

# DICTAMEN SOBRE SI LA LEY CATALANA 1/1998, DE 7 DE ENERO DE POLÍTICA LINGÜÍSTICA ES O NO CONFORME CON EL BLOQUE DE LA CONSTITUCIONALIDAD\*

SEBASTIÁN MARTÍN-RETORTILLO

*Catedrático de Derecho Administrativo de la Universidad Complutense de Madrid  
Abogado*

La Institución del Defensor del Pueblo invita a este Letrado para que emita Dictamen en Derecho sobre la cuestión que más adelante se precisará, a la vista de los siguientes

## ANTECEDENTES

*Primero.* El Diario Oficial de la Generalidad de Cataluña ha publicado con fecha 9 de enero de 1998 la Ley 1/1998, de 7 de enero, de política lingüística, cuyo objeto es, según resulta de su artículo 1,1, «el desarrollo del artículo 3 del Estatuto de Autonomía de Cataluña, a fin de amparar, fomentar y normalizar el uso de la lengua catalana en todos los ámbitos, y el uso del aranés en el Valle de Arán, y garantizar el uso normal y oficial del catalán y del castellano». La referida ley consta de 39 artículos, agrupados en siete Capítulos, ocho Disposiciones adicionales, tres transitorias y tres finales. Deroga la Ley 7/1983, de 18 de abril, de normalización lingüística en Cataluña, sin perjuicio de que la misma pase a formar parte de la tradición jurídica catalana, en todo lo que no resulte contradictorio con la nueva ley, y habilita al Gobierno de la Generali-

\* Emitido a solicitud del Defensor del Pueblo.

dad a dictar las disposiciones reglamentarias necesarias para su desarrollo y aplicación.

*Segundo.* En la tramitación de la citada ley de política lingüística y, en concreto, en relación con el Dictamen que sobre la misma emitió la Comisión de Política Cultural del Parlamento de Cataluña y con las enmiendas y votos particulares reservados para su defensa ante el Pleno de éste, conforme a los artículos 8 y 9 de la Ley 1/1981, de 25 de febrero, emitió Dictamen el Consell Consultiu de la Generalitat de Catalunya. Este Dictamen lleva fecha 18 de diciembre de 1997. En el mismo han formulado votos particulares los Consejeros Señores Francesc de Carreras i Serra y Agustí M. Bassols i Purés. Del texto del Dictamen del Consell Consultiu y de los dos votos particulares se ha hecho entrega a este Letrado a efectos de la elaboración del presente Dictamen.

Por otra parte, y también a los mismos efectos, han sido entregados a este Letrado distintas solicitudes dirigidas al Defensor del Pueblo y el Dictamen que acompaña algunas de ellas de D. Tomás Ramón Fernández, Catedrático de Derecho Administrativo, de fecha de 29 de enero de 1998, elaborado a solicitud de diversas Asociaciones en relación con la conformidad o no a la Constitución de la Ley 1/1998.

La Institución del Defensor del Pueblo, a la vista de los Antecedentes expuestos, desea conocer mi opinión en Derecho sobre la cuestión, formulando la siguiente

## CONSULTA

Si la Ley catalana 1/1998, de 7 de enero, de política lingüística, es o no conforme con el bloque de la constitucionalidad.

Aceptando el requerimiento que se me hace, tengo el honor de emitir el siguiente

## DICTAMEN

### PRIMERO. CONSIDERACIONES PRELIMINARES

En los términos que han quedado precisados en la Consulta que es objeto del presente Dictamen, *se trata de considerar si la ley 1/1998 se ajusta o no al bloque de la constitucionalidad*, debiendo entenderse que el mismo está integrado, además de por la Constitución (en adelante, CE) y del Estatuto de Autonomía de Cataluña (en adelante, EAC), por cualesquiera otras leyes que, dentro del marco constitucional, se hubieran dictado para delimitar las competencias del Estado y de las Comunidades autónomas y para regular o armonizar el ejercicio de las competencias de éstas, en los términos que lo establece el artículo 28.1 de la Ley Orgánica 2/1979, de 3 de octubre, del Tribunal Constitucional. Bloque de la Constitu-

cionalidad en el que asimismo hay que incluir también, en los términos que después se verá, distintos pronunciamientos contenidos en Convenios y Declaraciones de carácter internacional en los términos a que obliga el artículo 10,2 CE.

Habremos de aludir también de forma sistemática a las distintas normas, de carácter básico o no, dictadas por el Estado en las diferentes materias sobre las que se proyecta el contenido de la Ley 1/1998.

Las previsiones que deben tenerse en cuenta de modo principal a efectos de emitir un juicio acerca de la conformidad o no de la citada ley con el bloque de la constitucionalidad, son en primer lugar las contenidas en la CE y el EAC, de las que se reproducen a continuación las más relevantes:

Por una parte, el artículo 3 de la CE es del tenor literal siguiente:

- «1. El castellano es la lengua española oficial del Estado. Todos los españoles tienen el deber de conocerla y el derecho a usarla.
2. Las demás lenguas españolas serán también oficiales en las respectivas Comunidades autónomas de acuerdo con sus Estatutos.
3. La riqueza de las distintas modalidades lingüísticas de España es un patrimonio cultural que será objeto de especial respeto y protección».

Por su parte, el artículo 3 del EAC, en cuyo desarrollo se dicta precisamente la Ley 1/1988, dispone lo siguiente:

- «1. La lengua propia de Cataluña es el catalán.
2. El idioma catalán es el oficial de Cataluña, así como también lo es el castellano, oficial en todo el Estado español.
3. La Generalidad garantizará el uso normal y oficial de los dos idiomas, adoptará las medidas necesarias para asegurar su conocimiento, y creará las condiciones que permitan alcanzar su plena igualdad en lo que se refiere a los derechos y deberes de los ciudadanos de Cataluña.
4. El habla aranese será objeto de enseñanza y de especial respeto y protección».

Junto a los preceptos recogidos, hay que considerar que para fijar el bloque de la constitucionalidad es asimismo de obligada consideración, en virtud de lo que establece el artículo 10,2 CE, la Declaración Universal de Derechos Humanos y los Tratados y Acuerdos internacionales sobre estas materias ratificados por España.

En relación con ello, hay que recordar, en primer lugar, la radical interdicción de establecer distinción alguna en relación con la lengua contenida en el artículo 2,1 de la Declaración Universal de los Derechos Humanos, adoptada y proclamada en 1948 por la Asamblea General de la ONU, que es del tenor siguiente:

«Toda persona tiene derechos y libertades proclamados en esta Declaración, *sin distinción* alguna de raza, color, sexo, *idioma*, religión.»

Igualmente hay que señalar el Convenio europeo para la protección de los derechos humanos y libertades fundamentales suscrito en Roma el 4 de noviembre de 1950, cuyo artículo 14 señala también que

«El goce de los derechos y libertades reconocidos en el presente Convenio *ha de ser asegurado* sin distinción alguna, especialmente por razones de sexo, raza, color, *lengua*, religión...»

El Preámbulo de la ley señala que la misma «tiene carácter indicativo para los ciudadanos y ciudadanas y sólo crea obligaciones para las Administraciones y para determinadas empresas si el carácter de servicio público de su actividad y la protección de los derechos lingüísticos de los ciudadanos y ciudadanas lo hacen aconsejable». Un juicio que, sin embargo, para nada empece al contenido normativo de la ley y a las obligaciones expresas que, no obstante lo dicho, se derivan individualmente de muchos preceptos de la misma.

Señalado lo que ha quedado expuesto a efectos de resolver la cuestión constitutiva del objeto del Dictamen, creemos conveniente, en definitiva, siguiendo la misma metodología que en sus pronunciamientos ofrece el TC, considerar las distintas cuestiones de *carácter general* que inciden sobre los distintos preceptos de la Ley 1/1998, para proceder seguidamente al análisis particularizado del articulado de la misma con objeto de expresar y razonar un juicio sobre la conformidad o no del mismo con el bloque de la constitucionalidad.

#### SEGUNDO. CUESTIONES DE CARÁCTER GENERAL QUE ES OBLIGADO CONSIDERAR PARA VALORAR DESDE LA PERSPECTIVA QUE IMPONE EL PROBLEMA DE LA CONSTITUCIONALIDAD A LA LEY 1/1998

Es pues obligado comenzar por considerar distintas cuestiones de carácter general que están en la base misma de las previsiones contenidas en la Ley 1/1998, de modo que las conclusiones que puedan alcanzarse se proyecten después sobre el articulado de la referida ley, en los términos que se recogerán en la segunda parte del presente Dictamen.

##### 1. *Sobre las competencias de la Generalidad de Cataluña en materia lingüística*

*Una primera* cuestión hay que considerar antes que nada. Es cierto que de los artículos 148 y 149 CE no resultan *directamente* títulos competenciales en materia lingüística, con la excepción, objetivamente muy limitada, de la referencia que al fomento de la enseñanza de la lengua de la Comunidad autónoma se contiene en el artículo 148.1.17. El Tribunal Constitucional, sin embargo, sobre la base de la remisión a los Estatutos de Autonomía contenida en el artículo 3.2 de la CE, ha reconocido amplias *competencias* a las Comunidades autónomas, en los términos más propios con que cabe entender este término, en relación con la determinación del alcance y del régimen de la cooficialidad de las distintas lenguas. Es éste extremo que, en todo caso, hay que asumir como auténtico punto de partida.

Así, ya en la STC 82/1986, de 26 de junio, declara en su FJ 4 que el título competencial reconocido al Estado por el artículo 149.1.1 de la CE, en cuya virtud corresponde a aquél la competencia exclusiva para «la regulación de las condiciones básicas que garanticen la igualdad de todos los españoles en el ejercicio de los derechos y en el cumplimiento de los deberes constitucionales», no habilita sin embargo al Estado para «regular, con carácter general, siquiera en sus aspectos básicos, la cooficialidad de las lenguas españolas distintas del castellano y su consiguiente utilización por los Poderes públicos o el derecho al uso de las otras lenguas españolas oficiales por los particulares». Tal interpretación del artículo 149.1.1 de la CE, se advierte, «equivaldría a vaciar de contenido las competencias lingüísticas asumidas por las Comunidades autónomas según sus Estatutos de acuerdo con lo dispuesto en el artículo 3.2 de la Constitución». Y es que, en efecto, continúa el Tribunal Constitucional, «el artículo 3.2. [de la CE] remite la regulación de la oficialidad de las lenguas españolas distintas del castellano a los Estatutos de autonomía de las respectivas Comunidades autónomas, y, sobre la base de éstos, a sus correspondientes órganos competentes, con el límite que pueda proceder de reservas constitucionales expresas».

El razonamiento expuesto sirve al TC para deducir que, aunque no pueden las Comunidades autónomas dictar normas relativas a la organización y funcionamiento de la Administración del Estado, sí pueden incluso «determinar el alcance de la cooficialidad, que se deriva inmediatamente de la Constitución y de su Estatuto de autonomía y es inherente al concepto de aquélla, correspondiendo a la Administración estatal la ordenación concreta de la puesta en práctica de aquella regulación legal en cuanto afecte a órganos propios» (STC 82/1986, FJ 5, en términos aplicables también a la Administración de Justicia, según se indica en el FJ 6 del mismo fallo).

En la actualidad, pues, y habida cuenta la doctrina recogida, puede considerarse consagrada la línea jurisprudencial que declara que de la relación existente entre el artículo 3.2 de la CE y los preceptos correspondientes a los Estatutos de Autonomía surge un «mandato, una habilitación competencial», expresamente caracterizada como «competencia lingüística», en cuya virtud las Comunidades autónomas pueden y deben llevar a cabo no solo actividades de fomento de las lenguas no oficiales en las mismas, sino también la regulación de los aspectos esenciales de la cooficialidad de éstas. Así lo ha declarado también la más reciente STC 87/1987, de 24 de abril, en su FJ 3.

