



CONSELL DE GARANTIES ESTATUTÀRIES
DE CATALUNYA

**D I C T A M E N 3/2022, de 7 de junio,
sobre la Proposición de ley sobre el uso y aprendizaje de las lenguas
oficiales en la enseñanza no universitaria**

El Consell de Garanties Estatutàries, con la asistencia del presidente Joan Vintró Castells, de la vicepresidenta Laura Díez Bueso, de la consejera secretaria Margarida Gil Domènech, del consejero Enoch Albertí Rovira, de las consejeras Mercè Barceló Serramalera, Montserrat Rosell Martí y Eva Pons Parera y de los consejeros Francesc Esteve Balagué y Eduard Roig Molés, ha acordado emitir el siguiente

D I C T A M E N

Solicitado por los grupos parlamentarios de Vox en Cataluña, Ciudadanos y Mixto, del Parlament de Catalunya, respecto de la Proposición de ley sobre el uso y aprendizaje de las lenguas oficiales en la enseñanza no universitaria (BOPC núm. 317, de 24 de mayo de 2022).

ANTECEDENTES

1. El día 26 de mayo de 2022 tuvo entrada en el Registro del Consell de Garantías Estatutarias un escrito de la presidenta del Parlament, de la misma fecha (Reg. núm. 2022000192), por el que se comunicaba al Consell el Acuerdo de la Mesa del Parlament, de 26 de mayo, por el que, según lo previsto en los artículos 16.1.b y 23.b de la Ley 2/2009, de 12 de febrero, del Consell de Garantías Estatutarias (LCGE), se admitió a trámite la solicitud de dictamen sobre la adecuación al Estatuto y a la Constitución de la Proposición de ley sobre el uso y aprendizaje de las lenguas oficiales en la enseñanza no universitaria, presentada el 26 de mayo por los grupos parlamentarios Vox en Cataluña, Ciudadanos y Mixto (núm. Reg. Parlament 61716).
2. El Consell de Garanties Estatutàries, en la sesión del día 27 de mayo de 2022, tras examinar la legitimación y el contenido de la solicitud, de conformidad con los artículos 23 a 25, apartados 1 a 3, LCGE, acordó su admisión a trámite, se declaró competente para emitir el correspondiente dictamen y designó ponente al consejero señor Enoch Albertí Rovira.
3. En la misma sesión, al amparo del artículo 25 LCGE, apartados 4 y 5, y del artículo 35 del Reglamento de organización y funcionamiento del Consell, acordó dirigirse a los solicitantes, a todos los grupos parlamentarios y también al Gobierno con el fin de solicitarles la información y la documentación complementarias de que dispusieran sobre la materia sometida a dictamen.
4. Finalmente, tras las correspondientes sesiones de deliberación del Consell, el día 7 de junio de 2022 ha tenido lugar la votación y aprobación del Dictamen, de acuerdo con lo previsto en los artículos 26.3 LCGE y 38 del Reglamento de organización y funcionamiento del Consell.

FUNDAMENTOS JURÍDICOS

Primero. El objeto del Dictamen

Tal como se desprende de los antecedentes, los grupos parlamentarios de Vox en Cataluña, Ciudadanos y Mixto, al amparo de los artículos 23.b y 26 bis LCGE, han solicitado dictamen al Consell sobre la Proposición de ley sobre el uso y aprendizaje de las lenguas oficiales en la enseñanza universitaria (en lo sucesivo, Proposición de ley).

A fin de delimitar el objeto del Dictamen, expondremos, en primer lugar, las líneas generales del contenido de la Proposición de ley y el marco normativo en el que se insiere. En segundo lugar, concretaremos las dudas de constitucionalidad y estatutariedad que esta iniciativa legislativa suscita a los peticionarios y los motivos en que las fundamentan. Y, en último término, indicaremos cuál será la estructura de nuestro pronunciamiento consultivo para responder convenientemente a las cuestiones anteriores.

1. La Proposición de ley, tramitada por el procedimiento de lectura única y de urgencia extraordinaria con reducción de plazos (arts. 138.2 y 107.4 RPC), ha sido elaborada al amparo de las competencias en materia de lengua propia (art. 143 EAC) y educación (art. 131 EAC), y tiene como objeto «regular el uso y aprendizaje de las lenguas oficiales en la enseñanza no universitaria de acuerdo con criterios pedagógicos» (art. 1), a fin de adaptar dicho uso a los diversos cambios que se han producido en los contextos jurídico, social, educativo y tecnológico, que afectan a la gestión de las lenguas en el ámbito de la enseñanza. Así, haciéndose eco de lo que señala la exposición de motivos de la norma, los condicionantes que plantean nuevos retos son, sintéticamente, los flujos migratorios, que han convertido las aulas en realidades multilingües; la renovación profunda que ha experimentado la

metodología docente que, de asignaturas tradicionales y estancas, ha pasado a tener un enfoque en que las habilidades y conocimientos se adquieren mediante áreas competenciales y transversales, y la irrupción creciente de las nuevas tecnologías en las actividades educativas, que supera una educación centrada solo en libros de texto. En definitiva, el hecho de que el alumnado utilice más de una lengua para llevar a cabo una misma actividad «hace imprescindible una aproximación holística al tratamiento de las lenguas en el marco de los procesos comunicativos y de aprendizaje que tienen lugar en el ámbito educativo», en orden a alcanzar la finalidad «estatutaria y legalmente establecida de garantía del dominio, oral y escrito, de las lenguas oficiales por parte del alumnado al finalizar la enseñanza obligatoria y en los subsiguientes estudios no universitarios» (párrs. cuarto y quinto).

De acuerdo con lo anterior, el artículo 2, apartado 1, de la Proposición de ley declara que el catalán, como lengua propia de Cataluña, es la lengua normalmente utilizada como lengua vehicular y de aprendizaje del sistema educativo y la de uso normal en la acogida del alumnado recién llegado. A continuación, prevé que el castellano se emplea en los términos que fijen los proyectos lingüísticos de cada centro, con arreglo a los criterios que establece el apartado 2 del mismo precepto. Así: que la enseñanza y el uso curricular y educativo del catalán y el castellano han de estar garantizados y tener una presencia adecuada en los currículos y en los proyectos educativos a fin de que el alumnado alcance el dominio, oral y escrito, de las dos lenguas al final de la educación obligatoria (apdo. 2); que corresponde a cada uno de los centros educativos de forma singularizada determinar el alcance de dicha presencia, exclusivamente basándose en criterios pedagógicos y teniendo en cuenta la situación sociolingüística general, la de los centros y su entorno, los objetivos de normalización lingüística y la evolución del proceso de aprendizaje lingüístico, oral y escrito, de acuerdo con los instrumentos de control, evaluación y mejora de las competencias lingüísticas (apdo. 3), y que los proyectos lingüísticos de los centros educativos tienen que ajustarse a dicha

norma, a la ordenación curricular de cada etapa y a los criterios fijados por el departamento competente en materia de educación, al que corresponde verificar su adecuación a la normativa vigente (apdo. 4).

