “[...] fomento de las políticas de acogida de los inmigrantes”, teniendo en cuenta que estas competencias locales tienen que ser precisadas por la Generalitat, como ente competente en materia de régimen local (art. 160 EAC) a través de normas con rango de ley.

<sup>74</sup> La disposición final de la LO 9/1992 cita como títulos estatales en los que se fundamenta el artículo 149.1.1 —título horizontal al que el legislador estatal recurre habitualmente para regular ámbitos donde sus competencias son limitadas— y el artículo 149.1.2 CE.

<sup>75</sup> De acuerdo con el artículo 2 bis, apartado primero, de la LO 2/2009: “Corresponde al Gobierno, de conformidad con lo previsto en el artículo 149.1.2.ª de la Constitución, la definición, planificación, regulación y desarrollo de la política de inmigración, sin perjuicio de las competencias que puedan ser asumidas por las Comunidades Autónomas y por las Entidades Locales”.

<sup>76</sup> Al igual que su despliegue reglamentario mediante la reforma pendiente del Reglamento de extranjería de 2004, la aprobación de los correspondientes traspasos de servicios (hay que citar el Real Decreto 1463/2009, de 18 de septiembre, de traspaso de funciones y servicios a la Generalitat de Catalunya en materia de inmigración: autorizaciones iniciales de trabajo por cuenta propia o ajena de las personas extranjeras que desarrollen en Cataluña su relación laboral) o la formulación del plan estratégico plurianual o de los programas plurianuales previstos por la Ley, que tienen que incorporar las correspondientes previsiones de financiación estatal.

<sup>77</sup> Artículo 2 ter apartado tercero y el título IV de la LO 2/2009 donde, de acuerdo con el apartado VII

un tratamiento uniforme e integrado del fenómeno migratorio.

Entre las nuevas atribuciones de las comunidades autónomas, la más relevante a efectos lingüísticos es su intervención en los procedimientos de renovación de las autorizaciones de residencia temporal, cuya tramitación continúa reservada al Estado, mediante la emisión de informes que acrediten la integración de los inmigrantes, en referencia al cumplimiento de las medidas formativas previstas de forma específica en el artículo 2 ter de la Ley. En tal sentido, el artículo 31.7 determina que: “A los efectos de dicha renovación, se valorará especialmente el esfuerzo de integración del extranjero que aconseje su renovación, acreditado mediante un informe positivo de la Comunidad Autónoma que certifique la asistencia a las acciones formativas contempladas en el artículo 2 ter de esta Ley”. La norma, que se adecua a la clara tendencia en las legislaciones de los países europeos a vincular cada vez más el régimen de permisos con la integración efectiva del inmigrante en la sociedad de acogida,<sup>78</sup> abre la puerta a la intervención de las administraciones autonómicas a efectos de acreditar la integración, y a la consideración en este marco de la cuestión lingüística.

Relacionado con lo anterior, si bien la LO 2/2009 tiende a homogeneizar el régimen competencial autonómico, se puede sostener, con base a las previsiones estatutarias, que las competencias de las comunidades autónomas en relación con la integración de la inmigración no tienen que ser necesariamente idénticas. Una razón de esta diferenciación radica precisamente en el hecho de que los elementos sustantivos de identidad y cultura (art. 2 ter LO 9/2009) obtienen una traducción competencial, como ocurre con la competencia exclusiva de la Generalitat de Catalunya en materia de lengua (art. 143 EAC), que, en conjunción con los títulos competenciales sobre inmigración,<sup>79</sup>

---

del preámbulo, “se introducen determinadas modificaciones con el fin de reforzar la coordinación y cooperación de las Administraciones Públicas en materia de inmigración”.

<sup>78</sup> Véase Ignasi Manrubia, “Las condiciones de acceso y ejercicio de los derechos sociales de los inmigrantes”, en Enric Argullol (dir.), *Inmigración y transformación social en Cataluña. Estudio jurídico comparado*, vol. II, cit., pp. 194 y ss. En el contexto previo a la reforma, el autor ya apuntaba que “una cuestión a tener en cuenta respecto de las políticas de integración dentro de un estado plurinacional es el respeto de dichas políticas de la identidad propia de cada uno de los territorios que la componen [...]”; y a partir del contraste con el Québec, señalaba las limitaciones competenciales de las comunidades autónomas “por lo que las posibilidades de desarrollar un modelo propio de integración se encuentran mucho más limitadas”.

<sup>79</sup> Sobre la articulación de la competencia en materia de lengua con otros títulos competenciales sectoriales, véase Miguel Ángel Cabellos Espiérrez, “La competència en matèria de llengua pròpia en el nou Estatut”, en *Revista de Llengua i Dret*, núm. 49, 2008, pp. 69-96.

determinan una dimensión de gestión de política lingüística en las políticas de acogida e integración de los inmigrantes desarrolladas por las instituciones catalanas.

## 4. Lengua e inmigración en Cataluña

La situación de Cataluña ilustra la confluencia de dos retos básicos a los que se enfrentan, como decíamos en el inicio, las políticas lingüísticas actuales: por un lado, la presencia de una lengua oficial propia (o local) de una comunidad nacionalmente diferenciada dentro del Estado, que expresa políticamente y normativamente su voluntad de protegerla; y, por otro lado, la recepción de un volumen alto de inmigrantes extranjeros,<sup>80</sup> que aportan lenguas distintas, una proporción elevada de los cuales es hablante habitual de la lengua oficial del Estado. Esta realidad explica que, a partir de finales de los años noventa, tanto la política lingüística de las instituciones catalanas como las políticas sectoriales y las específicamente dirigidas a gestionar la inmigración hayan tenido que incorporar una dimensión lingüística nueva vinculada al fenómeno migratorio.

### 4.1. Las acciones y planes lingüísticos y de inmigración de la Generalitat y los entes locales

La política lingüística desplegada por las instituciones políticas de Cataluña se ha orientado, desde el acceso a la autonomía, a normalizar el uso de la lengua catalana que, a pesar de contar con una vitalidad notable en distintos ámbitos de la vida social, requiere de la continuidad de un proceso de normalización y de acciones de promoción y garantía de su uso, en un contexto de doble oficialidad con el castellano, lengua oficial del Estado. La llegada de un gran número de inmigrantes alófonos, mayoritariamente desconocedores de la realidad lingüística propia de Cataluña, determina la necesidad de acomodaciones lingüísticas específicas en el marco de distintas políticas públicas de la competencia de la Generalitat y los entes locales: las aulas de acogida lingüística en las escuelas para niñas y niños extranjeros que se

---

<sup>80</sup> Los datos sobre inmigración y su impacto en la situación social de Cataluña muestran su relevancia: el número de personas extranjeras ha pasado de 121.361 en el año 1998 a 1.184.192 en enero de 2009, y de representar el 1,97% de la población al principio del período al 15,86% en el año 2009. La población catalana ha experimentado un crecimiento del 21,4% a lo largo de este período, y la aportación de la población extranjera es el elemento principal de este crecimiento. Véase Catalina Jordi Amorós, "Una aproximació econòmica a les dades de la immigració a Catalunya", en *Revista Catalana de Dret Públic*, n. 40, 2010, pp. 175-202.

incorporan tardíamente al sistema educativo<sup>81</sup> o la dotación de personal para tareas de interpretación y traducción en servicios sanitarios, justicia, política o prisiones, entre otras.