En *segundo* lugar, y una vez puesta de relieve por el Tribunal Constitucional la existencia de relevantes competencias autonómicas en relación con la determinación del alcance y del régimen de la cooficialidad —no obstante la inexistencia de títulos competenciales expresos al respecto derivados directamente de los artículos 148 y 149 de la CE—, es obligado, naturalmente, precisar el alcance de dicha competencia; en concreto, en relación con las de índole sectorial que corresponden al Estado en cada una de las materias sobre las que se proyecta horizontalmente la competencia lingüística de titularidad autonómica.

En relación con este extremo, el TC ha declarado la procedencia o, más bien, la necesidad de llevar a cabo una interpretación que permita compatibilizar las

competencias estatales y autonómicas, cuestión que, por consiguiente, sólo puede realizarse caso por caso en atención a los diversos intereses concretos implicados en cada supuesto. Así, planteado un conflicto de competencias en relación con el alcance de la de la Generalidad de Cataluña para regular el uso de la lengua catalana en las Escrituras públicas, respecto de cuya ordenación el Estado ostenta competencias exclusivas en virtud del artículo 149.1.8 de la CE, la STC 74/1989, de 24 de abril, en su FJ 2, contiene la siguiente declaración general:

«Así planteado, el conflicto debe resolverse estableciendo hasta qué punto el ejercicio por parte de la Generalidad de competencias de normalización lingüística en el ámbito de las escrituras públicas es compatible con las competencias sectoriales del Estado que su Abogado invoca en este proceso. Tal compatibilidad ha de articularse de modo tal que ni la competencia autonómica de normalización lingüística pueda convertirse en un expediente que, enervando el orden constitucional de competencias, habilite a la Comunidad autónoma para regular, so capa de actuaciones de política lingüística, materias reservadas al Estado ni, tampoco que, como reverso de lo anterior, las competencias sectoriales del Estado puedan convertirse en un obstáculo que bloquee o vacíe la competencia que sobre normalización lingüística tiene la Comunidad autónoma».

En sentido similar se ha pronunciado también muy recientemente la STC 87/1997, en su FJ 4, en el que se alude al necesario «*equilibrio*» entre la competencia autonómica de normalización y las competencias sectoriales del Estado.

Un planteamiento, el que ha quedado recogido, que es necesario asumir supuesto por supuesto, en todo caso con ponderación extrema a efectos de lograr en cada caso esa integración de competencias que en cada caso se requiere.

En *tercer* lugar, y como parece evidente, la determinación del régimen jurídico de las competencias autonómicas en materia de normalización lingüística debe realizarse teniendo en cuenta, en todo caso, el principio de territorialidad que opera con carácter general a efectos de delimitar el ámbito espacial de las potestades públicas de titularidad autonómica. Principio de carácter general, inexorable, sancionado en los distintos Estatutos de autonomía que, por lo que se refiere a Cataluña, aparece recogido en el artículo 25.1 del EAC, conforme al cual «todas las competencias mencionadas en los anteriores artículos y en los demás del presente Estatuto se entienden referidas al territorio de Cataluña». Y, aunque, ciertamente, el TC, según reiterada jurisprudencia, no ha excluido la posibilidad de que determinadas decisiones autonómicas puedan producir también consecuencias de hecho más allá de su territorio, pues lo contrario equivaldría a privar a las Comunidades autónomas de buena parte de su capacidad de actuación, (por ejemplo, la reciente Sentencia 196/1997, de 13 de noviembre, FJ 9), es lo cierto que el que venimos señalando constituye un razonable y lógico límite al ejercicio válido de las potestades autonómicas, en virtud del cual éstas no pueden afectar a las situaciones jurídicas subjetivas de los ciudadanos de otras Comunidades autónomas, salvo el supuesto concreto de que existan motivos razonables y justificadores de tal afectación, como ocurre en determinadas actuaciones de significado económico principalmente.

Resulta pues del estudio de la CE, el EAC y de la Jurisprudencia constitucional, que la Generalidad de Cataluña es titular de amplias competencias en materia lingüística que, incluso, pueden ser susceptibles de incidir horizontalmente sobre las competencias sectoriales del Estado, aunque en ningún caso puedan llegar a vaciar éstas últimas, sin que su ejercicio, en principio, pueda extenderse más allá del ámbito territorial de Cataluña.

Es en los términos expuestos como puede resumirse con carácter general el alcance de las competencias autonómicas en materia lingüística en términos que, según quedará acreditado en apartados siguientes del presente Dictamen, son fecundos en consecuencias en relación con la valoración de la conformidad o no con el bloque de la constitucionalidad de los preceptos singulares de la Ley 1/1998.

## 2. *Una cuestión previa y fundamental: sobre la existencia o no del deber jurídico de conocer el catalán*

Es cuestión también general, de gran trascendencia a efectos del presente Dictamen, la concerniente a la determinación de si, en concreto, existe o no un deber jurídico de conocer el catalán, así como el alcance que en su caso ofrece ese mismo deber, en el supuesto de que la respuesta sea afirmativa, y la de las consecuencias que pueden seguirse de la contestación a las dos cuestiones precedentes. Cuestiones todas ellas en las que, conforme a la línea argumental establecida, habremos de atenernos a lo establecido en la CE, en el EAC y en la Jurisprudencia constitucional, en los términos que seguidamente se exponen.

En primer lugar, hay que precisar, antes que nada, que la CE impone sólo el deber de conocer el castellano (artículo 3.1), *no imponiéndose tal deber en relación con las lenguas cooficiales* en las Comunidades autónomas. Se trata de un juicio que, en los términos que se verán, hay que asumir como auténtico principio. Más todavía: del iter constituyente resulta de modo inequívoco la existencia de una clara voluntad *contraria* a la imposición de ese posible deber.

En efecto; cabe recordar que el Grupo Parlamentario de Minoría Catalana presentó al artículo 3 del entonces Anteproyecto de Constitución, entre otras, la enmienda número 106, que proponía dar a su apartado 2 la siguiente redacción:

«Las demás de España serán también oficiales en los territorios autónomos de acuerdo con sus respectivos Estatutos. Todos los residentes en dichos territorios tienen el *deber de conocer* y el derecho a usar aquellas lenguas».

Tras su defensa en la Comisión de Asuntos Constitucionales y Libertades Públicas del Congreso de los Diputados por el Sr. Trías Fargas, la mencionada enmienda número 106 fue rechazada en la sesión de la Comisión del día 16 de mayo de 1978 por treinta votos en contra y dos a favor, con dos abstenciones. El rechazo se produjo también en la sesión plenaria del Congreso de los Diputados de 5 de julio de 1978.

Es claro, pues, que la Constitución no ha impuesto el deber de conocer el catalán, sino que lo ha excluido en términos explícitos por demás. Ello se deduce directamente del tenor literal del artículo 3,1 CE que expresamente impone un deber: deberes que, como es obvio en términos jurídicos, requieren en todo caso de su explícita sanción y no cabe extenderlos de forma sobrentendida a aquellos supuestos en los que no existe imposición expresa. Y el único deber que aparece en el art. 3,1 CE es el de conocer el castellano.

Más todavía; según lo dicho, expresa e inequívocamente la CE ha rechazado la posibilidad de proceder a la imposición de conocer el catalán en términos que no dejan lugar a duda. El expuesto es criterio que, en cuanto *directamente* deriva del texto constitucional, debe asumirse como criterio interpretativo en el análisis de toda temática que pueda plantearse. La interpretación de cualquier norma *conforme a la Constitución* es, además, criterio determinante, de forma que no cabe que por vías indirectas se concluya en situaciones contrarias a aquélla.

El EAC, por su parte, suscita, en primer lugar, como auténtica cuestión previa, la de si, en defecto de imposición constitucional del deber de conocimiento del catalán, éste puede imponerse o no por vía estatutaria.

En este punto, hay que comenzar recordando que, desde luego, el TC ha destacado expresamente la relevancia de los Estatutos de autonomía en punto a la configuración del régimen jurídico de la cooficialidad. Así, en la citada Sentencia 82/1986 se afirma, en el FJ 1, que

«en virtud de la remisión que hace el número 2 [del artículo 3 de la CE] a lo dispuesto en las normas estatutarias de las respectivas Comunidades autónomas, tal regulación esencial se completa con lo que dichas normas establecen sobre la cooficialidad de las lenguas españolas distintas del castellano».

Continuando el TC que,

«el artículo 3.1 y 2 de la Constitución y los artículos correspondientes de los respectivos Estatutos de autonomía son la base de la regulación del pluralismo lingüístico en cuanto a su incidencia en el plano de la oficialidad en el ordenamiento constitucional español».

Cabe cuestionarse, sin embargo, si los pronunciamientos expuestos del TC son bastantes como para imponer a las personas comprendidas dentro del ámbito subjetivo de aplicación de un Estatuto, *el deber* de conocer la lengua cooficial en la Comunidad autónoma de que se trate. Es ésta la cuestión básica a resolver. Una cuestión con la que hay que enfrentarse; máxime habida cuenta que tal hipótesis fue expresamente *excluida* por la Constitución. A juicio del Letrado que suscribe no parece pueda darse una respuesta positiva al interrogante anterior. No obstante entiende también que, en los términos que se verán, son precisas y obligadas distintas matizaciones.

La cuestión está, pues, en si tal imposición se habría producido por el EAC. Como se recordará, su artículo 3 no lo *declara así expresamente*; es cierto, sin embargo, que *impone* a la Generalidad el deber de crear «las condiciones que per-



mitan alcanzar su plena igualdad [la del castellano y el catalán] en lo que se refiere a los derechos y *deberes* de los ciudadanos de Cataluña».

Así pues, y siempre con referencia exclusiva a los ciudadanos catalanes, que son los españoles con vecindad administrativa en cualquiera de los Municipios de Cataluña, conforme al artículo 6.1 del EAC, el artículo 3 de dicho texto estatutario cabe entender que insta a la Generalidad a que, como objetivo a alcanzar, establezca las condiciones para alcanzar la igualdad de ambas lenguas; también, en lo concerniente a los deberes de aquellos ciudadanos. Y quiere advertirse que, a juicio de quien suscribe, y aunque en el art. 3 EAC no se aluda *expresamente* a los deberes lingüísticos a efectos de la imposición de la igualdad, el calificativo «*lingüísticos*» debe entenderse implícito en el precepto estatutario, dado que la igualdad plena se predica de las lenguas y aquella se exige en relación con los deberes.

Centrada así la cuestión, ninguna duda cabe que hay que entender que el EAC establece como objetivo, cuya consecución se impone a la Generalidad, la igualdad de las lenguas castellana y catalana en relación con los deberes de los ciudadanos de Cataluña, comprendido, claro es, el deber de *conocimiento* de las mismas. Se trata sin embargo de un emplazamiento, de un objetivo directo y expreso que debe presidir la actuación de la Generalidad: no de otra cosa. Un emplazamiento a actuar que, no cabe olvidar, se establece en términos muy semejantes a como se recoge el enunciado de todos y de cada unos de los «principios rectores de la política social y económica» en los arts. 39 y ss. CE. De lo dicho no cabe deducir, sin embargo, que se deriven deberes individuales, jurídicamente exigibles a los ciudadanos; en ningún caso, desde luego, en el momento de dictarse el Estatuto a los ciudadanos de Cataluña. Tal deber, debe recordarse, fue expresamente excluido al elaborarse la Constitución y, además, como es sabido, según reiterada Jurisprudencia del TC que, por conocida, no es necesario precisar ahora, ni el contenido de los Estatutos de autonomía, ni la interpretación de los mismos puede llevarse a cabo en términos contrarios a los establecidos en la Constitución.