La disposición adicional (primera) de la Proposición de ley se proyecta sobre los centros de Arán, que han de disponer de proyectos lingüísticos que garanticen el aprendizaje y el uso curricular y educativo habitual del aranés, lengua propia de este territorio. La segunda, relativa al impacto presupuestario, establece que los preceptos que comporten gastos a cargo de los presupuestos de la Generalitat, o una disminución de los ingresos, no producirán efectos hasta que entre en vigor la ley de presupuestos correspondiente al ejercicio presupuestario inmediatamente posterior a la entrada en vigor de la ley. Por último, la disposición final declara la entrada en vigor de la norma el día siguiente de su publicación en el *Diari Oficial de la Generalitat de Catalunya*.

2. Vistos su contenido y finalidad, resulta claro que la Proposición de ley objeto de dictamen se inserta en el contexto de la normativa catalana que regula el régimen lingüístico del sistema educativo de Cataluña, concretando alguno de sus aspectos, en los términos expuestos. Por un lado, principalmente, mantiene una relación directa con la Ley 12/2009, de 10 de julio, de educación que, en desarrollo del artículo 35 EAC, configura el régimen lingüístico del sistema educativo en Cataluña (arts. 9, 10, 11, 14, 17, 47, 52.2.c y .d, 56, 57 y 61), a través del cual, sea cual sea la lengua habitual de la población escolar al iniciar la enseñanza, ha de alcanzarse el cumplimiento del deber y el ejercicio del derecho de conocer con suficiencia oral y escrita el catalán y el castellano. Y, más concretamente, con sus artículos 10 («Derecho y deber de conocer las lenguas oficiales») y 11 («El catalán, lengua vehicular y de aprendizaje»), de los cuales solo el primero fue objeto de impugnación ante el Tribunal Constitucional, que lo declaró conforme con la norma fundamental (STC 51/2019, de 11 de abril). Y, por otro, está conectada también con la Ley

1/1998, de 7 de enero, de política lingüística, que formula los conceptos jurídicos de lengua propia en la enseñanza (art. 20) y de lengua vehicular en la enseñanza no universitaria (art. 21).

Además, en el ámbito reglamentario, un conjunto de decretos en materia de ordenación de las enseñanzas ha desarrollado, por lo que ahora interesa, el régimen lingüístico en las diversas etapas de la educación. Así, el Decreto 181/2008, de 9 de septiembre, en relación con el segundo ciclo de la educación infantil (anulado parcialmente por la Sentencia del Tribunal Supremo de 12 de junio de 2012); el Decreto 119/2015, de 23 de junio, respecto a la educación primaria, y el Decreto 187/2015, de 25 de agosto, referente a la educación secundaria obligatoria.

Muy recientemente, puede aludirse a la aprobación por el Gobierno del Decreto-ley 6/2022, de 30 de mayo, por el que se fijan los criterios aplicables a la elaboración, la aprobación, la validación y la revisión de los proyectos lingüísticos de los centros educativos, que tiene por objeto fijar los criterios aplicables a la elaboración, la aprobación, la validación y la revisión de los proyectos lingüísticos de los centros educativos públicos y de los centros educativos privados sostenidos con fondos públicos, al efecto de establecer los aspectos relativos a la organización de la enseñanza y el uso de las lenguas oficiales en cada centro (art. 1).

A nivel estatal, cabe mencionar la Ley orgánica 2/2006, de 3 de mayo, de educación y, en especial, los artículos 2.1.j, 6.4, 17.e, 23.h, 30.2.a, 33.e, 121.2.bis y la disposición adicional trigésima octava, normas todas ellas declaradas básicas por la disposición final quinta de esta misma Ley orgánica. Cabe decir que varios párrafos del apartado 4.c de la precitada disposición adicional, en su redacción anterior, aprobada por la Ley orgánica 8/2013, de 9 de diciembre, para la mejora de la calidad educativa, fueron declarados

inconstitucionales y nulos por el Tribunal Constitucional (STC 14/2018, de 20 de febrero).

Finalmente, en el terreno internacional cabe mencionar la Carta europea de las lenguas regionales y minoritarias, aprobada el 25 de junio de 1992 (firmada por el Estado español el 5 de noviembre de 1992 y posteriormente ratificada el 2 de febrero de 2001, BOE núm. 222, de 15 de septiembre de 2001) a partir de la cual el Estado español se compromete, entre otros objetivos, a hacer posible la garantía de que una parte sustancial de la enseñanza en todas las etapas y ciclos educativos se haga en dichas lenguas regionales o minoritarias, sin perjuicio de la enseñanza de la lengua o las lenguas oficiales del Estado. A tal efecto, también se compromete a adoptar disposiciones que aseguren la enseñanza de la historia y cultura de las que la lengua regional o minoritaria es expresión; a asegurar la formación inicial y permanente del profesorado en dichas lenguas, y a crear órganos de control encargados del seguimiento de las medidas adoptadas y de los progresos realizados en este ámbito y a redactar informes periódicos de carácter público al respecto (art. 8.1).

3. Respecto a la solicitud de los grupos parlamentarios, se centra en el artículo 2 de la Proposición de ley, en la medida en que consideran que este precepto plantea varias dudas de constitucionalidad y de estatutariedad, que agrupan en tres apartados.

En el primero, alegan que vulnera los artículos 3.1, 3.2 y 27 CE y el artículo 6 EAC, porque consideran que la citada iniciativa legislativa reconoce solo como lengua vehicular la lengua catalana y «[n]egar por parte de la Administración conocer la lengua española y el derecho de los ciudadanos a usarla es impedir su derecho a la educación». De esta forma, entienden que la interpretación que hace la norma «sobre la no vehicularidad del castellano es manifiesta e injustificadamente contraria a lo resuelto por el Tribunal», citando, en este sentido, las STC 31/2010, de 28 de junio, y 337/1994, de 23 de diciembre.