Sin perjuicio del mantenimiento de esta transversalidad de la cuestión lingüística, es en relación con los retos específicos que plantea la integración y la incorporación plena de las personas inmigradas a la ciudadanía, más a largo plazo, que desde las instituciones públicas catalanas se empieza a construir una política de acogida lingüística. Así, desprovistas las facultades de intervención en el control de los flujos migratorios,<sup>82</sup> las instituciones autonómicas y locales han ido desplegando una política lingüística proactiva orientada a promover el aprendizaje y el uso de la lengua catalana entre las personas inmigradas que se establecen en Cataluña. En una primera etapa, a través del incremento y reorientación de la oferta formativa pública preexistente en lengua catalana, especialmente a través de la red territorial del Consorcio de Normalización Lingüística de la Generalitat, que ofrece cursos iniciales o de formación lingüística básica gratuitos para atender a la demanda procedente de la nueva inmigración. En un segundo momento, con la participación de los entes locales, mediante la inserción de la cuestión lingüística en los planes de acogida lingüística o de entorno que favorecen la integración de los inmigrantes; y a través del fomento de la implicación social, en el sistema de “Voluntariado por la Lengua” —un catalanohablante que dedica un tiempo semanal a conversar con un inmigrante con conocimientos básicos de la lengua—, que se extiende más allá de la Generalitat (en clubes deportivos, asociaciones, universidades, etc.).<sup>83</sup> La tercera etapa se caracteriza por

---

<sup>81</sup> El artículo 35.4 EAC formula como un derecho que: “Los alumnos que se incorporen más tarde de la edad correspondiente al sistema escolar de Cataluña gozan del derecho a recibir un apoyo lingüístico especial si la falta de comprensión les dificulta seguir con normalidad la enseñanza.”

<sup>82</sup> Como es sabido, no todos los extranjeros residentes están empadronados, o bien los que incurren en una situación de irregularidad administrativa no renuevan la inscripción pasados 2 años. La reforma de la Ley 7/1985, reguladora de las bases del régimen local (art. 16.2.f, introducido por la LO 14/2003, de 20 de noviembre), al regular la exigibilidad de pasaporte en vigor en el momento de la inscripción, ha permitido ciertas prácticas denegatorias de la inscripción de los extranjeros en situación irregular por parte de los ayuntamientos, y la posibilidad de ceder los datos del padrón a otras administraciones, incluidos los cuerpos policiales (disposición adicional 7ª, introducida por la LO 14/2003) ha contribuido también a desincentivar la inscripción en estos casos.

<sup>83</sup> Según los datos del curso 2008-2009, hubo un total de 126.430 inscritos en los 4.843 cursos de catalán impartidos por el Consorcio de Normalización Lingüística, y el año 2009 un 88% de los inscritos en los cursos iniciales y básicos del Consorcio habían nacido en el extranjero. En cuanto a la herramienta más avanzada para el aprendizaje en línea del catalán, el *Parla.cat* ([www.parla.cat](http://www.parla.cat)), a principios del año 2010 se habían inscrito un total de 40.626 personas, la mayoría usuarios jóvenes, de 91 países distintos. En relación con el “Voluntariado por la Lengua”, en el año 2009 se habían superado las 10.500 parejas y se ha continuado extendiendo a colectivos específicos, como los centros penitenciarios.

un enfoque más global de la cuestión lingüística relativa a los nuevos inmigrantes, que pasa a ocupar un lugar central los instrumentos de planificación lingüística del Gobierno<sup>84</sup> y se incorpora a los instrumentos políticos y planificación de las acciones relativas al fenómeno migratorio adoptados por la Generalitat.<sup>85</sup>

En este último sentido, un instrumento de referencia es el *Plan de ciudadanía e inmigración 2005-2008*, donde después de constatar las dificultades de visibilidad de la lengua catalana por las personas extranjeras y la posibilidad de que eso incremente los déficits instrumentales y sociales de la práctica de esta lengua, se formula el objetivo de que las personas residentes en Cataluña, sea cual sea su origen, puedan comunicarse en catalán. Las “Políticas de lengua” se enmarcan dentro de los tres grandes bloques establecidos por el Plan: las *políticas de acogida*, donde se destaca la importancia tanto de la primera acogida como de la que se haga desde los distintos sistemas, servicios y equipamientos, para favorecer la autonomía personal de los extranjeros, a través del impulso de “itinerarios que garanticen el conocimiento del entorno, el conocimiento de la lengua, la formación laboral”, etc.; las *políticas de igualdad*, que a partir de su establecimiento en el territorio tienen que “garantizar la igualdad de oportunidades y reducir a la mínima expresión cualquier situación de desventaja motivada por la diferencia de derechos y deberes”, e incluyen la mejora de la capacitación lingüística, laboral o académica de estas personas, y las *políticas de acomodación*, que tienen como objetivo gestionar las relaciones entre todos los ciudadanos y ciudadanas de origen inmigrante y los demás.

Como última etapa y a la vez proyección de futuro, el Pacto Nacional para la Inmigración, firmado el 19 de diciembre de 2008 por los agentes políticos, económicos y sociales, establece las directrices de las políticas de gestión de la inmigración en los próximos veinte años. El

<sup>84</sup> Véase el *Plan de política lingüística para la VIII legislatura: El catalán, lengua común y de cohesión de la sociedad moderna, abierta y plural*.

<sup>85</sup> El *Plan Interdepartamental de Inmigración 1993-2000* creó una red intergubernamental, de acuerdo con la consideración de la inmigración como un asunto transversal que afecta a todos los departamentos del Gobierno; el posterior *Plan Interdepartamental de Inmigración 2001-2004*, también de carácter administrativo, permitió consolidar la red de actores sociales y políticos en este ámbito; mientras que el *Plan de ciudadanía e inmigración 2005-2008*, que adopta un carácter más político y reivindicativo, incorpora como innovación conceptual el lenguaje de la “ciudadanía residente”, que, como plenitud de derechos y deberes, debe hacerse extensiva a toda la ciudadanía. Para una ampliación, Ricard Zapata-Barrero, *Immigració i govern en nacions minoritàries: Flandes, el Quebec i Catalunya en perspectiva*, cit. pp. 75 y ss. y Sandra Gil Araujo, “Discursos políticos sobre la nación en las políticas catalanas de integración de los inmigrantes”, en Ricard Zapata-Barrero y Teun A. Van Dijk (eds.), *Discursos sobre la inmigración en España. Los medios de comunicación, los parlamentos y las administraciones*, Barcelona, Cidob, 2007.