En relación con ello, ¿cuáles han sido los pronunciamientos de la Jurisprudencia del Tribunal Constitucional sobre estas cuestiones?. Una Jurisprudencia que, inequívocamente, se ha manifestado en sentido contrario a la existencia de un deber de conocimiento de la lengua cooficial de cada Comunidad autónoma. No obstante, y según se dijo, no puede dejar de advertirse que alguna reciente Sentencia parece haber matizado los pronunciamientos anteriores establecidos con carácter general, en relación con un extremo concreto al que seguidamente se aludirá.

Existen, en efecto, distintos pronunciamientos del TC claramente contrarios al deber de conocimiento de la lengua que es cooficial con el castellano:

Así, la STC 82/1986, declara que,

«en directa conexión con el carácter del castellano como lengua oficial común del Estado español en su conjunto, está la obligación que tienen todos los españoles de conocerlo, que lo distingue de las otras lenguas españolas que con él

son cooficiales en las respectivas Comunidades Autónomas, pero respecto a las cuales no se prescribe constitucionalmente tal obligación» (FJ 3).

El FJ 8 del mismo fallo declara que

«no se impone un deber individualizado de conocimiento del euskera», añadiéndose en el FJ 9 que sólo respecto de la lengua distinta al castellano se puede alegar válidamente el desconocimiento, puesto que, según se indica en el FJ 10, debe concluirse «la no existencia del deber de conocimiento del euskera en zona alguna del territorio del Estado».

En la misma línea, y con referencia al catalán, el FJ 3 de la STC 83/1986, de 26 de junio, alude expresamente a la circunstancia de que los ciudadanos, «*sin tener el deber de conocerla*, pueden alegar el conocimiento de una de las lenguas oficiales».

De manera frontal, y en el mismo sentido, la STC 84/1986, de 26 de junio, declara inconstitucional el artículo 1.2 de la Ley gallega 3/1983, de 15 de junio, en la medida en que impone a todos los gallegos el deber de conocer el idioma gallego, poniendo de relieve que «*tal deber no viene impuesto por la Constitución y no es inherente a la cooficialidad de la lengua gallega*».

Los términos en los que se expresa el TC son, pues, inequívocos. Inequívocos, y además, de carácter general. No obstante, en los términos que ya se han señalado cabe entender que el TC ha matizado posteriormente su posición en relación con un supuesto concreto. Es en la STC 337/1994, de 13 de diciembre, en la que, después de calificar como «indudable» el «deber de conocer la lengua catalana como área o materia *obligatoria de enseñanza* en los Planes de Estudios para quienes estudien en los Centros educativos de Cataluña» (FJ 14), se señala en su FJ 17, que:

«Ahora bien, en relación con el *ámbito de la enseñanza*, hemos declarado que tanto el Estado como las Comunidades autónomas tienen el deber de *asegurar el conocimiento* tanto del castellano como de las lenguas propias de aquellas Comunidades que tengan otra como oficial, deber del que hemos dicho que no deriva sólo del Estatuto, sino de la misma Constitución [...]. Y es evidente que este deber de los poderes públicos —con las consiguientes obligaciones que necesariamente se derivan para los particulares en el ámbito de la enseñanza en las Comunidades Autónomas donde existe un régimen de cooficialidad lingüística— [...].»

El TC alude, ciertamente, a la existencia de obligaciones de los particulares, pero lo hace circunscribiéndolas al ámbito de la enseñanza. Esta limitación es la que ha permitido llegar a la declaración como constitucional del artículo de la Ley catalana 7/1983 que exigía, como condición para la *expedición del certificado de grado* de la enseñanza general básica, la acreditación por parte del correspondiente alumno de un *conocimiento* suficiente del catalán y del castellano.

En el FJ 3 de la citada STC 87/1987 se habla también que, con carácter general, los Estatutos de las Comunidades autónomas *incluyen mandatos dirigidos a*

*las instituciones autonómicas* para que adopten las medidas necesarias en orden a garantizar «la plena igualdad en lo que se refiere a los derechos y deberes lingüísticos de los ciudadanos», calificativo este último *que no figura*, según se puso antes de relieve, en el artículo 3.3 del EAC, por más que debe reputarse, a nuestro juicio, implícito en el mismo.

La expuesta es la matización que es necesario introducir en la Jurisprudencia anterior del TC. El examen de las previsiones constitucionales y estatutarias, así como de la Jurisprudencia del TC, nos sitúa ante una situación un tanto compleja en punto a la existencia o no de un deber jurídico de conocer el catalán. Entendemos, en primer lugar, que es defendible –aunque ciertamente no seguro–, *la posible existencia de un deber jurídico de conocer* –nótese el término, no es el de utilizar– *el catalán para los ciudadanos de Cataluña que cursen en dicha Comunidad autónoma la enseñanza no universitaria*. Tal deber de conocimiento, por el contrario, en modo alguno es trasladable y puede reputarse existente en la actualidad para los propios ciudadanos de Cataluña que no se hallen en la situación que acaba de referirse. Todo ello, naturalmente, sin perjuicio de que constituya un objetivo estatutariamente impuesto a los Poderes públicos catalanes, llegar a una situación que permita una equiparación en el ámbito lingüístico de derechos y deberes. Además es claro en todo caso que no puede considerarse existente, ni en la actualidad ni como objetivo, un deber de conocer el catalán para los españoles que no sean ciudadanos de Cataluña; y ello aunque lo sean de áreas lingüísticas del catalán, observación que resulta obligado a efectos de lo que después se dirá.

Es de advertir que la situación expuesta, a nuestro juicio, no difiere sustancialmente de la que, en términos parcialmente distintos, se asume como criterio propio por el Consell Consultiu (páginas 18 y 25 y siguientes de su Dictamen) y que conduce a concluir la inconstitucionalidad de todas las previsiones legislativas que imponen, más allá de los términos expuestos, el deber de conocer el catalán o que, aún sin imponerlo, adoptan expresamente medidas que inequívocamente parten de la existencia de tal deber. Tales medidas, en efecto, –adelantémoslo ya– en cuanto, por ejemplo, afectan a los derechos de consumidores y usuarios, deben reputarse contrarias al artículo 51.1 de la CE, que impone a los Poderes públicos el deber de garantizar la defensa de éstos, protegiendo mediante procedimientos eficaces, su seguridad, su salud y sus intereses económicos. Y es claro que, difícilmente podrá reputarse eficaz una protección dispensada en un idioma que una persona puede legítimamente no conocer.

A su vez, y en la medida en que las citadas decisiones se proyecten normalmente sobre personas no residentes en Cataluña, o que, aun siéndolo, no hayan cursado allí los estudios no universitarios, las mismas podrían reputarse inconstitucionales por desconocimiento del contenido esencial del derecho fundamental a la libre elección de residencia y a la libre circulación por el territorio nacional (artículos 19 y 53.1 de la CE), así como, en último término, al artículo 139.2 del mismo cuerpo normativo, que prohíbe la adopción de medidas directa o indirectamente obstaculizadoras de la libertad de circulación y establecimiento de las personas y de la libre circulación de bienes en todo el territorio nacional.

Y es en relación con lo que acaba de decirse que es obligado traer a colación los textos que antes se recogieron de la Declaración Universal de Derechos Humanos así como del Convenio europeo de 1950. Y de modo muy especial, en relación con ellos, el Tratado Constitutivo de la Comunidad Europea tanto en lo que se refiere al derecho a residir libremente en los Estados miembros (3B), como en relación con la libre circulación de personas (48 ss) y con la libertad de establecimiento (52 ss). Libertad de establecimiento, derechos de residencia que, como ha señalado la Jurisprudencia comunitaria, hay que asumir con una evidente flexibilidad en el sentido de que no necesariamente deben llevar a situaciones definitivas, diríase que «para toda la vida», sino que es preciso recordarlo incluso con la obligada movilidad. Unos derechos que, es obligado retener, no pueden ser sometidos a situaciones discriminatorias de ningún tipo.

Las consideraciones formuladas, tendremos ocasión de ver, son pródigas en efectos concretos por lo que se refiere a valorar la conformidad o no de la Ley 1/1998 con el bloque de la constitucionalidad.

### 3. *Acerca del significado de la oficialidad de las lenguas*

Ha quedado ya indicado que tanto el castellano como el catalán son lenguas oficiales en el territorio de Cataluña. De este carácter se derivan consecuencias jurídicas concretas que son asimismo relevantes a efectos del presente Dictamen en los términos que han sido precisadas por el FJ 2 de la STC 82/1986 que, por su trascendencia, conviene reproducir aquí:

«Aunque la Constitución no define, sino que da por supuesto lo que sea una lengua oficial, la regulación que hace de la materia, permite afirmar que es oficial una lengua, independientemente de su realidad y peso como fenómeno social, cuando es reconocida por los Poderes públicos *como medio normal de comunicación* en y entre ellos y en su relación con los sujetos privados, con plena validez y efectos jurídicos».

En los mismos términos se pronuncia la STC 46/1991, de 28 de febrero, en su FJ 2.

A su vez, y a efectos en enjuiciar la constitucionalidad de las previsiones que pudieran afectar al significado de la oficialidad de una lengua, debe tenerse en cuenta que, no obstante las mencionadas declaraciones, el propio TC, en su Sentencia 337/1994, ha declarado ajustado a la Constitución el artículo 20 de la Ley catalana 7/1983, conforme al cual el catalán es el vehículo de expresión normal en los Centros de enseñanza, poniendo de relieve que «el adjetivo *normal* que utiliza el artículo 20 excluye la idea de deber o imposición que justificaría la duda sobre su constitucionalidad», razón por la que se deduce que dicho precepto no es incompatible con el carácter cooficial del castellano en Cataluña, ni con el derecho a usarlo por quienes mantengan cualquier tipo de relación con los centros docentes allí situados. Idea ésta última que en los términos que expresa el TC,

debe excluir toda imposición, incluso por vía de hecho, y que es obligado tener muy en cuenta al enjuiciar la Ley 1/1998, de 7 de enero, ya que es manifiesto el sentido excluyente que la misma asume del castellano –así lo revelan expresiones tales como «al menos», «utilización de manera general», «como mínimo», etc. etc.– que en ocasiones se compagina mal con la oficialidad de las dos lenguas.

#### 4. *Obligada referencia el tema de la normalización lingüística*

Igualmente es obligado precisar con carácter general, a efectos de determinar el alcance de las competencias autonómicas en materia lingüística, que las Comunidades autónomas están legitimadas constitucionalmente para adoptar medidas encaminadas a promover la que ha venido llamándose normalización lingüística, cuyo objetivo general, según se indica en el FJ 7 de la STC 337/1994, no es otro que

«asegurar el respeto y fomentar el uso de la lengua propia de la Comunidad autónoma y cooficial en ésta y, a este fin, corregir positivamente una situación histórica de desigualdad respecto al castellano, permitiendo alcanzar, de forma progresiva y dentro de las exigencias que la Constitución impone, el más amplio conocimiento y utilización de dicha lengua en su territorio».

Así pues, la Generalidad no sólo ostenta competencias para la determinación del alcance y el régimen de la cooficialidad, sino que puede adoptar medidas normalizadoras que, sin menoscabo de las consecuencias inherentes a aquélla en punto a la utilización del castellano, fomenten positivamente el conocimiento y el uso del catalán.