Por consiguiente, el apartado 1 del artículo 2 de la Proposición de ley solo sería constitucional, en opinión de los solicitantes, si, en todo caso, garantizara el carácter vehicular del castellano y que esta vehicularidad se fijara, como mínimo, en un 25 por ciento de las asignaturas troncales que no fueran la lengua castellana, aun admitiendo que, respetando este porcentaje, la normalización lingüística puede justificar una proporción diferente de la igualitaria.

Subsidiariamente, en cuanto al apartado 2 del mismo artículo, añaden que solo sería constitucional si se interpretara que garantiza la enseñanza «en catalán y en castellano», y no únicamente el dominio de las dos lenguas. Por último, entienden que el derecho a la enseñanza vehicular en castellano se encuentra en una situación de discriminación respecto a la enseñanza vehicular en catalán, ya que los ciudadanos tienen el derecho, derivado de la Constitución y de la normativa orgánica básica estatal, a recibir de la «Administración de la Generalitat docencia en lengua castellana en una proporción razonable, con el mínimo de 25 % de asignatura».

En el segundo grupo de reproches, que parte de una interpretación de conformidad del artículo 35 EAC a fin de poderlo considerar constitucional, argumenta que la Proposición de ley solo es constitucional si se interpreta en el mismo sentido que este precepto estatutario, es decir, que no impide el derecho a recibir enseñanza en castellano como lengua vehicular y de aprendizaje.

En el tercero y último, aducen la vulneración de la Sentencia del Tribunal Superior de Justicia de Cataluña, de 16 de diciembre de 2020, porque entienden que la Proposición de ley es ambigua y no recoge el mandato judicial de incorporar el castellano como lengua vehicular en la enseñanza, a la vez que no garantiza tampoco que todo el alumnado reciba de forma efectiva e inmediata la enseñanza mediante la utilización vehicular normal del castellano,

en un porcentaje no inferior al 25 por ciento. Añaden, asimismo, que este mínimo, por debajo del cual no puede hablarse de lengua vehicular, es un derecho fundamental que deriva directamente de la Constitución, de lo resuelto por el Tribunal Constitucional (STC 31/2010) y de lo que ha afirmado el propio Consell en sus dictámenes, y que obliga a las autoridades públicas catalanas a su cumplimiento.

4. Hechas las consideraciones anteriores, y para dar respuesta a la petición de los grupos parlamentarios, en el fundamento jurídico segundo efectuaremos la exposición del parámetro constitucional y estatutario en materia de régimen lingüístico en la enseñanza pública no universitaria, y en el fundamento jurídico tercero y último, lo aplicaremos a la Proposición de ley y, específicamente, a su artículo 2, objeto de este Dictamen, a fin de determinar si se adecua o no a la Constitución y al Estatuto.

Segundo. El marco constitucional y estatutario del régimen lingüístico de la enseñanza no universitaria

1. En este fundamento jurídico expondremos las disposiciones constitucionales y estatutarias que constituyen el marco normativo principal del régimen lingüístico en la enseñanza no universitaria.

Hay que indicar de entrada que la legislación dictada por los entes competentes, expuesta en el fundamento jurídico anterior, y el subsiguiente y prolijo desarrollo llevado a cabo por las administraciones públicas forman un complejo conjunto en el que la mayor parte de sus elementos ha sido objeto de varias modificaciones a lo largo del tiempo, y sobre los cuales han recaído igualmente numerosas sentencias del Tribunal Constitucional y de los tribunales ordinarios, que los han ido interpretando con ocasión de las

controversias y litigios, de orden muy diverso, que se han sometido a su conocimiento.

Este Consell ha tenido ocasión de pronunciarse en múltiples ocasiones sobre algunas de esas normas, en aspectos muy variados. Así, en especial, pueden citarse los DCGE 5/2016, de 5 de octubre, sobre el Real decreto 310/2016, de 29 de julio, por el que se regulan las evaluaciones finales de educación secundaria obligatoria y de bachillerato; 2/2016, de 3 de marzo, sobre el Real decreto 1058/2015, de 20 de noviembre, por el que se regulan las características generales de las pruebas de la evaluación final de educación primaria que establece la Ley orgánica 2/2006, de 3 de mayo, de educación; 21/2014, de 30 de septiembre, sobre el Real decreto 591/2014, de 11 de julio, por el que se regulan los procedimientos administrativos relativos al reconocimiento de la compensación de los costes de escolarización previstos en el apartado 4 de la disposición adicional trigésima octava de la Ley orgánica 2/2006, de 3 de mayo, de educación; 4/2014, de 12 de febrero, sobre la Ley orgánica 8/2013, de 9 de diciembre, para la mejora de la calidad educativa; 3/2014, de 28 de enero, sobre la Ley orgánica 8/2013, de 9 de diciembre, para la mejora de la calidad educativa, o el DCC núm. 294, de 10 de junio de 2009, sobre el Proyecto de ley de educación.

A continuación, aunque no es necesario reiterar la interpretación general que, en los citados pronunciamientos anteriores, ha realizado el Consell en materia de régimen lingüístico de la enseñanza no universitaria en Cataluña (en especial, en los DCGE 2/2016, 21/2014 y 3/2014), resulta conveniente destacar los elementos más relevantes de este régimen a fin de poder valorar específicamente la adecuación de la Proposición de ley actual al parámetro constitucional y estatutario al que está sujeta, integrado esencialmente por los artículos 3, 27 y 149.1.30 CE, y los artículos 6 y 35 EAC.

2. Cabe resaltar en primer lugar que la Constitución, a diferencia de lo que hizo la Constitución de 1931 (art. 50), no impone un determinado modelo lingüístico de la enseñanza. La Constitución de 1978, en efecto, ni en su artículo 3 ni en el artículo 27, cuando establece el régimen general de oficialidad de las lenguas y cuando reconoce el derecho a la educación, respectivamente, no predetermina el régimen lingüístico concreto que ha de seguir la enseñanza no universitaria, sino que admite, dentro de un marco, diferentes posibilidades, que pueden generar diversos modelos. En este sentido, cabe remarcar que se han desarrollado regímenes lingüísticos de la enseñanza en Cataluña, el País Vasco, Navarra, la Comunidad Valenciana, las Islas Baleares y Galicia, de características no coincidentes (en algunos casos, modelos de separación o doble línea lingüística y, en otros, modelos de conjunción lingüística, con variantes propias), y que el Tribunal Constitucional ha admitido dicha pluralidad de regímenes, todos ellos, en principio, conformes con la Constitución.