Pacto se estructura en tres ejes que responden a las siguientes demandas: gestionar los flujos migratorios de acuerdo con el mercado de trabajo (Eje 1); adaptar los servicios públicos a una sociedad diversa (Eje 2); integrar en una cultura política común (Eje 3). En el último eje se incluye como reto “hacer del catalán la lengua pública común” noción que pretende aglutinar los objetivos de garantía de la igualdad de oportunidades de las personas inmigradas y de preservación de la aportación singular de Cataluña en el patrimonio lingüístico mundial.<sup>86</sup>

## **4.2. La lengua en la Ley de acogida de las personas inmigradas y las retornadas a Cataluña**

La aprobación por el Parlamento de Cataluña de la Ley 10/2010, de 7 de mayo, de acogida de las personas inmigradas y las retornadas a Cataluña<sup>87</sup> significa una primera formalización legal de los consensos políticos y sociales alcanzados alrededor de la gestión de la inmigración en Cataluña. A pesar de la continuidad de fondo con los instrumentos político-administrativos precedentes,<sup>88</sup> en el Preámbulo de la Ley se destaca la novedad de este tipo de intervención legislativa en Cataluña y en el Estado. Dada esta novedad, examinaremos el alcance y características generales del texto legal, antes de analizar de manera más específica las medidas que prevé en el terreno lingüístico.

### **4.2.1. Alcance y características generales del texto legal**

El preámbulo de la Ley 10/2010 se enmarca en los valores y objetivos que, de acuerdo con el preámbulo estatutario, caracterizan Cataluña como “una tierra de acogida”, que “ha ido construyéndose a lo largo del tiempo con las aportaciones de energías de muchas generaciones, de muchas tradiciones y culturas”, que le confieren “una diversidad que la define y la enriquece” y han configurado “una sociedad integradora” (parte I del preámbulo). Materialmente, el fundamento

---

<sup>86</sup> El Pacto Nacional establece medidas para impulsar la participación de la Generalitat en la determinación de los hechos relativos a la integración de los inmigrantes y su acreditación en los casos en que la normativa lo requiera (art. 41.1. letras a, b y c). En el Pacto se consideran herramientas básicas para la integración el conocimiento de la sociedad de acogida, la inserción laboral y el conocimiento de la lengua.

<sup>87</sup> DOGC n. 5629, pp. 37720-37741.

<sup>88</sup> Los artículos 19, 22 y 23 de la Ley 11/2010 prevén como instrumentos necesarios de la acción del Gobierno de la Generalitat el “Plan de Ciudadanía e Inmigración” y los “programas de acogida especializada”. En el ámbito local se prevén planes municipales y comarcales de ciudadanía e inmigración, como también la posibilidad de programas de acogida individualizada.

estatutario de la Ley se identifica, principalmente, con el principio rector que en materia de inmigración establece el artículo 42.6 EAC.<sup>89</sup> Competencialmente, la intervención legislativa desarrolla el mandato del artículo 138.1, letra *d*, del EAC (“El establecimiento por Ley de un marco de referencia para la acogida e integración de las personas inmigradas”) y encuentra un apoyo competencial más extenso en otros apartados del mismo artículo 138.1 EAC y los títulos exclusivos de la Generalitat en materia de lengua y de servicios sociales (art. 143 y 166 EAC).<sup>90</sup>

En relación al objeto de la Ley, el legislador destaca la importancia de la etapa inicial de estabilización, asentamiento o residencia de las personas recién llegadas —inmigradas o retornadas— en relación con la que regula y organiza el proceso de acogida. El legislador construye un sistema complejo, en el que participan distintos órganos e instituciones, que comprende los elementos básicos siguientes:

— La configuración de un derecho de acceso al servicio de acogida: se trata de un derecho de naturaleza legal y administrativa,<sup>91</sup> del cual son titulares las personas extranjeras —inmigradas, solicitantes de asilo, refugiadas o apátridas— a partir del momento en el que se hace efectivo su empadronamiento en un municipio de Cataluña. La vinculación del surgimiento del derecho con el empadronamiento es coherente con los efectos que la legislación general reconoce a este acto, que determina la condición de vecino del municipio (art. 15 Ley 5/1985) y abre la puerta al disfrute de un amplio conjunto de derechos por parte de los extranjeros.<sup>92</sup>

<sup>89</sup> De acuerdo con el artículo 42.6 EAC: “Los poderes públicos deben emprender las acciones necesarias para establecer un régimen de acogida de las personas inmigradas y deben promover las políticas que garanticen el reconocimiento y la efectividad de los derechos y deberes de las personas inmigradas, la igualdad de oportunidades, las prestaciones y las ayudas que permitan su plena acomodación social y económica y la participación en los asuntos públicos.”

<sup>90</sup> En este sentido, el Dictamen del Consejo de Garantías Estatutarias 6/2010, de 20 de abril, sobre el artículo 9 de la Ley 10/2010, hace referencia, por un lado, al artículo 143.1 EAC, en conexión con los derechos históricos en relación con la lengua (art. 5 EAC), y, por otro lado, al artículo 138.1 EAC, letras *a*, *d* y *e*, de donde se concluye que el Proyecto de ley “opera en un doble ámbito donde se reconoce la competencia exclusiva de la Generalitat, lo cual significa, de acuerdo con el artículo 110 EAC, que le corresponde «de forma íntegra la potestad legislativa, la potestad reglamentaria y la función ejecutiva [...] mediante las cuales puede establecer políticas propias» (Fundamento segundo, punto 2, pp. 14-16).

<sup>91</sup> El preámbulo de la Ley 10/2010 resalta que “si la finalidad del servicio es favorecer la autonomía de la persona, no hay ni puede haber otro nuevo derecho de extranjería, sino una promoción para que los derechos que ya preexisten [...] puedan lograrse con más garantía.” La STC 247/2007, de 12 de diciembre, admite de forma explícita que el legislador autonómico configure derechos subjetivos de los ciudadanos a partir del ejercicio de las competencias estatutarios (FJ 15).

<sup>92</sup> Anteriormente se había pronunciado a favor de vincular los requerimientos lingüísticos con el empadronamiento Antoni Milian Massana, *Globalización y requisitos lingüísticos: una perspectiva*

— El carácter y contenido de los servicios de acogida: según el preámbulo, la Ley no pretende inventariar los derechos de los inmigrantes en los distintos ámbitos de la acción pública, sino que se orienta a organizar dos tipos de servicios específicos: el servicio de primera acogida (arts. 7-14) y los programas de acogida especializada (arts. 15 y 16), orientados a favorecer su participación en la sociedad.<sup>93</sup>

— La distribución de las competencias entre la Generalitat y los entes locales en materia de acogida y de integración: a pesar de la responsabilidad primera de los entes locales, se recoge la responsabilidad compartida de los gobiernos autonómicos y locales en la prestación de los servicios de acogida, con el establecimiento de garantías con respecto a su financiación (Título II, arts. 18-25).