#### 5. *Sobre la prohibición de imponer una determinada lengua en las relaciones inter privados*

Estas consideraciones de carácter general no pueden omitir la constatación de algo que, no por ser obvio, es menos trascendente. Esto es, que ningún Poder público –ni el Estado ni Comunidad autónoma alguna–, puede imponer el uso de una lengua determinada en relaciones que estrictamente se realizan en un ámbito *inter privados*. Estas relaciones pueden desarrollarse, como es obvio, según las libres opciones que los comunicantes puedan adoptar no menos libremente. Entendemos que en esas relaciones el uso de la lengua que se quiera, no es sino consecuencia del derecho de libertad «fundamento del orden político y de la paz social», derecho de libertad que la propia Constitución sanciona con carácter general y proyecta en ámbitos distintos: libertad personal (artículo 17), libertad ideológica, religiosa y de culto (artículo 16), libertad de residencia y de circulación (artículo 19), libertad de expresión (artículo 20), etc. etc.

El expuesto es postulado que creemos incuestionable, por lo que entendemos no sea necesario insistir en él. Baste señalar que en, términos muy explícitos,

así se expresa el voto particular del Vocal del Consell Consultiu Sr. Carreras, y así resulta de obvios principios constitucionales –artículos 1.1, 3 y 10–, en cuya virtud no existe para los ciudadanos el deber de usar ninguna lengua determinada, aunque sí, claro es, el derecho a hacerlo. Constatación de carácter general de la que son también muy distintas las consecuencias directas que habrán de derivarse en relación con el objeto del presente Dictamen.

### TERCERO. EXAMEN PARTICULARIZADO DEL ARTICULADO DE LA LEY 1/1998

Formuladas las consideraciones de carácter general recogidas, debe procederse al examen detallado de los diversos preceptos de la Ley 1/1998, proyectando al articulado de la misma los principios que de aquéllas cabe deducir. A estos efectos, el análisis a realizar se agrupa en Capítulos, siguiendo la propia sistemática de la ley.

En todo caso, debe advertirse de *modo explícito* que analizados todos los artículos de la ley, las consideraciones a recoger se proyectarán, únicamente, sobre aquellos preceptos cuya conformidad con el bloque de la constitucionalidad pudiera cuestionarse en nuestra opinión de una u otra forma. Consecuentemente, debe entenderse que los preceptos no examinados, en principio, pueden ser objeto de un juicio favorable en relación con la referida conformidad.

#### A) Capítulo Preliminar

1. El **artículo 1.3** establece como objetivo de la ley la consecución de la igualdad en lo que se refiere a los *deberes* lingüísticos de los ciudadanos. Se trata de una previsión *no coincidente literalmente* con la contenida en el artículo 3.3 del EAC, que, como antes se indicó, ni especifica ni cualifica los deberes individualizados que en él se mencionan en referencia a la lengua, ya que se concreta a sancionar un emplazamiento a la Generalidad de Cataluña en los términos que quedaron expuestos. Este artículo 1.3, para fijar su alcance, debe interpretarse además conjuntamente con el apartado III del Preámbulo de la Ley, conforme al cual «la modificación y actualización de la Ley de 1983 han de permitir también consolidar el *compromiso estatutario* de llegar a la plena igualdad en lo que se refiere a los derechos y *deberes* lingüísticos y, de forma especial, *los de conocer las dos lenguas oficiales* y usarlas, cosa que supone que, de acuerdo con el marco estatutario vigente, los ciudadanos y ciudadanas de Cataluña *deberán conocer* la lengua catalana y la castellana y tendrán el derecho a usarlas».

El artículo 1.3 parece pues vendría a imponer a todos los ciudadanos de Cataluña el deber de conocer la lengua catalana, solución que entendemos es constitucionalmente incorrecta. No obstante, es también posible deducir que del citado precepto no *se derivan deberes individualizados*, sino que únicamente configura tal deber como un objetivo de la Ley, lo que, en tal caso, resultaría coherente con el artículo 3.3 del EAC. Por otra parte, y según se indicó ya, este último precepto

debe entenderse en el sentido de que configura como objetivo la igualdad en cuanto a los deberes lingüísticos precisamente a los que, como se recordará, alude expresamente la STC 87/1997.

En consecuencia, cabe entender que sólo adoptándose la interpretación últimamente expuesta, el artículo 1.3 puede no merecer tacha de inconstitucionalidad.

2. En relación con el *artículo 2.2.a)*, se suscitan distintas cuestiones:

a) En primer lugar, la declaración del catalán como lengua de las Corporaciones públicas. En la medida en que esta expresión comprende también las denominadas Corporaciones sectoriales de base privada —en los términos que reiteradamente ha señalado el TC—, y en cuanto éstas últimas son Administraciones públicas *tan sólo cuando* ejercen potestades administrativas, según es criterio unánime en la doctrina científica y resulta de la Disposición Transitoria Primera de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones públicas y del Procedimiento Administrativo común, es claro a nuestro juicio, que únicamente cabe imponer el catalán como lengua propia de dichas Corporaciones en la medida en que las referidas Corporaciones ejercen las mencionadas potestades públicas. No habiéndolo hecho así, entiende el Letrado que suscribe que este artículo 2.2.a) incurre en inconstitucionalidad, puesto que impone el uso del catalán en relaciones *inter privatos*, con vulneración del criterio, auténtico principio, que antes se ha expuesto.

b) Se declara igualmente el catalán como lengua propia de las empresas públicas, sin concreción alguna ulterior. En relación con ello destacamos, antes que nada, la imprecisión técnica del concepto desde su perspectiva jurídica. Un extremo sobre el que no es necesario insistir. A pesar de que aquéllas gocen de personalidad jurídica propia, diferente de la de la Administración General de la Generalidad, parece obvio que su condición de simples dependencias instrumentales de ésta última, justifica plenamente en términos constitucionales la imposición del catalán como lengua propia de aquéllas. Se sigue así la concepción no formalista que en relación con las sociedades mercantiles públicas asumió ya la STC 35/1983, de 11 de mayo.

Ahora bien, habida cuenta la inexistencia de concreción de ningún tipo en el texto de la ley, la conclusión obtenida en el párrafo precedente no cabe asumirla genéricamente, de modo absoluto. Tan sólo puede predicarse de las entidades que ostenten la condición de empresas públicas de la Generalidad o de las Corporaciones locales existentes en Cataluña. No, por el contrario, respecto de las entidades integrantes de la Administración institucional del Estado, en relación con las cuales es claro a juicio de quien suscribe, que, sin perjuicio de la competencia autonómica para determinar el alcance de la cooficialidad, corresponde en todo caso a la Administración estatal la ordenación concreta de la puesta en práctica de esa regulación y del alcance de la misma, aplicando, en consecuencia, a las empresas públicas la doctrina contenida en la STC 82/1986, a la que ya se aludió. En consecuencia, en la medida en que la mención a las empresas públicas conte-

nida en el artículo 2.2.a) *no excluye* a las del Estado, debe considerarse inconstitucional.

c) Lo mismo cabe decir de la alusión, no menos genérica, que se hace a los servicios públicos, que en términos amplísimos y, también, sin especificaciones de ningún tipo, se contiene en este artículo 2.2.a). En efecto, cuando se trate de servicios públicos de *titularidad* estatal, parece constitucionalmente imprescindible reservar al Estado la competencia para poner en práctica las reglas en las que se establece el alcance de la cooficialidad, como precisamente se hace en el artículo 2.2.b) de la propia ley en relación con la Administración del Estado. No llega a entenderse ésta última precisión, y que la misma no se haya recogido en relación con empresas y servicios públicos que pueden ser estatales.

Además, no parece idéntica la posición de las empresas gestoras de servicios públicos que proceden a tal gestión en virtud de la suscripción del correspondiente contrato con la Administración titular del servicio, titularidad que es retenida por ésta, con la consiguiente responsabilidad política y administrativa (artículo 156.2 de la Ley 13/1995, de 18 de mayo, de Contratos de las Administraciones públicas) y la de aquéllas otras que gestionan servicios públicos en virtud de una simple autorización de carácter no contractual, supuesto en el que la vinculación con la Administración es mucho menos intensa y hace mucho más discutible la configuración del catalán como lengua propia de esas empresas.

Consecuentemente, entendemos que también incurre en inconstitucionalidad la amplísima mención de los servicios públicos contenida en el artículo 2.2.a) de la ley, en la medida en que comprende dentro de su tenor literal a los servicios públicos estatales y a las empresas gestoras de servicios públicos, aún autonómicos y locales, no vinculadas contractualmente a la Administración titular de los mismos.

3. Por lo que atañe al artículo 2.2.b), se suscitan las siguientes cuestiones:

a) La referencia a la Administración del Estado en Cataluña cabe reputarla constitucionalmente correcta desde el punto de vista de la distribución de competencias, ya que, en la línea establecida por la STC 82/1986 ya citada, se reserva siempre al Estado la competencia para determinar la forma en que se pondrá en práctica el mandato legal. Tampoco parece exista tacha de inconstitucionalidad, no obstante el carácter *preferente* que la ley señala para el catalán, pues, como también se indicó, la STC 337/1994 ha declarado conforme con la Constitución la declaración de la normalidad de la utilización de una determinada lengua oficial, siempre que, simplemente, no implique *exclusión* imperativa de la otra lengua oficial. Es doctrina establecida por el TC a la que es obligado atenerse.

b) Juicio del todo distinto debe merecer, por el contrario, la referencia contenida en este artículo 2.2.b) a las empresas y entidades que *ofrecen servicios al público*. En efecto; con independencia de las reglas en materia lingüística que la Generalidad puede imponer a tales empresas y entidades para la protección de



los consumidores y usuarios, en el ejercicio de la competencia conferida por el artículo 12.1.5 del EAC, la calificación del catalán como lengua propia de las mismas en estas relaciones con el público, excede de las exigencias de aquella defensa y entraña un supuesto claro de imposición legal de una lengua en las relaciones con los particulares, que debe reputarse inconstitucional.

4. El *artículo 4.1* alude, una vez más, a la igualdad plena en relación con los deberes lingüísticos. Este precepto, sin embargo, contiene tal alusión en cuanto expresa el objetivo de una política activa de la Generalidad que permita llegar en el futuro a aquella igualdad. En consecuencia, es de aplicación al respecto cuanto se indicó anteriormente a propósito del artículo 1.3, debiendo concluirse, pues, su constitucionalidad siempre y cuando se interprete en los términos que se señalaron en relación con el citado artículo 1,3 de la ley.

5. En opinión de quien suscribe merece un juicio adverso el *artículo 5.1* de la ley, que impone a la Generalidad el deber de garantizar «la igualdad plena de los ciudadanos y ciudadanas en cuanto a derechos y deberes lingüísticos en todos los ámbitos». Es cierto que la rúbrica de este precepto es la de «principios rectores de la actuación de la Generalidad», que en si misma, parece aludir a principios de carácter puramente programático. No obstante, entendemos que el tenor literal del artículo es inequívoco en cuanto va más allá de ese alcance. En la medida en que garantiza de presente –y no sólo como objetivo futuro–, la igualdad de los ciudadanos de Cataluña, de todos, y no sólo de los que han cursado la enseñanza no universitaria en dicha Comunidad autónoma, en relación con los deberes lingüísticos, entendemos incurre en vicio de inconstitucionalidad.