Así, el Tribunal Constitucional ha admitido la legitimidad constitucional «de una enseñanza en la que el vehículo de comunicación sea la lengua propia de la Comunidad Autónoma y lengua cooficial en su territorio, junto al castellano (STC 137/1986, fundamento jurídico 1º), dado que esta consecuencia se deriva del art. 3 C.E. y de lo dispuesto en el respectivo Estatuto de Autonomía. Doctrina que, aunque sentada para un modelo de bilingüismo en la enseñanza basado en la elección de la lengua cooficial en la que aquella ha de recibirse —como es el caso del País Vasco—, es igualmente aplicable a un modelo basado en la conjunción de ambas lenguas cooficiales, como es el que inspira la Ley 7/1983, del Parlamento de Cataluña» (STC 337/1994, FJ 9.B). Este último modelo, que reconoce la lengua catalana como centro de gravedad y lengua vehicular y de aprendizaje en el sistema educativo, con la finalidad de asegurar la normalización del uso del catalán y la integración social, ha sido constantemente avalado por la doctrina constitucional desde sus inicios hasta la actualidad (por todas, STC 15/2013, de 31 de enero, FJ 4).

De la Constitución, ciertamente, se desprenden algunos requerimientos y condiciones generales, que se verán a continuación, pero la determinación concreta del régimen lingüístico de la enseñanza corresponde a cada comunidad autónoma, a partir de su Estatuto de autonomía, desde la doble perspectiva del régimen de oficialidad que haya establecido respecto de su lengua propia específica (por remisión del art. 3.2 CE), por un lado, y, por otro, de las competencias que haya asumido en materia de enseñanza, que pueden proyectarse sobre el ámbito lingüístico y en cuyo ejercicio deberá respetar la legislación básica del Estado sobre educación (ex art. 149.1.30 CE).

3. En especial, cabe destacar que la Constitución no establece un derecho de opción lingüística, en virtud del cual los padres, tutores o los propios alumnos puedan escoger la lengua de la enseñanza, para recibirla solo en una de las lenguas oficiales en el territorio de su comunidad autónoma. Dicha cuestión ha sido tratada ya por el Consell en numerosas ocasiones, y en especial en los DCGE 3/2014 y 2/2016, a los que nos remitimos. Y en esa misma línea se ha pronunciado reiteradamente el Tribunal Constitucional, que ha establecido una clara doctrina sobre esta cuestión (STC 195/1989, de 27 de noviembre, FJ 3; 19/1990, de 12 de febrero, FJ 4; 337/1994, FJ 9.A; 31/2010, de 28 de junio, FJ 24; 15/2013, FJ 3; 109/2019, de 1 de octubre, FJ 7, entre otros). Basta ahora con recordar el pronunciamiento que hizo la STC 337/1994, mantenido a lo largo de la jurisprudencia constitucional, en el sentido que ni desde la perspectiva de la declaración del castellano como lengua oficial del Estado y del derecho de usarlo y el deber de conocerlo que establece el artículo 3.1 CE, ni tampoco desde la perspectiva del derecho a la educación reconocido en el artículo 27 CE, se genera ningún derecho de opción lingüística a favor de los padres, tutores o alumnos: «el contenido del deber constitucional de conocimiento del castellano —que este Tribunal ha precisado en la STC 82/1986— no puede generar un pretendido derecho a recibir las enseñanzas única y exclusivamente en castellano. [...] también desde la perspectiva del

art. 27 C.E. ha de llegarse a la conclusió de que ni del contenido del derecho constitucional a la educaci3n reconocido en dicho precepto ni tampoco, en particular, de sus apartados 2, 5 y 7 se desprende el derecho a recibir la enseñanza en sólo una de las dos lenguas cooficiales en la Comunidad Autónoma, a elecci3n de los interesados» (FJ 9.B).

4. La Constituci3n, sin embargo, como se ha señalado, no atribuye una libertad absoluta a las comunidades autónomas para establecer el régimen lingüístico de la enseñanza, sino que de su texto se desprenden determinadas condiciones, que estas deben respetar. Aparte de las de carácter competencial, provenientes de la atribuci3n al Estado del título competencial previsto en el artículo 149.1.30 CE, que serán examinadas después, el Tribunal Constitucional ha indicado dos condiciones generales, derivadas de la norma fundamental: la primera, que el castellano no sea excluido como lengua docente, así como tampoco lo puede ser la lengua cooficial de la comunidad autónoma correspondiente; y la segunda, que el sistema educativo debe garantizar el conocimiento de las dos lenguas oficiales.

La primera ha sido afirmada por el Tribunal Constitucional desde el primer momento (STC 337/1994, FJ 10), y la STC 31/2010 reforzó esta exigencia al aseverar, en la resoluci3n de la impugnaci3n del artículo 6.1 EAC, que «[e]l catalán debe ser, por tanto, lengua vehicular y de aprendizaje en la enseñanza, pero no la única que goce de tal condici3n, predicable con igual título del castellano en tanto que lengua asimismo oficial en Cataluña» (FJ 14). Dicha afirmaci3n ha sido repetida al referirse al artículo 35.1 EAC, que establece que «[e]l catalán debe utilizarse normalmente como lengua vehicular y de aprendizaje en la enseñanza universitaria y en la no universitaria», cuando el Tribunal Constitucional afirma que la falta de menci3n al castellano en este precepto estatutario significa que «el precepto estatutario se limita a señalar el deber de utilizar el catalán “normalmente como lengua vehicular y de aprendizaje en la enseñanza universitaria y en la no universitaria”, pero no

como la única, sin impedir por tanto —no podría hacerlo— igual utilización del castellano» (FJ 24). Y, en esta cuestión, la STC 31/2010 concluye que «el apartado 1 y el primer inciso del apartado 2 del art. 35 EAC admiten una interpretación conforme con la Constitución en el sentido de que no impiden el libre y eficaz ejercicio del derecho a recibir la enseñanza en castellano como lengua vehicular y de aprendizaje en la enseñanza» (FJ 24).