— Sistema de organizaciones: el conjunto de instrumentos organizativos previstos se justifica por el legislador por la ampliación de las funciones de los entes que “han debido limitarse a tareas consultivas, de coordinación” (preámbulo), y que ahora se reordenan en el marco de un sistema institucional más completo y coordinado (Título III, arts. 26-36).

— Como otras tareas relacionadas con la acogida, en el preámbulo destaca el reconocimiento de otras tareas que la Administración de la Generalitat ya hace años que había puesto en marcha<sup>94</sup> y la participación de la Generalitat en la determinación de los derechos relativos a la integración y a su acreditación en los casos en los que la normativa lo requiere.

---

*jurídica*, Barcelona, Atelier, 2008, cit., pp. 108 y ss.

<sup>93</sup> La Ley crea “los servicios de acogida” (arts. 2 y 3), que se estructuran en un “servicio de primera acogida”, definido como “el conjunto de recursos, equipamientos, proyectos y programas de titularidad pública y privada dirigidos a garantizar la satisfacción de las necesidades iniciales de formación e información de carácter básico” a estas personas, “con el fin de promover su autonomía personal e igualdad de oportunidades, así como la cohesión del conjunto de la sociedad catalana”, y los “programas de acogida especializada”, que son “el instrumento mediante el cual la Administración de la Generalitat o los entes locales determinan criterios materiales y de coordinación para adaptar su oferta de recursos, equipamientos, proyectos, programas y servicios, de prestación pública o privada, de acuerdo con las necesidades específicas de los extranjeros inmigrados o de los retornados que son usuarios de los mismos”, que no pueden significar la creación de una red paralela a los itinerarios e informativos ordinarios.

<sup>94</sup> En ámbitos materiales conectados o en relación con la acogida “como por ejemplo la integración, sensibilización, empleo, formación universitaria e investigación, formación y cualificación profesionales”, entre otros.

#### **4.2.2. Las lenguas en los procesos de acogida de los inmigrantes**

La regulación de las lenguas, incluida en la Ley 10/2010, supone la formulación legal de una política lingüística catalana relativa a la inmigración, circunscrita al ámbito propio de la regulación del texto legal, que como hemos dicho no pretende abarcar la totalidad de los aspectos que comprende el proceso de integración de los inmigrantes. La cuestión lingüística se trata específicamente en el artículo 9, “Competencias lingüísticas básicas”, que despliega el artículo 8, relativo a la “Estructura y contenido” del servicio de primera acogida, donde se establecen tres contenidos mínimos de las acciones formativas: las competencias lingüísticas básicas, los conocimientos laborales y el conocimiento de la sociedad catalana y su marco jurídico. Las previsiones lingüísticas deben interpretarse sistemáticamente con el artículo 12 de la Ley, “Otros aspectos del servicio” y el artículo 13 “Certificaciones acreditativas oficiales”. En el Dictamen 6/2010, de 20 de abril, el Consejo de Garantías Estatutarias aportó distintas precisiones sobre el sentido regulador de los diferentes apartados del artículo 9, que tendremos en cuenta en su análisis.

El artículo 9.1 establece que: “1. A lo largo del proceso de integración en la sociedad catalana, la persona titular del derecho de acceso al servicio de primera acogida debe alcanzar las competencias lingüísticas básicas en catalán y en castellano”. De entrada, la norma no se puede considerar un despliegue directo de los derechos y deberes derivados de la oficialidad lingüística (art. 6.2 EAC).<sup>95</sup> Más bien se trata de la plasmación legal del derecho y deber cívico, enmarcado en el proceso de integración de los inmigrantes, de conocer la lengua o lenguas del país de acogida, que gozan de un estatus oficial.<sup>96</sup> Conviene

<sup>95</sup> En relación con el artículo 33 EAC, el Consejo de Garantías Estatutarias señaló que “el derecho de opción lingüística, previsto en estos preceptos, es una cuestión que se desarrolla en un ámbito diferente al de la formación en las lenguas como instrumento de integración de los inmigrantes, que es el objeto del artículo 9 del Proyecto de ley” (fundamento tercero, punto 2 del Dictamen 6/2010); y posteriormente negó el carácter vinculante del Dictamen sobre la Ley 10/2010, al no incidir sobre el régimen de los derechos de los derechos estatutarios y constituir un desarrollo específico rector del artículo 42.6 EAC (fundamento cuarto, punto 6).

<sup>96</sup> El Dictamen 6/2010 recuerda que “la prohibición de discriminación por razón de lengua no implica que no se puedan hacer distinciones por este motivo. La declaración de unas lenguas como oficiales por parte de los estados ya supone una diferencia de trato que comporta [...] unas obligaciones para los poderes públicos y también unos derechos y deberes específicos para las personas en relación con determinadas lenguas, las declaradas oficiales.” (Fundamento tercero, punto 1.A). Antes el mismo Dictamen afirma que “del contenido de los artículos 3 CE y 6 EAC se desprende que la declaración de una lengua como oficial implica [...] [que] todos deben asumir las consecuencias que se derivan del deber de conocimiento de las lenguas oficiales [...]. De esta manera, si una lengua es oficial en un territorio, lo es de forma indivisible para todas las instituciones radicadas en este, independientemente de quién sea su titular.” (fundamento jurídico

subrayar que el objetivo se recoge de forma conjunta y con los mismos términos para las dos lenguas oficiales en Cataluña. La norma no precisa el término de cumplimiento, siendo susceptible de concreción en este punto,<sup>97</sup> sin que se infrinja pues el principio de proporcionalidad como principal límite de las previsiones lingüísticas relativas a los inmigrantes.

De acuerdo con el artículo 9.2: “El servicio de primera acogida debe ofrecer la formación y los medios necesarios para adquirir las competencias básicas en lengua catalana a las personas titulares del derecho de acceso al servicio que no la conozcan, siempre que sea posible mediante el Consorcio de Normalización Lingüística.” Por lo tanto, del objetivo lingüístico establecido por la Ley nace inicialmente una obligación para los poderes públicos de ofrecer los medios necesarios para que las personas inmigradas puedan alcanzar el aprendizaje lingüístico de la lengua catalana. Como se razona ampliamente en el Dictamen 6/2010, la consideración legal y estatutaria del catalán como lengua propia de Cataluña (art. 6.1 EAC y art. LPL) y los principios rectores de especial protección de esta lengua por los poderes públicos catalanes (art. 50 EAC y art. 5 LPL), responsables de llevar a cabo el proceso de normalización lingüística, además de las disposiciones del derecho internacional,<sup>98</sup> constituyen el fundamento jurídico sustantivo del tratamiento de procedencia otorgado al catalán, que se encuentra en una situación de desventaja frente al castellano, como lengua de referencia habitual de las personas recién llegadas al Estado español.<sup>99</sup> En este sentido, consideramos que sería extraer una

---

segundo, punto1).