## *B) Capítulo I. Uso institucional*

1. Parece clara la constitucionalidad del artículo 8.1, ya que reproduce el artículo 6.1 de la Ley 7/1983, omitiendo, sin embargo, la referencia inicialmente contenida en el mismo a la prevalencia del texto catalán en caso de interpretación dudosa, que ya fue expresamente anulada por la STC 83/1986.

2. El *artículo 9.1*, sin embargo, plantea diversos problemas desde la perspectiva de su posible corrección constitucional:

a) La referencia a las Corporaciones públicas de Cataluña, en cuanto incluye con carácter general –y no sólo cuando ejercen potestades administrativas–, a las Corporaciones sectoriales de base privada, está viciada de inconstitucionalidad, por las razones expuestas anteriormente a propósito del artículo 2.2.a).

b) Cabe entender constitucional, sin perjuicio de lo que después se dirá, la alusión que se hace a los concesionarios de los servicios autonómicos y locales, ya que, como antes se expuso, y resulta de la Ley estatal 13/1995, las Administra-

ciones autonómica y locales retienen la titularidad –y la consiguiente responsabilidad– de los servicios públicos gestionados indirectamente en régimen concesional, resultando así una vinculación con la Administración dotada de un grado tal de intensidad que se legitima la inclusión de los concesionarios en este artículo 9.1. No obstante, parece razonable entender que tales concesionarios *únicamente* deben emplear el catalán de forma necesaria en sus relaciones con la Administración titular del servicio, y también de forma normal en sus relaciones con terceros directamente vinculados a la prestación del servicio. En cuanto estas últimas restricciones no se prevén de modo explícito en el artículo 9.1, cabe entender que incurre también en inconstitucionalidad.

c) Este mismo precepto impone a los sujetos comprendidos dentro de su ámbito de aplicación el deber de usar el catalán en sus actuaciones internas y en la relación entre ellos, sin prever ninguna excepción a tal deber. A nuestro juicio, la imposición de dicho deber en términos que resultan excluyentes del uso del castellano, desconoce el significado asociado al carácter oficial de este último que, según la STC 82/1986 exige, conforme ya se expuso, que los Poderes públicos lo reconozcan como medio normal de comunicación en y entre ellos. Por otra parte, este artículo 9.1 impone el deber de uso del catalán, y no se limita siquiera a declarar su carácter normal o, incluso, preferente, con lo que no es de aplicación la doctrina establecida por la STC 337/1994 en relación con los Centros de enseñanza. En consecuencia, en lo que se impone este deber de uso, el artículo 9.1 entendemos es inconstitucional.

d) El mismo art. 9,1, a su vez, emplea el adverbio «normalmente» con referencia al uso del catalán en las comunicaciones y notificaciones a terceros. Aquel adverbio, de conformidad con la STC 337/1994, debe excluir sin reserva alguna toda idea de imposición o deber, ya que en caso contrario podrían abrigarse dudas sobre su constitucionalidad.

e) El *artículo 9.1* establece también el uso normal del catalán en las comunicaciones y notificaciones que se realicen «a personas físicas o jurídicas residentes en el *ámbito lingüístico catalán*». Es obligado notar la expresión, en cuanto no resulta coincidente con el territorio de la Comunidad autónoma. En lo que ese uso normal se extiende más allá de la Comunidad autónoma de Cataluña, el mencionado precepto está afectando a situaciones jurídicas subjetivas de personas que no ostentan la condición de ciudadanos de Cataluña, ni se hallan en un momento determinado dentro de su ámbito territorial. En consecuencia, desconoce abiertamente el principio de territorialidad en el ejercicio de las competencias autonómicas aludido ya en el presente Dictamen, y establecido por el artículo 25.1 del EAC; de ahí que, en consecuencia, incurra en inconstitucionalidad.

3. Por lo que atañe al *artículo 9.3*, es de advertir que la genérica mención que a las Universidades contiene, permite entender comprendidas dentro de ella a las de carácter privado, respecto de las que la imposición de un deber de uso del cata-

lán en sus actuaciones internas y en sus relaciones con las Administraciones de Cataluña, así como del deber de uso normal del catalán en sus comunicaciones y notificaciones a terceros, no parece constitucionalmente justificada. Es cierto que las Universidades privadas gestionan el servicio público de la educación superior (artículos 1.1 y 57 y siguientes de la Ley Orgánica 11/1983, de 25 de agosto, de Reforma universitaria); en absoluto es seguro, sin embargo, que tal servicio público sea de titularidad de la Generalidad de Cataluña y, en todo caso, que exista entre ésta y aquéllas un vínculo contractual que permita equiparar las Universidades privadas a los concesionarios de servicios públicos de la Generalidad. La Generalidad, por el contrario, se limita a autorizar mediante ley las Universidades privadas (artículo 58.1.a) de la Ley Orgánica 11/1983), estando sometido el reconocimiento de éstas a ciertos requisitos fijados por el Real Decreto 557/1991, de 12 de abril. Es cierto que, conforme a la STC 131/1996, de 11 de junio, la regulación estatal de tales requisitos debe dejar un espacio normativo suficiente a las instituciones autonómicas; también lo es que este espacio no parece pueda legitimar la imposición a las Universidades privadas del uso del catalán en las relaciones internas y del uso normal del mismo en las relaciones externas. Este Letrado entiende que el vínculo existente entre la Generalidad y las Universidades privadas por ella autorizadas, no es tan intenso como para justificar la aplicación a éstas de los deberes impuestos por el artículo 9.1 de la ley, aplicación que por consiguiente debe considerarse inconstitucional.

4. El *artículo 11.1* alude genéricamente a las «corporaciones» a efectos de imponer a su personal el deber de tener un nivel de conocimiento adecuado y suficiente de las dos lenguas oficiales. Ha entenderse que tal mención no puede incluir legítimamente a las corporaciones sectoriales de base privada, en la medida en que su personal no desempeñe potestades administrativas, ya que, como antes se ha indicado, esas Corporaciones sólo tienen la consideración de Administración pública cuando proceden al ejercicio de dichas potestades. En consecuencia, en lo que este artículo 11.1 no excluye de su ámbito de aplicación al personal al servicio de las Corporaciones sectoriales de base privada que no ejerce potestades administrativas, no puede considerarse constitucional.

5. Por lo que atañe al *artículo 11.3*, son diversas las cuestiones que se suscitan:

a) Ninguna duda debe caber en lo concerniente a la exigencia de acreditación del conocimiento de la lengua catalana respecto de las plazas de personal de la Administración de la Generalidad. Aquélla ha sido ya expresamente declarada conforme a la Constitución por la STC 46/1991, de 28 de febrero; máxime, cuando se ha recogido la precisión resultante del indicado fallo del TC, según la cual el conocimiento del catalán es exigible en el grado adecuado a las funciones propias de las plazas de que se trate.

b) Más dudoso es, por el contrario, el caso de las plazas de personal de la Administración local. Es cierto que de las Sentencias 76/1983, de 5 de agosto, FJ

42, y 214/1989, de 21 de diciembre, FJ 26, parece resultar que el deber de conocimiento de la lengua cooficial en la Comunidad autónoma únicamente es exigible al conjunto de la Administración territorial de que se trate, y no, por el contrario, individualmente a todos y cada uno de sus funcionarios.

Cabe advertir, sin embargo, que la argumentación de fondo en la que se funda el criterio establecido por el Tribunal Constitucional en su Sentencia 46/1991, podría entenderse es también aplicable no sólo a la Administración autonómica –sobre la que explícita y directamente se proyecta el fallo–, sino también a cualquier Administración territorial. Así, por ejemplo, se afirma expresamente en el FJ 3 de aquélla que «la exigencia del conocimiento del idioma que es oficial en el territorio donde actúa la Administración a la que se aspira a servir es perfectamente incluíble dentro de los méritos y capacidades requeridas». De esta consideración, en unión de otras, resultaría posible deducir, en su caso, que resultaría constitucionalmente lícito exigir un cierto nivel de conocimiento de la lengua catalana, imprescindible según dice el TC para que el funcionario pueda ejercer adecuadamente su trabajo en la Administración autonómica, dado el carácter oficial del catalán en Cataluña, extendiendo el uso de aquél en todo el territorio de ésta.

No puede dejar de ponerse de relieve que la legislación estatal básica (artículo 99.1 de la Ley 7/1985, de 2 de abril, reguladora de las Bases del Régimen local), prevé expresamente que el conocimiento de la lengua oficial propia de la misma se incluya, en los términos previstos en la correspondiente legislación autonómica, en las bases del *concurso* para la provisión de puestos de trabajo reservados a funcionarios con habilitación de carácter nacional, sin que el tenor de dicho precepto permita asegurar que tal conocimiento constituye simplemente un mérito y no un requisito de ineludible observancia. Es de observar, sin embargo, que esta última referencia no lo es en el ámbito del acceso a los Cuerpos referidos, sino en el de los *concursos* que cada Corporación local convoca para cubrir las plazas correspondientes entre quienes ya forman parte de dichos Cuerpos.

Las consideraciones precedentes, y singularmente el artículo 99.1 de la Ley 7/1985 y la STC 46/1991, permiten entender pueda ser defendible –aunque no seguro, ciertamente–, la constitucionalidad del artículo 11.3, en cuanto afecta al personal al servicio de la Administración local.

c) Por la misma razón, cabría considerar la constitucionalidad de la referencia a las plazas de administración y servicios de las Universidades públicas, teniendo en cuenta que expresamente se excluye del ámbito de este precepto el personal de los Cuerpos docentes universitarios.

d) El artículo 11.3 entendemos que no puede aplicarse válidamente, por las razones que ya se han expuesto anteriormente, al personal al servicio de las Universidades privadas. No parece, sin embargo que tal apreciación deba conducir en el presente caso a la declaración de inconstitucionalidad de aquél, ya que este mismo artículo 11.3 concluye realizando una referencia a la legislación de la fun-

ción pública; de ahí que parece posible realizar una interpretación del mismo conforme con la Constitución en el sentido de excluir de su ámbito de aplicación a las Universidades privadas, cuyo personal no tiene, evidentemente, en cuanto tal, la condición de funcionario público.

6. El *artículo 12.2* reconoce a todas las personas el derecho a relacionarse con la Administración del Estado en Cataluña en la lengua que escojan, así como el derecho a ser atendidos.

Este último derecho, en principio, según el tenor literal del texto que se comenta, es de advertir que no comporta necesariamente el derecho a recibir la respuesta en el mismo idioma inicialmente empleado por el ciudadano. Así resulta inequívocamente tanto del Dictamen del Consell Consultiu (páginas 18, 25, 27, 36, etc.), como del contraste entre dicho artículo 12.2 y la modificación del artículo 5.2 de la Ley 8/1987, de 15 de abril, introducida por la Disposición final primera de la Ley 1/1998 que, en relación con las entidades locales, alude explícitamente al derecho de los ciudadanos a escoger la lengua oficial en la que se relacionan con éstos y al deber correlativo de los mismos de «atenderles en la lengua escogida». Esta última precisión no se contiene en el artículo 12.2 de la Ley 1/1998, razón por la que cabría entender, en la línea apuntada por el Dictamen del Consell Consultiu, que la Administración en Cataluña no tendría el deber de atender en castellano a quienes a la misma se dirijan en tal idioma. Posibilidad conceptual de separar el derecho a ser atendido, del correlativo deber de atender en la misma lengua empleada, que se acoge también en términos inequívocos en el FJ 8 de la STC 82/1986.