La segunda condición, reiterada también a lo largo de la jurisprudencia constitucional (STC 88/1983, de 27 de octubre, FJ 4; 337/1994, FJ 10; 31/2010, FJ 24, y 15/2013, FJ 3, entre otras), es que el sistema educativo ha de garantizar el conocimiento de las dos lenguas oficiales, precisamente como consecuencia natural de su condición de oficialidad, reconocida para el castellano en la Constitución —y reforzada en este sentido por la previsión explícita del deber de conocerla— y para el catalán en el Estatuto (arts. 6.1 y 2 EAC), con el establecimiento de un deber de conocimiento que el Tribunal Constitucional ha considerado de carácter individualmente exigible (a diferencia del deber constitucional de conocimiento del castellano, de carácter general) y que halla su lugar específico precisamente en el ámbito de la enseñanza (STC 31/2010, FJ 14). Dicho conocimiento de las dos lenguas oficiales es realmente la piedra angular del régimen lingüístico de la enseñanza, una de las finalidades básicas que, en el ámbito de las competencias comunicativas del alumnado, tiene que alcanzar la enseñanza obligatoria, de forma adecuada en sus diversos ciclos, y que, al final, debe garantizar el dominio, oral y escrito, de las dos lenguas por parte de todos los alumnos y alumnas.

Esta es una finalidad que se configura como una obligación de resultado, de manera que corresponde a los poderes públicos, según sus competencias respectivas, determinar cómo debe alcanzarse. Así ha sido reconocido explícitamente por el Tribunal Constitucional, que ha afirmado que «corresponde a los poderes públicos competentes, en atención a los objetivos

de la normalización lingüística en Cataluña y a los propios objetivos de la educación, organizar la enseñanza que ha de recibirse en una y otra lengua en relación con las distintas áreas de conocimiento obligatorio en los diferentes niveles educativos para alcanzar un resultado proporcionado con estas finalidades» (STC 337/1994, FJ 10). Y el Tribunal Constitucional ha añadido que «no corresponde a este Tribunal Constitucional determinar cuál sea la opción didáctica o pedagógica más adecuada para que el sistema educativo garantice el conocimiento de las dos lenguas cooficiales» (STC 15/2013, FJ 4).

5. De acuerdo con la remisión constitucional del artículo 3.2 CE, el Estatuto de 2006 ha establecido el carácter oficial del catalán, como lengua propia de Cataluña. En el ámbito específico de la enseñanza, sus artículos 6.1 y 35 regulan el régimen básico de usos lingüísticos en el sistema educativo, recogiendo los rasgos principales del modelo de conjunción lingüística que había establecido la Ley de política lingüística. Sus artículos 6.1 y 35.1, en efecto, determinan que el catalán, como lengua propia de Cataluña, es la lengua normalmente utilizada como vehicular y de aprendizaje en la enseñanza, y el artículo 35, en su apartado 2, establece que los alumnos tienen derecho a recibir la enseñanza en catalán en la enseñanza no universitaria, así como el derecho y el deber de conocer con suficiencia, oral y escrita, el catalán y el castellano al finalizar la educación obligatoria, sea cual sea su lengua habitual al incorporarse en la enseñanza. El mismo apartado dispone también que el catalán y el castellano han de tener una presencia adecuada en los planes de estudios. Por último, en el apartado 3, fija igualmente otra regla fundamental del sistema educativo catalán: la no separación de los alumnos por razón de lengua, en términos de derecho de los alumnos a no estar separados en centros ni en grupos clase diferentes por razón de su lengua habitual. Hay que poner de relieve que los precitados artículos 6.1 y 35.1 EAC fueron declarados conformes a la Constitución por la STC 31/2010, en los términos en los que se han puesto de manifiesto en el apartado anterior.

6. La determinación concreta del régimen lingüístico de la enseñanza por los poderes públicos ha de realizarse, a partir de las previsiones sustantivas que acabamos de ver, a través del sistema de distribución de competencias establecido constitucional y estatutariamente. Los títulos competenciales aplicables que amparan la intervención del Estado y de la Generalitat son los que se establecen en materia de enseñanza, al ser este el título más específico, de modo tal que corresponde al Estado establecer la «[r]egulación de las condiciones de obtención, expedición y homologación de títulos académicos y profesionales, y normas básicas para el desarrollo del artículo 27 de la Constitución, con el fin de garantizar el cumplimiento de las obligaciones de los poderes públicos en esta materia» (art. 149.1.30 CE), y a la Generalitat las facultades que prevé el artículo 131 EAC, que le otorgan una competencia exclusiva sobre determinadas materias y compartida respecto de otras, en relación con la enseñanza no universitaria, así como la competencia ejecutiva sobre la expedición y homologación de los títulos académicos y profesionales estatales. La citada distribución de competencias en materia educativa ha sido examinada en otros pronunciamientos del Consell (en especial, DCGE 7/2012, de 8 de junio, FJ 2 y 3, y 21/2014, FJ 2), a los que nos remitimos ahora.

En cuanto a la proyección de estas competencias en el ámbito del régimen lingüístico de la enseñanza, cabe resaltar específicamente, como parámetro indirecto de constitucionalidad, la Ley orgánica 2/2006, de 3 de mayo, de educación (LOE), dictada al amparo del artículo 149.1.30 CE, que ha experimentado sucesivas modificaciones. En la versión actualmente vigente, a raíz de la Ley orgánica 3/2020, de 29 de diciembre, de modificación de la Ley orgánica de educación (LOMLOE), y por lo que ahora interesa, contiene varias previsiones, con carácter de normas básicas, que hacen referencia a: (i) las finalidades del sistema educativo, respecto de las cuales dice que se orientará a «la capacitación para la comunicación en la lengua oficial y cooficial, si la hubiere, y en una o más lenguas extranjeras» (art. 2.1, apdo. j), finalidad general que después concreta en relación con la educación primaria —art.

17.e—, la educación secundaria —art. 23.h—, los ciclos formativos de grado básico —art. 30.2.a— y el bachillerato —art. 33.e—; (ii) las enseñanzas mínimas (distinguiendo entre las comunidades autónomas que tengan lengua cooficial —en las que se fijan en un 50 por ciento de los horarios escolares— y las que no —en las que las enseñanzas mínimas ocupan el 65 por ciento de los horarios escolares—, y (iii) el tratamiento lingüístico del castellano y de las lenguas oficiales (art. 121.2.bis y disp. ad. 38.^a).