<sup>97</sup> A partir de la conexión con el artículo 37 de la LO 2/2009 entendemos que la referencia de la Ley catalana “a lo largo del proceso de acogida” permite tener en cuenta la adquisición de las competencias lingüísticas en las distintas renovaciones que se prevean reglamentariamente de la residencia temporal, con una duración total de cinco años.

<sup>98</sup> Según destaca el Dictamen 6/2010: “El artículo 7.1.c de la Carta Europea de Lenguas Regionales o Minoritarias que, en opinión del Tribunal Constitucional (ITC 166/2005, de 19 de abril, FJ 5), «proporciona pautas interpretativas del régimen jurídico de la cooficialidad lingüística», establece como principio «la necesidad de una acción resuelta de fomento de las lenguas regionales o minoritarias, con el fin de salvaguardarlas», y también el artículo 7.1.g dice que es preciso proveer medios que permitan, a las personas «no hablantes [de una lengua regional o minoritaria] que residan en el área en que se emplea dicha lengua, [aprenderla] si así lo desean». Asimismo, el artículo 7.2 de la mencionada Carta añade que «[l]a adopción de medidas especiales en favor de las lenguas regionales o minoritarias [...] no se considerará un acto de discriminación con los hablantes de las lenguas más extendidas». (Fundamento tercero, punto 1.A.)

<sup>99</sup> Eso no implica presuponer que todo el mundo conoce primero o mejor el castellano (realidad que no se corresponde, por ejemplo, con la de los niños marroquíes en Vic o de las comarcas de Girona), ni tampoco que quien aprende el castellano no aprenderá después el catalán, sino que pretende ofrecer a los recién llegados la oportunidad inicial de aprendizaje de esta lengua, que no impide otros procesos simultáneos de socialización en otras lenguas.

consecuencia abusiva de doble oficialidad lingüística —ya recogida por el apartado primero del precepto— el considerar que la oferta del servicio voluntario de primera acogida se tenga que organizar de forma idéntica en las dos lenguas oficiales.

La redacción del artículo 9.3 se limita a establecer: “Debe fijarse, por reglamento, el nivel mínimo de referencia que debe alcanzarse en cuanto a competencias lingüísticas referidas en el Marco Europeo Común De Referencia Para Las Lenguas, establecido por el Consejo de Europa.” La falta de precisión del nivel lingüístico exigible, que excluye de entrada una infracción de la proporcionalidad, se debe interpretar en relación con otras alusiones del texto legal a las “competencias lingüísticas *básicas*”, que delimita adecuadamente las decisiones futuras en este terreno.<sup>100</sup> Son también importantes, en este sentido, las precisiones del artículo 12 de la Ley sobre las acciones formativas del servicio. El precepto legal obliga “a partir del nivel socio-cognitivo del usuario o usuaria utilizando una metodología adaptada a sus características personales” así como a “facilitar la alfabetización del usuario o usuaria que lo requiera” mediante los programas que quedan integrados en el servicio de acogida (art. 12.1.a), perspectiva igualmente respetuosa con los principios de igualdad y no discriminación. Y establece que las acciones formativas tienen que “tener un enfoque predominantemente comunicativo para incentivar la integración lingüística de los usuarios”. Además, la remisión a los estándares establecidos por el Consejo de Europa se interpreta por el Dictamen 6/2010 como una garantía adicional de proporcionalidad, dada la generalización alcanzada por el Marco Europeo Común de Referencia como pauta de ordenación y certificación de la formación lingüística.

El artículo 9.4 tiene una redacción más compleja: “El catalán, como lengua propia de Cataluña, es la lengua común para la gestión de las políticas de acogida e integración. También es la lengua vehicular de la formación y la información, instrumento básico para la plena integración en el país. A tal fin, el aprendizaje lingüístico ofrecido por los servicios de primera acogida empieza por la adquisición de las competencias básicas en lengua catalana.” Hay que distinguir, pues, tres aspectos diferenciados: en primer lugar, la consideración del catalán como “lengua común” —concepto procedente del Pacto Nacional para la Ciudadanía y la Inmigración— en la gestión de estas políticas, hay que vincularla con el concepto estatutario y legal de “lengua propia”, como lengua de uso

---

<sup>100</sup> Esta cuestión se deberá desarrollar por el reglamento del Gobierno de la Generalitat previsto en el artículo 13 de la Ley 10/2010.

normal y preferente de las instituciones catalanas.<sup>101</sup> En segundo lugar, el uso vehicular del catalán en el ámbito del servicio de acogida responde también a un objetivo normalizador de la lengua propia (art. 6.1 EAC), sin que este régimen lingüístico incida en el régimen general de las administraciones catalanas.<sup>102</sup> Esto significa que, en sus relaciones con la Administración prestataria del servicio, los usuarios se beneficiarán de los derechos lingüísticos que recoge el ordenamiento. Las previsiones del artículo 9.4 tampoco se pueden interpretar en el sentido excluyente del uso de otras lenguas, especialmente cuando estas sean un instrumento necesario para transmitir y garantizar el acceso efectivo de los extranjeros al servicio de acogida, dado que en caso contrario se podría frustrar la finalidad de la norma.

Dicha finalidad se desprende claramente del artículo 12.1.d) de la Ley, que fija la obligatoriedad de “utilizar en las acciones informativas y formativas, además del catalán, las lenguas propias de los usuarios del servicio, siempre y cuando sea necesario, e incluirlas también en los materiales didácticos de acuerdo con las recomendaciones y los protocolos técnicos elaborados a tal fin.” El último inciso del apartado 4, relativo al contenido propio de la acción formativa del servicio de primera acogida, hay que interpretarlo de forma conjunta con el apartado 5 del mismo artículo 9. De acuerdo con el primero, citado anteriormente, el aprendizaje de las competencias lingüísticas básicas empezará por el catalán; y, añade el apartado quinto: “El servicio de primera acogida, terminada la formación en lengua catalana, debe ofrecer la formación para adquirir las competencias básicas en lengua castellana a las personas que hayan alcanzado la adquisición de competencias básicas en lengua catalana y que lo soliciten o lo requieran.” El Consejo de Garantías Estatutarias, después de reiterar que la precedencia del catalán en este ámbito no implica que se excluya la lengua castellana de la formación lingüística ni constituye una medida desproporcionada, considera que frente a una posible interpretación en clave subjetiva y dependiente de la voluntad del titular del derecho del inciso “que lo soliciten o lo requieran”, sería preferible que la Administración objetivara esta necesidad de formación en castellano, sin que con eso se cuestione

---

<sup>101</sup> Según del Dictamen 6/2010, fundamento cuarto, punto 4 “En el contexto del Proyecto de ley que estamos examinando, la expresión «lengua común» no tiene efectos jurídicos específicos adicionales a los que provienen de la declaración de la lengua catalana como lengua propia (art. 6.1 EAC).”