Consecuentemente con lo dicho, si el artículo 12.2 no reconoce a quienes se dirijan en castellano a la Administración del Estado en Cataluña el derecho a que se les conteste en castellano, dicho precepto vulnera el artículo 36.1 de la Ley 30/1992, que tiene carácter básico a efectos del artículo 149.1.18 de la CE, o es expresivo del procedimiento administrativo común (artículo 1 de la Ley 30/1992), ya que del mismo resulta que, siempre que un interesado así lo quiera, el correspondiente procedimiento se ha de tramitar por la Administración General del Estado en castellano.

En consecuencia, el artículo 12.2 incurre en inconstitucionalidad por omisión, al no reconocer a quienes se dirijan en castellano a la Administración del Estado en Cataluña el derecho a ser atendidos en tal lengua.

7. Las mismas razones que acaban de exponerse deben conducir a la consideración como inconstitucional por omisión del *artículo 13.2*. Este texto reconoce a quienes se dirijan a la Administración de Justicia en cualquiera de las lenguas oficiales, el derecho a ser atendidos, *pero no a serlo precisamente en la lengua inicialmente utilizada* por ellos. En este caso, se vulnera el artículo 231 de la Ley Orgánica 6/1985, de 1 de julio, del Poder judicial, que debe interpretarse en el mismo sentido que el anteriormente expuesto para el artículo 36.1 de la Ley 30/1992.

8. El *artículo 13.5* declara aplicable el artículo 11 a la provisión de plazas del personal al servicio de la Administración de Justicia dependiente de la Generali-

dad. Se suscitan fundadas dudas acerca de la constitucionalidad de la aplicación al personal referido del artículo 11.3, que exige la acreditación del conocimiento de la lengua catalana. Y ello porque la STC 56/1990, de 29 de marzo, ha declarado en su FJ 10, que la citada Ley Orgánica del Poder Judicial ha optado por un modelo consistente en la consideración de los Cuerpos de la Administración de Justicia como *Cuerpos nacionales*, «lo que comporta, evidentemente, la necesidad de un régimen común en todo el territorio nacional». Más aún: en el FJ 11.d) de dicha STC 56/1990, se declara conforme con el orden constitucional de distribución de competencias el artículo 471 de la Ley Orgánica 6/1995, conforme al cual «en los concursos para la provisión de plazas en el territorio de aquellas Comunidades autónomas que tengan una lengua oficial propia, se valorará como mérito el conocimiento de ésta en los términos que se establecerán reglamentariamente». En concreto, la citada STC 56/1990, declara que «la regulación de las condiciones de acceso y ascenso dentro de los distintos Cuerpos al servicio de la Administración de Justicia es competencia estatal dada su naturaleza de Cuerpos nacionales».

A su vez, el artículo 54.9 del Reglamento Orgánico de los Cuerpos de Oficiales, Auxiliares y Agentes de la Administración de Justicia, aprobado por Real Decreto 249/1996, de 16 de febrero, prevé que en los concursos para la provisión de plazas en el territorio de las Comunidades autónomas con lengua oficial propia, el conocimiento debidamente acreditado de ésta supondrá el reconocimiento de hasta seis puntos en función del nivel de tal conocimiento. Es obvio, pues, que una cosa es la valoración como mérito del conocimiento de la lengua cooficial, y otra bien distinta la exigencia de acreditación en todo caso de un nivel mínimo de conocimiento tanto en su expresión oral como escrita. Exigencia esta última que es impuesta por el artículo 13.5 de la ley que se comenta en términos distintos a los requeridos por las normas estatales dictadas en desarrollo del artículo 471 de la Ley Orgánica 6/1985, vulnerándose en consecuencia las competencias estatales en la determinación del estatuto de los Cuerpos nacionales del personal al servicio de la Administración de Justicia.

Frente a la conclusión resultante de las consideraciones precedentes, no cabe invocar que el artículo 13.5 de la Ley 1/1998 se remite al artículo 11 «de acuerdo con la normativa específica», a efectos de pretender excluir así la inconstitucionalidad del citado precepto. En efecto; la remisión del artículo 13.5 al 11 sólo puede tener sentido, respecto del apartado 3 de éste, si se dirige a imponer la acreditación del conocimiento del catalán como requisito indispensable para acceder en Cataluña a plazas de personal al servicio de la Administración de Justicia. Y es precisamente tal sentido el que resulta contrario al orden constitucional y estatutario de distribución de competencia en materia de Administración de Justicia en los términos en los que ha sido declarado por la STC 56/1990.

9. El artículo 14.3 en su último inciso, establece en relación con los documentos públicos, que si no se escoge *expresamente* la lengua de su otorgamiento por los otorgantes, el documento se redactará en catalán.

El Dictamen del Consell Consultiu pretende amparar la constitucionalidad del referido inciso en la STC 74/1989, que declaró conforme con la Constitución el

precepto de un Decreto catalán que determinaba el texto que debía prevalecer en el caso de que surgiera alguna duda de interpretación de las escrituras públicas otorgadas en castellano y en catalán. El Tribunal Constitucional declaró, ciertamente, la titularidad autonómica de la competencia controvertida, no obstante la competencia exclusiva del Estado en materia de ordenación de los instrumentos públicos (artículo 149.1.8 de la CE), habida cuenta que a la operatividad de la regla enjuiciada «no se anuda consecuencia alguna que sea relevante para el régimen de la naturaleza y contenido de las escrituras públicas ni para la disciplina de los requisitos y condiciones de validez y eficacia de las mismas, que no resulta en modo alguno afectada» (FJ 5).

Ahora bien, el inciso que ahora se considera va, ciertamente, *bastante más allá* del precepto que fue objeto de consideración por la STC 74/1989, en la medida en que no se limita a establecer reglas de prevalencia en casos de duda entre textos potencialmente discrepantes, sino que *directamente fija*, en defecto de voluntad de las partes, la lengua en la que ha de otorgarse un documento, con lo que podría ciertamente plantearse si lo que en definitiva se está haciendo no es sino disciplinar los requisitos del documento público en términos potencialmente susceptibles de ser considerados como invasores de la competencia estatal.

En todo caso, y cualquiera que sea el juicio que se mantenga en punto a la titularidad estatal o autonómica de la competencia para regular la materia objeto del referido inciso del artículo 14.3, entendemos que dicho inciso es inconstitucional, porque sin justificación material suficiente, impone con *carácter necesario* —aunque sea en defecto de la voluntad de las partes—, un deber relativo a la lengua en la que se ha de otorgar un documento estrictamente *inter privatos*, vulnerándose así la interdicción puesta de relieve en el apartado Segundo del presente Dictamen.

10. El artículo 15.5 establece que los cheques, pagarés, talonarios y demás documentos ofrecidos por las entidades financieras a sus clientes deberán ser redactados *como mínimo* en catalán.

Es cierto que, como se pone de relieve en el Dictamen del Consell Consultiu (páginas 15, 17, etc.), esta fórmula no excluye la posibilidad de que los mencionados documentos sean *también* redactados en castellano, lo que, a juicio del citado órgano consultivo, permite concluir la conformidad de la citada previsión con las exigencias constitucionales y estatutarias inherentes al régimen de la cooficialidad.

No obstante, aunque es cierto que el mencionado artículo 15.5 no impide, desde luego, que las entidades financieras tengan redactados también en castellano los documentos aludidos, lo relevante es que el legislador catalán considera suficiente que estén redactados en catalán, suficiencia ésta que sólo puede explicarse sobre la base de la supuesta existencia, a cargo de cualesquiera personas que puedan acceder a tales entidades, de un deber de conocer el catalán, deber éste, sin embargo, que como ya se señaló, sólo es predicable, a lo sumo, de los ciudadanos de Cataluña que a partir de un cierto momento hayan cursado en esta Comunidad la enseñanza no universitaria. Es claro que al no *exigir* que los citados documentos estén redactados *también* en castellano, se vulnera el artículo

51.1 de la CE, pues difícilmente puede considerarse que el legislador catalán ha protegido eficazmente los legítimos intereses económicos de los consumidores y usuarios cuando no exige que documentos que pueden afectar sustancialmente a su situación económica estén redactados en un idioma que aquéllos tengan el deber de conocer.

Entendemos, pues, que el artículo 15.5 es inconstitucional en la medida en que considera suficiente que los documentos que en él se mencionan estén redactados en catalán, y no exige que lo estén *también* en castellano, como sí hace por otra parte, en términos constitucionalmente adecuados, el artículo 15.3 de la misma ley con referencia a los contratos de adhesión, normados, con cláusulas tipo y con condiciones generales.

11. Los *apartados 1 y 2 del artículo 17* permiten que los asientos registrales se realicen en los Registros públicos de Cataluña, en determinados casos, en lengua catalana.

Es notoria la inconstitucionalidad de los citados apartados: se oponen al artículo 36.1 del Reglamento del Registro Mercantil, aprobado por Real Decreto 1784/1996, de 19 de julio, que exige que los asientos del Registro se redacten en lengua castellana. La compatibilidad de este precepto con el orden constitucional y estatutario de distribución de competencias *fue expresamente declarada* por la STC 87/1997, desestimando al efecto el conflicto positivo de competencia promovido en su momento por la Generalidad de Cataluña.

Por lo demás, el Dictamen del Consell Consultiu advierte ya expresamente de la inconstitucionalidad de esta previsión contenida en la que finalmente sería Ley 1/1998, sin perjuicio de realizar diversas consideraciones acerca del acierto o no del criterio asumido por la STC 87/1997 que, ciertamente, no bastan para desvirtuar el alcance del fallo de la misma, aparte que el cuestionamiento que se hace resulta jurídicamente improcedente.

12. El *artículo 17.6* declara la suficiencia de la redacción en catalán de los formularios y demás impresos que estén a disposición del público en las oficinas de los Registros. A nuestro juicio, está también incurso en el mismo vicio de inconstitucionalidad que el artículo 15.5 al que anteriormente se hizo referencia, por las razones expuestas a propósito del mismo y que ahora se dan por reproducidas.

### C) *Capítulo III. Enseñanza*

Con carácter general, el contenido de este Capítulo debe reputarse, en principio, conforme con la Constitución habida cuenta que sustancialmente se ajusta a los criterios establecidos por la antes citada STC 337/1994. Ello no obstante, algunos de sus preceptos son acreedores a una consideración más detallada, en los términos que se recogen a continuación. En todo caso, es de advertir que, en la práctica, pueden encontrarse diferentes medidas de carácter alternativo –por ejem-



plo, división en grupos en los cursos universitarios—, que con un alcance complementario puedan ayudar a la aplicación práctica de algunas de las cuestiones que seguidamente se señalan.

2. El *artículo 22.2* se refiere a la garantía y fomento del uso de la lengua catalana por el Gobierno de la Generalidad, las Universidades y las instituciones de enseñanza superior, en todos los ámbitos de las actividades docentes, no docentes y de investigación, incluida la celebración de oposiciones. Garantía y fomento que no cabe hayan de representar en ningún caso exclusividad.

La referencia a la celebración de oposiciones que se recoge, en modo alguno puede considerarse conforme con el bloque de la constitucionalidad. La STC 26/1987 ha declarado expresamente en su FJ 12, que es inherente al sistema funcional de los Cuerpos docentes universitarios previsto por el artículo 33 de la Ley Orgánica 11/1983 «la existencia de un régimen uniforme de acceso y selección del profesorado en todas las universidades», habida cuenta la condición de funcionarios interuniversitarios o comunicables entre las diferentes Universidades que corresponde a los miembros de aquellos cuerpos. A mayor abundamiento, el establecimiento de esta exigencia en el acceso al profesorado cabría entender era asimismo contrario al art. 14 CE, en cuanto establecería en la práctica de las oposiciones un elemento discriminador en contra de una reiterada Jurisprudencia del TC. Nótese, además, que se trata de funcionarios caracterizados por su notoria movilidad, y que la exigencia expuesta privaría a las Universidades catalanas de muy valiosos profesores que, desde siempre, han prestado en ellas sus servicios.