Esta disposición adicional trigésima octava LOE, especialmente relevante a los efectos del presente Dictamen, establece:

«Disposición adicional trigésima octava. Lengua castellana, lenguas cooficiales y lenguas que gocen de protección legal.

1. Las Administraciones educativas garantizarán el derecho de los alumnos y las alumnas a recibir enseñanzas en castellano y en las demás lenguas cooficiales en sus respectivos territorios, de conformidad con la Constitución Española, los Estatutos de Autonomía y la normativa aplicable.
2. Al finalizar la educación básica, todos los alumnos y alumnas deberán alcanzar el dominio pleno y equivalente en la lengua castellana y, en su caso, en la lengua cooficial correspondiente.
3. Las Administraciones educativas aplicarán los instrumentos de control, evaluación y mejora propios del sistema educativo y promoverán la realización de análisis por parte de los centros, de modo que se garantice que todo el alumnado alcance la competencia en comunicación lingüística, en lengua castellana y en su caso en las lenguas cooficiales, en el grado requerido. Asimismo, impulsarán la adopción por parte de los centros de las medidas necesarias para compensar las carencias que pudieran existir en cualquiera de las lenguas.
4. Tanto la materia Lengua Castellana y Literatura como la Lengua Cooficial y Literatura deberán impartirse en las lenguas correspondientes.
5. Aquellas Comunidades Autónomas en las que existan lenguas cooficiales que no tienen ese carácter en todo su territorio o lenguas no oficiales que gocen de

protección legal podrán ofrecerlas en los términos que determine su normativa reguladora.»

Resulta de importancia remarcar especialmente que la LOE, en tanto que legislación básica del Estado en materia educativa, no declara la lengua castellana como lengua vehicular, ni establece ningún porcentaje de distribución de lenguas en el sistema educativo. Con respecto a la primera cuestión, cabe destacar, por el contrario, que la legislación orgánica vigente ha eliminado la declaración del castellano como lengua vehicular en todo el Estado que introdujo la Ley orgánica 8/2013, para la mejora de la calidad educativa (LOMCE), declaración que fue un paréntesis único y temporal, en la medida en que tampoco figuraba en la legislación básica anterior. Y, en relación con la segunda cuestión, hay que señalar también que ni siquiera la LOMCE estableció porcentajes (totales o mínimos) de distribución de las lenguas en la enseñanza. En efecto, la LOMCE, hoy derogada, tras haber declarado que «[e]l castellano es lengua vehicular de la enseñanza en todo el Estado y las lenguas cooficiales lo son también en las respectivas Comunidades Autónomas, de acuerdo con sus Estatutos y normativa aplicable» (disp. ad. 38.^a apdo. 1), estableció como criterios para la ordenación de las lenguas en la enseñanza que:

«a) Tanto la asignatura Lengua Castellana y Literatura como la Lengua Cooficial y Literatura deberán impartirse en las lenguas correspondientes.

b) Las Administraciones educativas podrán diseñar e implantar sistemas en los que se garantice la impartición de asignaturas no lingüísticas integrando la lengua castellana y la lengua cooficial en cada uno de los ciclos y cursos de las etapas obligatorias, de manera que se procure el dominio de ambas lenguas oficiales por los alumnos y alumnas, y sin perjuicio de la posibilidad de incluir lenguas extranjeras.

Las Administraciones educativas determinarán la proporción razonable de la lengua castellana y la lengua cooficial en estos sistemas, pudiendo hacerlo de

forma heterogénea en su territorio, atendiendo a las circunstancias concurrentes.

c) Las Administraciones educativas podrán, asimismo, establecer sistemas en los que las asignaturas no lingüísticas se impartan exclusivamente en lengua castellana, en lengua cooficial o en alguna lengua extranjera, siempre que exista oferta alternativa de enseñanza sostenida con fondos públicos en la que se utilice como vehicular cada una de las lenguas cooficiales.

En estos casos, la Administración educativa deberá garantizar una oferta docente sostenida con fondos públicos en la que el castellano sea utilizado como lengua vehicular en una proporción razonable.»

Consiguientemente, como se ha indicado, ni siquiera la LOMCE, tras haber declarado el castellano como lengua igualmente vehicular, estableció porcentajes de distribución de las lenguas cooficiales en la enseñanza, sino que se refirió solo a la necesidad de una ordenación según una «proporción razonable». Hoy, la Ley orgánica 3/2020, en la nueva redacción que ha dado a la disposición adicional trigésima octava, deja de hablar de «proporción razonable», estableciendo el derecho a recibir enseñanza en las dos lenguas oficiales, regresando así a un modelo flexible, en sintonía con la posición del Estatuto que, de acuerdo con la Constitución, contiene la configuración básica del tratamiento lingüístico de la enseñanza, y según el cual se respetan las competencias de la Generalitat para determinar la opción pedagógica más adecuada en cuanto a la distribución del uso de las lenguas oficiales en el sistema educativo en Cataluña de tal forma que se garantice plenamente la capacitación del alumnado para la comunicación en tales lenguas.

En todo caso, esta exigencia coincide totalmente con lo dispuesto en el artículo 35.2 EAC y constituye, como ya se ha señalado, una de las finalidades esenciales del sistema educativo, configurada como una obligación de resultado. Así, ha sido una norma central mantenida en el tiempo que, al finalizar la educación obligatoria, los alumnos y las alumnas tienen que haber

alcanzado un dominio pleno y equivalente de la lengua castellana y la lengua cooficial, si existe (LOE original, LOMCE y LOMLOE).