<sup>102</sup> Régimen lingüístico general regulado por los artículos 6.1 (afectado por la STC de 28 de junio de 2010, que anula el término “preferente”), 33.1 y 50.2 EAC y por la Ley 1/1998, de 7 de enero, de política lingüística (arts. 2, 9 y 10).

la literalidad de la norma.<sup>103</sup> No obstante, esta consideración se tendría que enmarcar por la voluntariedad del acceso al servicio y por la consideración anteriormente efectuada sobre los efectos de la oficialidad, que entendemos que no puedan significar una obligación de estricto paralelismo de la oferta en las dos lenguas oficiales.

En cuanto a la acreditación de los aprendizajes lingüísticos y las demás acciones formativas en el marco del servicio de primera acogida y sus posibles efectos, el artículo 13 de la Ley 10/2010 establece que serán certificadas por la Generalidad y los ayuntamientos, mediante certificados oficiales que “tienen eficacia jurídica en el ámbito competencial de la Generalidad y de los entes locales y en los procesos de extranjería”. Con respecto a los efectos en el seno de las administraciones catalanas, en ejercicio de las competencias sectoriales respectivas, la Generalitat y los entes locales pueden prever determinados supuestos en los que la certificación de haber seguido esta formación comporte ventajas para las personas inmigradas o incluso condicione el acceso a determinados beneficios o prestaciones, siempre y cuando se respeten por las medidas previstas los criterios de adecuación y proporcionalidad y no se limiten los derechos que configuran el estatus jurídico básico de los extranjeros. En cuanto a los procesos de extranjería, gestionados por el Estado, a partir de lo previsto en el artículo 37.1 de la LO 4/2000 (en la redacción según la LO 2/2009), la certificación de las acciones formativas del servicio de acogida serán relevantes en los procesos de renovación de la situación de estancia temporal de los extranjeros. Al margen de que el legislador estatal no haya reconocido a los certificados de integración emitidos por las comunidades autónomas un carácter necesario o determinante, la nueva articulación de los marcos estatal y autonómico en materia de integración de los inmigrantes tendría que conducir a reconocer el rol principal de las administraciones territoriales más cercanas para acreditarla, lo que permitirá tener en cuenta la realidad social, cultural y lingüística propia de las comunidades autónomas y las dotará de instrumentos más efectivos para gestionar la dimensión lingüística de las políticas de inmigración.

## **5. Reflexiones finales (y adenda)**

A pesar de que con retraso con respecto a otros países europeos, las últimas medidas legislativas adoptadas en el plano estatal y

---

<sup>103</sup> Fundamento cuarto, punto 5 del Dictamen 6/2010.

autonómico —en cuanto a Cataluña— reconocen de forma expresa la relevancia de la cuestión lingüística en los procesos de integración de los inmigrantes en las sociedades de acogida. Además, y como aspecto más relevante dada la práctica habitual de acomodación de los inmigrantes a la lengua estatal, favorecida hasta hoy por las lagunas del ordenamiento estatal, se introducen incentivos de forma coordinada por parte del Estado y la Generalitat a fin de reconocer la legitimidad de las acciones formativas dirigidas a asegurar el conocimiento de las lenguas oficiales propias de las comunidades autónomas.

Desde la perspectiva de la legislación estatal, los cambios introducidos combinan de forma adecuada dos objetivos complementarios: por un lado, la mejora de los procedimientos de acreditación de la integración social de los inmigrantes residentes y los solicitantes de la nacionalidad española en términos de objetividad y garantías para las personas implicadas; y, por otro lado, el reconocimiento del rol de las comunidades autónomas como administraciones que, justamente con los entes locales, gestionan las políticas básicas que vehiculan la integración de los inmigrantes a la sociedad de acogida, las cuales tienen que disfrutar, por tanto, de cierto control sobre el proceso de integración de los inmigrantes que allí se establecen, especialmente cuando concurren la presencia de rasgos identitarios lingüísticos, culturales o nacionales diferenciados.

Este nuevo marco ha permitido al legislador catalán construir, a partir de la experiencia previamente acumulada, un sistema articulado de primera acogida de las personas inmigradas, donde el aprendizaje de las dos lenguas oficiales en Cataluña se configura como uno de los objetivos básicos a alcanzar en el proceso de integración de los inmigrantes. A partir de la legitimidad del objetivo lingüístico establecido, en términos de igualdad de oportunidades de los inmigrantes<sup>104</sup> y de protección de la diversidad lingüística, el contenido de la intervención prevista en la Ley 10/2010 opta por el tipo de exigencia lingüística a los inmigrantes menos restrictiva, mediante la configuración de un derecho de acceso a una oferta formativa específica, que satisface claramente los criterios de proporcionalidad aplicables en este ámbito (por las condiciones de acceso y el contenido y los efectos previstos de las acciones formativas). En este sentido parecería que el legislador catalán no despliega todas las posibilidades apuntadas previamente por la

---

<sup>104</sup> Sobre el valor económico añadido del conocimiento de la lengua catalana en el mercado laboral catalán, véase Antonio Di Paolo y Josep Lluís Raymond Bara, "Language knowledge and earnings in Catalonia", *Working Papers wpdea1001*, Departamento de Economía Aplicada de la Universidad Autónoma de Barcelona, 2010.

doctrina,<sup>105</sup> sino que potencia una dimensión prestacional del sistema de acogida, de forma que su efectividad para incentivar el aprendizaje de la lengua catalana por parte de los extranjeros dependerá en buena medida de su aplicación práctica: a partir de la gestión correcta del servicio por parte de las instituciones autonómicas y locales, y de la necesaria colaboración normativa, administrativa y económica del Estado, como titular principal de las competencias en materia de inmigración.