Según la misma STC 26/1987, cabría entender que tal uniformidad no sea requerida en los concursos de méritos previstos por el artículo 39.3 de la Ley Orgánica 11/1983, dado que quienes participan en ellos pertenecen ya necesariamente a los Cuerpos docentes correspondientes. Es claro, sin embargo, que el término *oposiciones* que recoge la ley, no puede entenderse referido a los concursos de méritos a los que alude el artículo 39.3 de la Ley Orgánica 11/1983, razón por la que aquél debe considerarse manifiestamente inconstitucional.

3. Por lo que atañe al *artículo 24.3*, tampoco puede entenderse sea conforme a la Constitución, en la medida en que exige el conocimiento de la lengua catalana a todos y cada uno de los profesores, con la excepción de los visitantes y otros casos análogos, de Universidades públicas y privadas de Cataluña, por las razones ya expuestas en relación con los artículos 9.3 y 22.2, que se dan aquí por reproducidas. Es en relación con este supuesto que, para garantizar el derecho de los estudiantes a recibir la enseñanza en catalán, podrían establecerse las medidas alternativas a las que antes se hizo referencia.

#### D) *Capítulo IV. Medios de comunicación e industrias culturales*

1. Por lo que respecta a los *artículos 25 y 26*, debe tenerse en cuenta que, conforme a la Disposición transitoria tercera de la propia Ley 1/1998, únicamente

se aplican a las emisoras cuyos títulos habilitantes corresponde otorgar a la Generalidad, y que se concedan o renueven con posterioridad a la entrada en vigor de la ley. Esta restricción del ámbito de aplicación de esos preceptos que, por lo demás, parece conducir a la inaplicabilidad, sin más, de varios de ellos –por ejemplo, del artículo 26.1, supuesto que las concesiones del servicio público de las telecomunicaciones por cable se otorgan por el Estado conforme al artículo 3 de la Ley 42/1995, de 22 de diciembre, de las Telecomunicaciones por Cable, permite concluir un juicio favorable acerca de su constitucionalidad, que, ciertamente, no sería sostenible en algún aspecto, si se entendiese que los citados artículos 25 y 26 hubieran de considerarse aplicables a operadores de servicios en virtud de títulos administrativos cuyo otorgamiento no correspondiera a la Generalidad.

2. En relación con las medidas de fomento previstas en los *artículos 27 a 29*, este Letrado comparte las reservas expuestas por el Prof. D. Tomás Ramón Fernández en su Dictamen de 29 de enero de 1998 al que se aludió en el Antecedente Segundo del presente. Estas reservas se fundan en la posible incompatibilidad de las medidas de fomento que deban articularse al amparo de los preceptos citados con los artículos 92 y siguientes del Tratado Constitutivo de la Comunidad Europea, incompatibilidad que cabe apreciar, no obstante la introducción por el Tratado de la Unión Europea de una nueva letra d) en su artículo 92.3 en cuya virtud pueden considerarse compatibles con el mercado común las ayudas destinadas a la promoción de la cultura.

Entiende este Letrado, sin embargo, que la eventual incompatibilidad con el régimen comunitario de las ayudas públicas no puede predicarse sin más y apriorísticamente del tenor literal de los artículos 27 a 29 de la Ley 1/1998; debe apreciarse, caso por caso, en relación con cada una de las concretas medidas de fomento que se adopten: sólo asumiendo un punto de vista casuístico y particular será posible determinar si se han cumplido o no en cada supuesto los requisitos procedimentales previstos por el artículo 93.3 del Tratado Constitutivo de la Comunidad Europea y si la ayuda otorgada afecta o no a los intercambios comerciales intra comunitarios y falsea o amenaza falsear la competencia (artículo 92.1 del mismo Tratado).

Especial referencia debe hacerse al *artículo 28.3*, que habilita al Gobierno de la Generalidad para establecer mediante norma reglamentaria cuotas lingüísticas de pantalla y de distribución para los productos cinematográficos que se distribuyen y exhiben doblados o subtítulos en una lengua distinta del original. Esta previsión vulnera claramente el artículo 8 y la Disposición adicional primera de la Ley estatal 17/1994, de 8 de junio, de Protección y Fomento de la Cinematografía, ya que ésta reside en el Gobierno de la Nación, *oídas* las Comunidades autónomas, la competencia para la modificación de las cuotas de pantalla y de distribución. La ley 1/1998 que se considera, convierte, pues, un simple trámite de audiencia, en una potestad decisora, por lo que es claro que no puede considerarse conforme con el orden constitucional y estatutario de distribución de competencias.

En todo caso, hay que advertir que el mencionado artículo 28.3 de la ley, después de habilitar al Gobierno de la Generalidad para establecer reglamentaria-

mente cuotas lingüísticas de pantalla y de distribución, dispone que «la correspondiente regulación debe ser realizada en el marco de la Ley del Estado 17/1994, de 8 de junio, de Protección y Fomento de la Cinematografía, y según el régimen que la misma establece». Hay aquí, por tanto, junto a la explícita determinación de las competencias que en concreto se señalan, la remisión de que las mismas se ejercerán en el marco de la ley estatal correspondiente. Ello conduce a juicio de este Letrado a que no pueda excluirse en términos absolutos la posibilidad de que la regulación estatal dictada en desarrollo de la Ley 17/1994 habilite de alguna forma a las instituciones autonómicas para intervenir *decisoriamente* en la fijación concreta de las cuotas. De ahí, que cabría admitir la hipótesis de la posible corrección de la fórmula propuesta en la ley que se considera, pero teniendo en cuenta, en todo caso, que, mientras no tenga lugar tal habilitación, la competencia atribuida al Gobierno de la Generalidad por este artículo 28.3 no podrá ser ejercida en los términos que en el mismo se establecen.

#### *E) Capítulo V. Actividad socioeconómica*

1. En lo que concierne al *artículo 30.1*, dos son las cuestiones que se suscitan:

En primer lugar, señalar la corrección constitucional de la inclusión dentro del mismo de las empresas concesionarias de la Generalidad y de las Corporaciones locales cuando gestionan o explotan el servicio concedido. A nuestro juicio, y por las razones que se expusieron a propósito de los artículos 2.2.a) y 9.1, no existe ningún inconveniente para tal inclusión, dado que la titularidad autonómica o local del servicio cuya gestión indirecta se encomienda al concesionario, cabe entender que legitima la imposición a éste del deber de usar normalmente el catalán en sus actuaciones relativas al servicio público objeto de la concesión.

Más dudosa es, por el contrario, la segunda cuestión, relativa a la conformidad con el bloque de la constitucionalidad del último inciso de este artículo 30.1, al imponer el deber de usar *normalmente* el catalán en las instrucciones de uso de productos o servicios sin reconocer el derecho de los consumidores y usuarios a recibirlas en castellano si así lo solicitaran. El calificativo *normalmente* que se emplea a estos efectos, es cierto que no excluye la posibilidad de que las mencionadas instrucciones puedan estar también redactadas en castellano. No lo garantiza sin embargo; e, incluso, la expresión que se utiliza parece excluirlo de forma habitual. Resulta significativo que no se reconozca en este supuesto a los usuarios o consumidores del *producto o servicio* de que se trate, el derecho —difícil de formalizar por otra parte en no pocos casos—, a *solicitar y obtener* la versión castellana de las instrucciones. Un derecho que, en relación con supuestos similares, sí se reconoce en otros preceptos (así, artículos 9.1, 10.1, 13.3, 14.4, 17.5, 30.2 y 31.2). Tal omisión vulnera, a nuestro juicio, una vez más, el artículo 51.1 de la CE. Y ello por que no cabe entender eficazmente protegida la seguridad y salud de los consumidores y usuarios, así como tampoco sus legítimos intereses económicos, si no se reconoce a éstos el derecho a recibir las instrucciones de uso de los servicios o productos en un idioma que tengan el deber de entender.

En la medida, pues, en que no se reconoce tal derecho, el artículo 30.1 incurre en inconstitucionalidad por omisión.

2. El *artículo 30.2* impone a las empresas referidas en el artículo 30.1 el deber de usar normalmente el catalán en sus comunicaciones y notificaciones a personas residentes *en el ámbito lingüístico catalán*. Por las razones ya expuestas a propósito de igual fórmula en relación con el artículo 9.1, consideramos que esta previsión vulnera inequívocamente el principio de territorialidad en el ejercicio de las competencias autonómicas establecido por el artículo 25.1 del EAC, siendo apreciable en consecuencia una manifiesta tacha de inconstitucionalidad.

3. Conforme al *artículo 31.1*, las empresas explotadoras de servicios públicos han de utilizar al menos el catalán en la rotulación y en las comunicaciones megafónicas. Se parte así, nuevamente, de asumir el inexistente deber de conocer el catalán para todos los potenciales usuarios de los mencionados servicios, vulnerándose los artículos 3 de la CE y el 3 del EAC, así como el artículo 51.1 de aquélla, en los términos y por las razones expuestos a propósito del artículo 15.5 de la Ley 1/1998, al que se realiza ahora la correspondiente remisión.

4. En relación con el *artículo 32.1* –siempre dentro de la referencia a la actividad socioeconómica de carácter general–, del que resulta que todas las empresas y establecimientos dedicados a la venta de productos y a la prestación de servicios deben estar en condiciones de atender a los consumidores que se expresen en cualquiera de las lenguas oficiales en Cataluña, se suscitan los mismos problemas de constitucionalidad ya expuestos en relación con los artículos 12.2 y 13.2. Recuérdense que el derecho a ser atendidos, no implica necesariamente, según el Consell Consultiu y la propia Ley 1/1998 (véase su Disposición Final Primera), el derecho a serlo precisamente en la lengua inicialmente empleada por el consumidor. El no reconocimiento de este último derecho vulnera de modo inequívoco, a juicio de este Letrado, el artículo 51.1 de la Constitución: difícilmente va a poder defender sus legítimos intereses económicos quien no entienda la respuesta que se le da en el establecimiento donde pretende adquirir un bien o acceder a un servicio, por haberse formulado tal respuesta en un idioma que aquél no está obligado a entender. Aparte, y resulta fundamental en este extremo, lo ya dicho de la imposibilidad que en términos constitucionales existe de que *ningún* Poder público pueda imponer con carácter obligatorio el uso de lengua alguna en transacciones comerciales de carácter privado, en cuanto que la opción que se adopte, a la postre, no será sino resultado del ejercicio de la libertad, derecho que como valor supremo garantiza nuestra Constitución.

5. El *artículo 32.3* establece que la señalización, los carteles de información general de carácter fijo y los documentos de oferta de servicios deberán estar redactados, al menos, en catalán en los establecimientos abiertos al público. El precepto, un tanto paradójicamente, sigue encuadrándose dentro de la referencia que se hace a la actividad socioeconómica en un artículo intitulado *«atención al*

*público*. Entiende este Letrado por las razones expuestas a propósito del artículo 15.5, que se dan aquí por reproducidas, que este precepto, en la medida en que considera suficiente que los documentos por él mencionados estén redactados en catalán, y no exige que lo estén también en castellano, incurre en inconstitucionalidad, por fundarse en el inexistente deber –para todos los consumidores y usuarios–, de conocer el catalán y, en consecuencia, por vulnerar el artículo 51.1 de la CE.