7. Una vez expuesto el canon de constitucionalidad y de estatutariedad que enmarca la Proposición de ley objeto de dictamen, resulta adecuado recordar que, a partir del artículo 35 EAC y de las competencias atribuidas por los artículos 131 y 143 EAC, la Generalitat ha configurado, a través de la Ley 1/1998, de 7 de enero, de política lingüística (LPL) y de la Ley 12/2009, de 10 de julio, de educación (LEC), un régimen lingüístico de la enseñanza, calificado en general como de conjunción lingüística, que se caracteriza, en lo que concierne a este Dictamen a la vista de las cuestiones planteadas por sus solicitantes, por los siguientes rasgos principales: (i) la no separación del alumnado, ni por centros ni por grupos clase, por razón de su lengua habitual, (ii) la finalidad de alcanzar que los alumnos tengan un conocimiento suficiente del catalán y del castellano al finalizar la enseñanza obligatoria y (iii) el uso del catalán como lengua normalmente utilizada como lengua vehicular y de aprendizaje, (iv) que, sin embargo, no excluye el uso del castellano en el aprendizaje, (v) que debe quedar reflejado en los proyectos docentes de cada centro. Hay que hacer notar que, tal como ha quedado expuesto anteriormente, los elementos de dicho modelo de conjunción lingüística indicados en los incisos (i), (ii), (iii) y (iv) han sido confirmados en su constitucionalidad por varias sentencias del Tribunal Constitucional, con la interpretación que, en cada caso, ha hecho, y que ha quedado también explicitada. En referencia al elemento (v), cabe decir que el otorgamiento de una amplia capacidad a los centros para aprobar su proyecto educativo se corresponde plenamente con el reconocimiento de la autonomía de los centros que reconocen tanto la Constitución (art. 27.6) como la LOE (arts. 120 y 121) y la LEC (arts. 91 y siguientes).

De este modo, se sitúa en el núcleo del sistema educativo la finalidad de alcanzar el conocimiento, oral y escrito, de las dos lenguas al final del periodo

de enseñanza obligatoria, adoptando el catalán como lengua normalmente usada como vehicular y remitiendo a los proyectos educativos de los centros la concreta determinación del tratamiento de las lenguas en su seno. Se ha de recordar ahora que la iniciativa legislativa objeto de este Dictamen se inserta plenamente en este modelo, pero, como se ha indicado en el fundamento jurídico primero, lo precisa en dos direcciones: por un lado, concreta que el castellano es también de uso curricular y educativo y, por otro, establece determinados criterios que los centros deben seguir a la hora de aprobar sus proyectos lingüísticos, que se incorporan en el proyecto educativo. Todas estas consideraciones son relevantes para valorar la adecuación de la Proposición de ley a la Constitución y al Estatuto, lo que llevaremos a cabo en el fundamento jurídico siguiente.

Tercero. El examen de la adecuación a la Constitución y al Estatuto del artículo 2 de la Proposición de ley objeto de dictamen

Tal como ha quedado indicado en el fundamento jurídico primero, las cuestiones de constitucionalidad y de estatutariedad que plantea el escrito de solicitud de dictamen en relación con el artículo 2 de la Proposición de ley sobre el uso y el aprendizaje de las lenguas oficiales en la enseñanza no universitaria pueden sintetizarse básicamente en dos: a) la no declaración por la Proposición de ley del castellano como lengua vehicular en condiciones de igualdad con el catalán y b) la falta de establecimiento de un porcentaje mínimo del 25 por ciento del castellano como lengua de uso en el sistema educativo no universitario sostenido con fondos públicos.

A partir del marco constitucional y estatutario general expuesto en el fundamento jurídico anterior, examinaremos ahora estas dos cuestiones, prestando especial atención a los reproches de inconstitucionalidad formulados por los grupos parlamentarios peticionarios.

A) La omisión de la declaración en la Proposición de ley del castellano como lengua vehicular, en condiciones de igualdad con el catalán

1. Como se ha indicado en el fundamento jurídico primero, la Proposición de ley objeto de este Dictamen, en el apartado 1 de su artículo 2, establece que «[e]l catalán, como lengua propia de Cataluña, es la lengua normalmente utilizada como lengua vehicular y de aprendizaje del sistema educativo» y sigue diciendo, en el mismo apartado, que «[e]l castellano se emplea en los términos que fijen los proyectos lingüísticos de cada centro, de acuerdo con los criterios establecidos por los siguientes puntos». El apartado 2, por su parte, determina que «[l]a enseñanza y el uso curricular y educativo del catalán y del castellano deben estar garantizados y tener una presencia adecuada en los currículos y en los proyectos educativos a fin de que todo el alumnado alcance el dominio oral y escrito de las dos lenguas oficiales al final de la educación obligatoria».

De esta forma, ciertamente, la Proposición de ley se refiere como lengua vehicular de la enseñanza solo al catalán, mientras que alude al catalán y al castellano como lenguas de «uso curricular y educativo».

2. En sustancia, la Proposición de ley establece un uso más amplio del castellano en el sistema educativo respecto de las previsiones contenidas en la Ley de educación de Cataluña y la Ley de política lingüística, habida cuenta de que, como novedad respecto de las dos leyes citadas, recoge explícitamente su uso «curricular y educativo». En tal contexto, el currículo se define como el conjunto de objetivos, competencias, contenidos, métodos pedagógicos y criterios de evaluación de cada una de las enseñanzas reguladas (así lo hizo la LEC, artículo 52.1, que, aunque declarado inconstitucional por la STC 51/2019, lo fue precisamente para reiterar la definición de currículo que contenía la LOE, como legislación básica estatal, y así lo hace también el artículo 6.1 de la LOE

actualmente vigente). Y, por consiguiente, la previsión del uso curricular de una lengua supone reconocer la posibilidad de que se extienda sobre todo este conjunto de elementos que integran el sistema educativo.

Lo anterior tiene dos implicaciones: por un lado, indubitadamente, la lengua declarada de uso curricular y educativo no queda excluida del sistema educativo y, por otro, se le reconoce un uso que es obvio que va más allá de su utilización solamente en la impartición de esta lengua como materia, asignatura o área.

En este sentido, como constataremos, ha de estar garantizada y tener una presencia adecuada y singularizada en los proyectos lingüísticos de los centros a partir de un abordaje global, integrador y de transversalidad curricular, que incluya todos los espacios educativos y los recursos de aprendizaje, incluidos los digitales (art. 2.3). Como reza la exposición de motivos de la Proposición de ley, objeto de este Dictamen, los profundos cambios que ha experimentado la metodología docente están dejando atrás la concepción tradicional de la enseñanza como una actividad basada en asignaturas estancas y favorecen un enfoque mucho más competencial en el que los contenidos y habilidades se adquieren mediante materias y áreas competenciales y transversales. La previsión de un tratamiento lingüístico global, que tenga en cuenta el conjunto de actividades educativas, es precisamente lo que queda reflejado de forma clara con la calificación del catalán y el castellano como lenguas de uso curricular y educativo. En consecuencia, se cumplen sobradamente las condiciones que ha establecido el Tribunal Constitucional en relación con el uso de las lenguas oficiales en la enseñanza no universitaria, como ya se ha observado en el fundamento jurídico segundo (por todas, STC 337/1994, FJ 9 y 10).