Al margen de las posibles dificultades prácticas, la publicación de la Sentencia del Tribunal Constitucional, de 28 de junio de 2010, que resuelve el recurso de inconstitucionalidad del Partido Popular contra la reforma del Estatuto de Cataluña por la LO 6/2006, de 19 de julio, cuando estaba prácticamente finalizada la redacción de este trabajo, proyecta algunas sombras sobre las posibilidades de avanzar en el objetivo legítimo de acomodamiento de los inmigrantes en las dos lenguas oficiales a la sociedad de acogida. Con todo, la reinterpretación del Tribunal Constitucional del concepto de lengua propia, que rechaza su carácter “preferente” en el Estatuto de Autonomía (FJ 14), no permitiría a nuestro parecer cuestionar la clara situación de desventaja de la lengua catalana en el contexto de la inmigración,<sup>106</sup> que justifica como hemos visto las acciones específicas dirigidas a proteger y difundir su conocimiento y uso. Por otro lado, en cuanto al régimen competencial, las nuevas competencias estatutarias en materia de inmigración son declaradas conformes con la Constitución, si bien son objeto de una interpretación restrictiva dentro de la sentencia (FJ 83), que pueden condicionar el avance sustantivo con respecto a la situación precedente en este terreno,<sup>107</sup> donde ya se reconocía la capacidad de las comunidades autónomas de intervenir en la gestión del fenómeno migratorio a través de distintas competencias sectoriales, que es ahora

---

<sup>105</sup> En este sentido, se puede contrastar con las propuestas de Antoni Milian Massana, *Globalización y requisitos lingüísticos: una perspectiva jurídica*, cit., pp. 108-125, para quien “la carga moderada que representa la realización de los cursos, basada en motivos y finalidades plenamente legítimos, y que lejos de veleidades discriminatorias pretende favorecer la integración, no puede considerarse desproporcionada”.

<sup>106</sup> En el FJ 14.a) de la Sentencia se explicita que la nulidad del término estatutario “preferente” se determina por el Tribunal “sin perjuicio, claro está, de la procedencia que el legislador pueda adoptar, en su caso, las adecuadas y proporcionadas medidas de política lingüística tendentes a corregir, de existir, situaciones históricas de desequilibrio de una de las lenguas respecto de la otra, subsanando así la posición secundaria o de postergación que alguna de ellas pudiera tener.”

<sup>107</sup> La argumentación del Tribunal Constitucional en el FJ 83 parece, no obstante, cuestionable, por la presencia de afirmaciones descontextualizadas, como la que entiende por “primera acogida” lo relativo a las “actuaciones socio-sanitarias o de orientación”, o por cierta propensión a vaciar de contenido específico las nuevas previsiones estatutarias del artículo 138 CE para tratar de reconducirlas a otros títulos competenciales sectoriales, en detrimento de la capacidad delimitadora de las competencias que corresponde al Estatuto en el marco de la Constitución.

confirmada. La reinterpretación del Tribunal Constitucional sobre la oficialidad de la lengua castellana y del alcance de las competencias autonómicas podría socavar, de acuerdo con la lectura que se haga de ciertas ambigüedades de la Sentencia, las razones jurídicas legitimadoras del autogobierno de Cataluña en materia de inmigración relacionadas, entre otras, con la protección y la difusión de la identidad propia. Al amparo de la STC 31/2010, y de acuerdo con la lectura más restrictiva de sus fundamentos en las materias lingüística y competencial, la institución del Defensor del Pueblo ha interpuesto un recurso de inconstitucionalidad contra el artículo 9 de la Ley 10/2010, de 7 de mayo, de acogida de las personas inmigradas y las retornadas a Cataluña, que ha sido admitido por el Tribunal Constitucional el 4 de octubre de este año, coincidiendo con la revisión final del presente artículo.<sup>108</sup>

---

<sup>108</sup> Concretamente, el recurso de inconstitucionalidad se dirige contra los apartados segundo, cuarto y quinto del artículo 9 de la Ley 10/2010, que contienen una regulación específica de la lengua catalana en el servicio de acogida de los inmigrantes, así como de los otros preceptos de la Ley que, por conexión o consecuencia, considere procedente el Tribunal Constitucional, en virtud del artículo 39.1 LOTC. Los argumentos del recurso son de dos tipos: en primer lugar, de carácter competencial, donde se afirma que si bien "la doctrina ha venido llamando la atención en los años precedentes sobre la necesidad de tener en cuenta la evolución de la realidad de la inmigración en España a la hora de impedir que la competencia estatal, ex. art. 149.1.2 CE, se configure como un título horizontal de alcance ilimitado, que deje sin efecto práctico los títulos competenciales de las Comunidades Autónomas de carácter sectorial con incidencia sobre los migrantes", y se recoge el sentido de la reforma de la LO 9/2009 para adaptarse a las nuevas competencias estatutarias en materia de integración y acogida, las actuaciones previstas en el artículo 9 de la Ley 10/2010 comportarían "un determinado régimen de preferencia lingüística exclusiva [...] que determinan todo el proceso de integración, empleando dicho título como una cobertura formal para una interpretación extensiva que desborda las competencias que razonablemente cabe entender vinculadas al mismo [...]. De esta suerte se crea un derecho estatutario de extranjería con grave incidencia en cuanto a los derechos y deberes de los extranjeros en España [...]" de manera que los extranjeros en situación de estancia o residencia en Cataluña "quedan sujetos a un régimen específico, no compartido por los demás inmigrantes que se encuentren o residan en otras partes del territorio nacional". Sobre el fundamento de este primer motivo del recurso, y a partir del análisis previo de la cuestión en el texto precedente, se pueden formular las consideraciones siguientes: primera, se vacían prácticamente de contenido, contradiciendo las mismas previsiones de la LO 9/2009, las competencias estatutarias ex artículo 138 EAC y se omite la competencia exclusiva en materia de lengua propia del artículo 143 EAC, no cuestionada por la STC 31/2010; segunda, se desconoce la posibilidad, afirmada muy pronto por la STC 37/1981 (FJ 2), que el reconocimiento de la autonomía se opone a "una rigurosa y monolítica uniformidad de ordenamiento de la que resulte que, en igualdad de circunstancias, en cualquier parte del territorio nacional, se tienen los mismos derechos y obligaciones", siempre que no afecten a las condiciones básicas de ejercicio de los derechos o posiciones jurídicas fundamentales reservadas a la legislación estatal, así la atribución reforzada a las comunidades autónomas en las materias que como la lengua (art. 3.2 CE) configuran una reserva estatutaria específica para poder configurar legalmente derechos subjetivos (STC 247/2007, FJ 15.a, en doctrina no afectada por la STC 31/2010, FJ 16 y 17); tercera, se atribuye a la Ley catalana 10/2010, y todavía más extraño, a uno solo de sus preceptos, un alcance que no se corresponde ni con la literalidad ni con el sentido propio de la norma, al atribuirle pretensiones de exclusividad (la STC 31/2010 reconoce en distintos puntos, por ejemplo, en relación con el artículo 35 EAC sobre los derechos lingüísticos en la enseñanza, en el FJ 24, que la regulación específica de la lengua propia no comporta la exclusión del castellano) y de condicionar todo el proceso de integración, lo cual no va claramente con el carácter voluntario de acceso al servicio de acogida y el conjunto de su regulación legal, sin perjuicio de que a partir de la colaboración necesaria prevista

Para terminar, y como reflexión sobre el sentido de la integración, pueden citarse las palabras del preámbulo de la Ley 10/2010, especialmente pertinentes en lo referente a la lengua, que señalan que “la responsabilidad de la integración y, por tanto, de la acogida no es únicamente de las personas recién llegadas. Se trata de una responsabilidad mutua, tanto de los que inmigran a Cataluña, como de las catalanas y los catalanes.”