6. El mismo juicio, por idénticas razones, se formula en relación con el *artículo 33*, que se limita a exigir que estén redactados en catalán determinados avisos y documentos de las empresas que hayan suscrito un concierto o convenio con la Generalidad o con Corporaciones locales de Cataluña o sean beneficiarias de ayudas o subvenciones de las mismas.

7. Los *apartados 1 y 2 del artículo 34* contienen determinadas reglas en relación con la lengua que se ha de utilizar en el etiquetaje, embalaje, instrucciones de uso e información voluntaria adicional de ciertos productos.

En relación con los productos alimenticios en particular, la STC 147/1996, de 19 de septiembre, ha declarado conforme con el orden de distribución de competencias la previsión contenida en un Real Decreto estatal en cuya virtud los datos obligatorios del etiquetado de los productos alimenticios que se comercialicen en toda España, habrán de expresarse necesariamente, al menos, en la lengua española oficial del Estado, entendiéndose que tal previsión halla amparo constitucional en la competencia que al Estado confiere el artículo 149.1.16 de la CE en relación con las bases y coordinación general de la sanidad. Por otra parte, en el FJ 6 de dicha Sentencia se indica que la Generalidad *«se encuentra plenamente habilitada»* para establecer la necesidad de que los datos obligatorios del etiquetado de los productos alimenticios figuren *también* en lengua catalana.

Hay que señalar que el Real Decreto 1268/1997, de 24 de julio, ha dado nueva redacción al artículo 20 de la Norma General de Etiquetado, Presentación y Publicidad de los Productos Alimenticios, aprobada por Real Decreto 212/1992, de 6 de marzo, estableciendo el nuevo texto, que se dicta al amparo del citado artículo 149.1.16 de la CE, en los términos siguientes:

«Las indicaciones obligatorias del etiquetado de los productos alimenticios relativas a la lista de ingredientes, las instrucciones para la conservación y el modo de empleo se expresarán necesariamente, al menos, en la lengua española oficial del Estado, salvo cuando se trate de productos *tradicionales* elaborados y distribuidos *exclusivamente* en el ámbito de una Comunidad autónoma con lengua oficial propia».

Partiendo, pues, de este precepto, que debe considerarse ajustado a la Constitución desde la perspectiva competencial, conforme a la STC 147/1996 entiende este Letrado que los apartados 1 y 2 del artículo 34 de la Ley 1/1998 incurren en inconstitucionalidad por las razones que seguidamente se recogen:

En primer término, en cuanto permiten que las indicaciones obligatorias del etiquetado de los productos alimenticios relativas a la lista de ingredientes, las instrucciones para la conservación y el modo de empleo no se expresen en lengua castellana, declarando la suficiencia al efecto de su redacción exclusivamente en lengua catalana.

En segundo lugar, en cuanto la excepción concerniente a los productos artesanales, aparece referida a los distribuidos en el ámbito territorial de Cataluña, siendo así que la legislación estatal de aplicación preferente constriñe tal excepción únicamente a los productos distribuidos *exclusivamente* en aquel ámbito territorial, con lo que la desviación que se sanciona resulta evidente.

8. El *artículo 35.1* exige que la publicidad institucional de las Corporaciones catalanas de derecho público realizada en el ámbito territorial de Cataluña utilice de forma general el catalán. A nuestro juicio, en cuanto esta regla se aplica con carácter general a Corporaciones sectoriales de base privada, aún en el supuesto de que la publicidad no se refiera al ámbito en el que dichas Corporaciones no ejercen potestades administrativas, aquélla incurre en inconstitucionalidad, puesto que está imponiendo una lengua en un ámbito estrictamente *inter privados*.

9. El *artículo 36.4*, establece que los rótulos e informaciones de carácter fijo y que contengan el texto que ha de constar en el interior de los centros laborales dirigidos a las personas que trabajan en los mismos, deben figurar, al menos, en catalán. Se parte, una vez más, de un inexistente deber general de conocer el catalán a cargo de todas las personas que trabajen en Cataluña, inexistencia que determina la inconstitucionalidad de esta previsión, en la medida en que declara la suficiencia del uso del catalán, lo cual resulta además de la vulneración del artículo 40.2 CE, ya que hay que ser conscientes de que los citados rótulos e informaciones pueden contener advertencias relativas a la salud y la seguridad en el trabajo, que quienes no conocieran el catalán podrían no entender.

#### *F) Capítulo VI. Impulso institucional*

Al margen de las consideraciones recogidas sobre la conformidad o no de las medidas de fomento con el régimen comunitario de ayudas públicas, que se dan aquí por reproducidas, no puede dejar de ponerse también de relieve que el *artículo 37.2* habilita al Gobierno de la Generalidad y a las Corporaciones locales para establecer bonificaciones y exenciones fiscales para los actos relacionados con la normalización y el fomento del uso de la lengua catalana.

En relación con esta habilitación, podría cuestionarse su compatibilidad con la reserva material de ley establecida en materia tributaria por el artículo 31.3 de la CE; no obstante, el inciso «en el ámbito de sus respectivas competencias», contenido en el artículo 37.2 de la Ley 1/1998, puede permitir una interpretación de este precepto conforme a la Constitución que debe excluir su declaración de inconstitucionalidad, siempre y cuando el establecimiento de bonificaciones y

exenciones aparezca referido al ámbito competencial que corresponda al Gobierno de la Generalidad y a las Corporaciones locales.

### *G) Disposiciones adicionales, transitorias y finales*

La *Disposición adicional quinta* tipifica como infracción administrativa el incumplimiento de las obligaciones contenidas en los artículos 15, 30, 31 y 32.3 de la Ley 1/1998. En la medida en que, como ha quedado justificado anteriormente, los artículos 15.5, 30.1, 30.2, 31.1 y 32.3 de ésta incurren en inconstitucionalidad, la misma debe predicarse lógicamente de los citados preceptos, que son los que dotan a aquéllas obligaciones de respaldo sancionador.

En virtud de lo expuesto, creemos poder establecer las siguientes

### CONCLUSIONES

Entendemos que, desde el punto de vista de su confrontación con el bloque de la constitucionalidad, la Ley 1/1998, de 7 de enero, de política lingüística, puede ofrecer los reparos siguientes:

1. El artículo 1.3, en cuanto no se aplique conforme a la interpretación que se recoge en el texto.
2. El artículo 2.2.a), en la medida en que comprende dentro de su ámbito de aplicación: a) Las Corporaciones sectoriales de base privada; b) las empresas públicas integradas en la Administración institucional del Estado; c) los servicios públicos estatales, y d) las empresas gestoras de servicios públicos autonómicos y locales no vinculadas contractualmente a la Administración titular de los mismos.
3. El artículo 2.2.b), en cuanto incluye dentro de su ámbito a las empresas y entidades que ofrecen servicios al público y, en todo caso, de no llevarse a cabo la interpretación de la preferencia que se reconoce en los términos que han quedado expuestos.
4. El artículo 5.1, en la medida en que impone a la Generalidad garantizar la igualdad plena de los ciudadanos en cuanto a deberes lingüísticos en todos los ámbitos.
5. El artículo 9.1, en los puntos siguientes: a) En cuanto incluye dentro del ámbito de su aplicación a las Corporaciones sectoriales de base privada en los supuestos en que no ejercen potestades administrativas; b) Respecto de los concesionarios de los servicios públicos autonómicos y locales, en cuanto no se restringe la aplicación del precepto a sus actuaciones directamente ligadas a la prestación del servicio de que se trate; c) En lo que impone a los sujetos comprendidos dentro de su ámbito de aplicación el deber del uso del catalán en sus actuaciones internas y en la relación entre ellos, en términos excluyentes del uso del castellano; d) En lo que extiende su aplicación a personas residentes en el ámbito lingüístico del catalán.

6. El artículo 9.3, en lo que comprende dentro de su ámbito de aplicación a las Universidades privadas.

7. El artículo 11.1, en la medida en que comprende al personal al servicio de las Corporaciones sectoriales de base privada que no ejerce potestades administrativas.

8. Caben dudas respecto a la constitucionalidad del artículo 11.3 en relación con el personal al servicio de la Administración local.

9. El artículo 12.2, al no reconocer a quienes se dirijan en castellano a la Administración del Estado en Cataluña el derecho a ser atendidos en la misma lengua.

10. El artículo 13.2, en la misma medida, en relación con quienes se dirijan en castellano a la Administración de Justicia.

11. El artículo 13.5, en lo que declara aplicable el artículo 11.3 al personal al servicio de la Administración de Justicia dependiente de la Generalidad.

12. La última frase del artículo 14.3.

13. El artículo 15.5, en la medida en que considera suficiente que los documentos que en él se mencionan se redacten en catalán, no exigiendo que lo estén también en castellano.

14. Los apartados 1 y 2 del artículo 17, al permitir que los asientos registrales se realicen en los Registros públicos de Cataluña, en determinados casos, únicamente en lengua catalana.

15. El artículo 17.6, por considerar suficiente que los documentos por él mencionados se redacten en catalán, no exigiendo que lo estén también en castellano.

16. El inciso «la celebración de oposiciones» del artículo 22.2.

17. El artículo 24.3, en cuanto exige explícitamente el conocimiento de la lengua catalana a todos los profesores, con ciertas excepciones, de las Universidades públicas y privadas de Cataluña.

18. En relación con el artículo 28.3, en tanto no se fijen en el desarrollo de la ley estatal competencias decisorias de las Comunidades autónomas en la fijación de las cuotas lingüísticas de pantalla y de distribución.

19. El artículo 30.1, al no reconocer el derecho a recibir en lengua castellana las instrucciones de uso que en él se mencionan.

20. El artículo 30.2, en lo que extiende su aplicación a personas residentes en el ámbito lingüístico del catalán aunque no sean ciudadanos de Cataluña.

21. El artículo 31.1, porque considera suficiente que la rotulación y las comunicaciones megafónicas que allí se mencionan se formulen en catalán, no exigiendo que lo sean también en castellano.

22. El artículo 32.1, al no reconocer el derecho a ser atendido en la lengua inicialmente empleada por el consumidor.

23. El artículo 32.3, al considerar suficiente que los carteles, documentos y señales por él mencionados se redacten en catalán, no exigiendo que lo sean también en castellano.

24. El artículo 33, en la medida en que considera suficiente que los avisos y documentos que en él se mencionan se redacten en catalán, no exigiendo que lo estén también en castellano.



25. Los apartados 1 y 2 del artículo 34, porque: a) Permiten que las indicaciones obligatorias del etiquetado de los productos alimenticios relativas a la lista de ingredientes, las instrucciones para la conservación y el modo de empleo no se expresen también necesariamente en lengua castellana, declarando la suficiencia al efecto de su redacción en lengua catalana; b) En cuanto no incluyen el adverbio «exclusivamente» después del verbo «distribuyen» en el artículo 34.2.

26. El artículo 35.1, porque se aplica a la publicidad de las Corporaciones sectoriales de base privada no referida al ámbito en el que éstas ejercen potestades administrativas.

27. El artículo 36.4, al considerar suficiente que los rótulos e informaciones que en él se mencionan se redacten en catalán, no exigiendo que lo estén también en castellano.

28. La Disposición adicional quinta, en la medida en que tipifica como infracciones administrativas la vulneración de las obligaciones contenidas en los artículos 15.5, 30.1, 30.2, 31.1 y 32.3 que, de conformidad con lo indicado anteriormente, están incursas en inconstitucionalidad.

Tal es mi opinión, según mi leal saber y entender, que con gusto someto a cualquier otra mejor fundada en Derecho en Madrid, a 5 de Marzo de 1998.