---

del legislador estatal se puedan reconocer efectos ulteriores a las acciones de este servicio. El segundo motivo del recurso, referente al régimen lingüístico, señala la vulneración por la Ley 10/2010 de la oficialidad del castellano, insistiendo a partir de la cita de varios puntos de la STC 31/2010 (como la anulación del término “preferente” del artículo 6.1 EAC, FJ 14.a, y la nueva interpretación del deber de conocer el castellano que se contrapone a la reinterpretación condicionante de la constitucionalidad del deber de conocer el catalán en el artículo 6.2 EAC, FJ 14.b) en el que el legislador quiere consagrar un desequilibrio del régimen constitucional de *cooficialidad* en perjuicio del castellano. En el mismo sentido, se aduce que el artículo 2 ter de la LO 9/2009 habla del “aprendizaje del conjunto de lenguas oficiales”. Y se concluye por el recurrente que la Ley impugnada: establece una primacía del uso del catalán sobre el castellano en el servicio de acogida; considera esta lengua como la propia del servicio en su relación con los usuarios; establece una preferencia absoluta del catalán sobre el castellano que anula cualquier facultad de elección; y considera el acceso al conocimiento del castellano como una opción supeditada a la acreditación del conocimiento previo del catalán. Algunas consideraciones que suscita el fundamento del segundo motivo del recurso, de acuerdo con las interpretaciones formuladas en nuestro texto, serían las siguientes: primero, dentro de la STC 31/2010 se aceptaría que en el uso interno y el uso en las relaciones entre las administraciones catalanas, al ser tan normal el uso de una lengua oficial como el de la otra, el legislador tiene un margen de actuación significativo para regular estos usos, ya que “puede interpretarse en el sentido de que, en el marco de la política de fomento y difusión del catalán, las entidades públicas, instituciones y empresas [autonómicas o locales reguladas en el artículo 50.5 EAC] pueden utilizar la lengua catalana con normalidad, sin perjuicio de poder utilizar también con normalidad el castellano” (FJ 24); segundo, la Ley 10/2010 no exceptúa, como se ha visto, el régimen estatutario y legal de los derechos lingüísticos derivados de la doble oficialidad en relación con los usuarios del servicio de primera acogida, que no son incompatibles con la regulación específica de las acciones informativas y formativas que aquel incluye, en las que se ha previsto incluso el uso instrumental de otras lenguas comprensibles para los inmigrantes, y tercero, como se ha dicho, parecería una consecuencia abusiva de la oficialidad extraer de ello la obligatoriedad de que el servicio de acogida se organice paralelamente y en términos idénticos para las dos lenguas oficiales, dado que su configuración como derecho y servicio de acceso voluntario responde a una opción del legislador autonómico en ejercicio de sus competencias y se justifica por la situación real de inferioridad o desventaja de la lengua catalana — no solamente en este ámbito por motivos históricos, sino por la realidad demográfica de los flujos migratorios y la falta de estatus oficial a nivel estatal— en cuanto al aprendizaje de las lenguas oficiales por parte de las personas inmigradas.

## RESUM

L'article analitza, des d'una perspectiva jurídica, la relació entre llengua i immigració, especialment pel que fa a les accions dels poders públics adreçades a promoure i assegurar el coneixement de la llengua de les societats d'acollida per les persones immigrades i les que opten a la nacionalitat. Per contextualitzar el tema objecte d'anàlisi, s'examinen inicialment les aproximacions de la filosofia política, el marc europeu en la matèria lingüística i migratòria, així com a les tendències actuals en els països occidentals. En la segona part, s'analitza l'evolució del règim estatal sobre nacionalitat i estrangeria pel que fa a la qüestió lingüística, que ha conduït a incorporar progressivament les llengües com a elements bàsics d'integració social, així com les qüestions encara pendents en aquest terreny. Finalment, s'analitza la política lingüística desplegada per la Generalitat en relació amb la immigració, amb una especial atenció a la nova Llei 10/2010, de 7 de maig, d'acollida de les persones immigrades i de les retornades a Catalunya, la primera d'aquest tipus en el nostre entorn, que desenvolupa el rol de les llengües com a element d'integració de les persones immigrades.

**Paraules clau:** immigració; autonomia; llengua; nacionalitat; integració.

## RESUMEN

Este artículo analiza, desde una perspectiva jurídica, la relación entre lengua e inmigración. Se centra especialmente en las acciones de los poderes públicos dirigidas a promover y asegurar el conocimiento de la lengua de las sociedades de acogida por las personas inmigradas y las que opten a la nacionalidad. Para contextualizar el tema objeto de análisis, se examinan inicialmente las aproximaciones de la filosofía política, el marco europeo en materia lingüística y migratoria, así como las tendencias actuales en los países occidentales. En la segunda parte, se analiza la evolución del régimen estatal sobre nacionalidad y extranjería en relación con la cuestión lingüística, que ha conducido a incorporar progresivamente las lenguas como elementos básicos de integración social, así como las cuestiones que aún están pendientes en este terreno. Finalmente, se analiza la política lingüística desarrollada por la Generalitat relacionada con la inmigración, y se presta una especial atención a la nueva Ley 10/2010, de 7 de mayo, sobre la acogida de las personas inmigradas y las retornadas a Cataluña. Esta ley es la primera de este tipo en nuestro entorno que desarrolla el rol de las lenguas como elemento de integración de las personas inmigradas.

**Palabras clave:** inmigración; autonomía; lengua; nacionalidad; integración.

## ABSTRACT

From a legal perspective, the article analyses the relation between immigration language, particularly in terms of the actions of the public authorities addressed to promote and ensure the knowledge of the host society language by immigrants and those who choose to take the nationality. To contextualize the subject under analysis, the approach to political philosophy will be examined first of all under the EU framework in relation to linguistic and migration topics and the current trends in western countries. Secondly, the evolution of the state system on nationality and emigration in terms of linguistics will be analyzed, which has led to the languages to be progressively incorporated as basic elements of social integration, as well as the issues that are still outstanding in this field. Finally, the linguistics policy used by the Generalitat Government of Catalonia in relation to immigration will be studied, paying special attention to the new Law 10/2010, of 7 May, on the reception of immigrants and returnees to Catalonia, the first of its type in our environment, which develops the role of languages as an integration element for immigrants.

**Key words:** immigration; autonomy; language nationality; integration.