3. Por otra parte, cabe resaltar que el Tribunal Constitucional, de forma explícita, no ha considerado inconstitucional que la ley no contenga la

declaración expresa del castellano como lengua vehicular. En efecto, hemos visto ya también en el fundamento jurídico segundo como el Tribunal Constitucional ha afirmado que omitir la mención del castellano como lengua vehicular en el artículo 35.1 EAC no es inconstitucional, porque no implica la exclusión del castellano como lengua docente (STC 31/2010, FJ 24). En la misma línea se ha pronunciado este Consell, que ha considerado que el hecho de que la lengua catalana sea lengua vehicular de la enseñanza no supone en ningún caso la exclusión de la lengua castellana como lengua docente (entre otros, DCGE 5/2016, FJ 2, y 21/2014, FJ 3).

4. A mayor abundamiento, ha de hacerse notar igualmente que la legislación básica estatal en materia de educación nunca, a excepción del período en el que estuvo vigente la LOMCE (desde el 30 de diciembre de 2013 hasta el 19 de enero de 2021), ha declarado el castellano como lengua vehicular. Como hemos señalado en el fundamento jurídico anterior, la LOE, en su versión actualmente vigente, al establecer en la disposición adicional trigésima octava la normativa básica en materia lingüística en la enseñanza, no califica el castellano como lengua vehicular. Si no lo hace ahora la legislación básica estatal, todavía menos se puede reprochar, obviamente, que no lo haga la legislación catalana. Con mayor razón si, a pesar de no calificarla explícitamente así, de la Proposición de ley se desprende que se respeta plenamente el marco constitucional y estatutario, en la medida en que prevé un uso curricular y educativo del castellano, que, tal como se ha constatado, va más allá de utilizarla en la impartición de su propia enseñanza como materia.

Por estos motivos, que el artículo 2, apartado 1, de la Proposición de ley no declare el castellano como lengua vehicular no es contrario al bloque de la constitucionalidad.

5. En el escrito de solicitud de dictamen se expresa también, en cuanto a la cuestión que acabamos de tratar, un reproche al artículo 2 de la Proposición de ley por no establecer un tratamiento igualitario del castellano respecto del catalán. En este sentido, cabe recordar que la igualdad de lenguas en la enseñanza tampoco ha sido nunca exigida ni por la Constitución, ni por el Estatuto, ni por la legislación básica del Estado, ni explícitamente ni en la interpretación que ha hecho el Tribunal Constitucional a lo largo de casi tres décadas.

El elemento clave del sistema educativo, en este ámbito, se ha fijado en el objetivo de que el alumnado domine las dos lenguas oficiales al final del ciclo educativo obligatorio, como se ha expuesto en el fundamento jurídico segundo. No obstante, se ha admitido con toda naturalidad que el tratamiento de las lenguas sea diferente en los diversos sistemas educativos que existen en las comunidades autónomas, lo que ha comportado la existencia de múltiples modelos lingüísticos de la enseñanza, todos ellos considerados legítimos por la doctrina constitucional. Algunos, como el de conjunción lingüística adoptado en Cataluña, sitúan el catalán como centro de gravedad del sistema educativo, y ello implica, por definición, un tratamiento diferenciado de las dos lenguas en su seno.

La clara admisión del uso diferenciado del catalán y del castellano en el sistema de enseñanza es el fundamento sobre el que descansa la declaración de constitucionalidad que ha sostenido siempre el Tribunal Constitucional del modelo general de conjunción lingüística que ha adoptado Cataluña desde el inicio, sin excluir el castellano y con las demás precisiones que la doctrina constitucional ha efectuado al respecto, que se han expuesto en el fundamento jurídico segundo. Y ello, naturalmente, sin generar ninguna discriminación de las personas por razón de lengua, prohibida explícitamente por el artículo 32 EAC, sino más bien al contrario: para evitar discriminaciones sociales por razones lingüísticas y para asegurar la igualdad de oportunidades.

Por estos motivos, no puede considerarse que el tratamiento diferenciado del castellano y del catalán en la enseñanza que efectúa el artículo 2, apartado 1, de la Proposición de ley suponga, en sí mismo, una discriminación contraria a la Constitución.

B) La falta de establecimiento de un porcentaje mínimo de 25 por ciento del castellano como lengua de uso en la enseñanza no universitaria

Como se ha señalado, los solicitantes del dictamen consideran que el artículo 2 de la Proposición de ley que estamos examinando vulnera la Constitución porque no establece un uso vehicular de las dos lenguas oficiales en la enseñanza que garantice un mínimo de 25 por ciento a cada una.

1. Cabe señalar, en primer lugar, que los grupos peticionarios hacen derivar la anterior exigencia de la Sentencia del Tribunal Superior de Justicia de Cataluña de 16 de diciembre de 2020, devenida firme por la inadmisión a trámite por el Tribunal Supremo del recurso de casación que interpuso el Gobierno de la Generalitat contra la precitada Sentencia (Providencia de 18 de noviembre de 2021), así como de las resoluciones posteriores del Tribunal Superior de Justicia de Cataluña que instaban la ejecución de aquella, de modo especial el Auto de 4 de mayo de 2022.

Sobre esta cuestión cabe observar, de entrada, con carácter general, que el contenido de las resoluciones de los tribunales ordinarios no constituye ningún parámetro para valorar la constitucionalidad ni la estatutariedad de las leyes. Consiguientemente, no debe entrar a plantearse aquí, ya que no atañe a este Consell y, además, no es necesario a efectos del presente Dictamen, la cuestión de qué tipo de resolución puede adoptar un tribunal ordinario en el marco del control de legalidad por omisión reglamentaria ni cuáles son sus límites (sobre esta cuestión puede resultar ilustrativa la reciente Sentencia del

Tribunal Supremo 670/2022, de 17 de febrero, que insiste en el carácter restrictivo del control jurisdiccional de las omisiones reglamentarias y explicita que de ninguna manera puede suponer un control judicial sobre la predeterminación del contenido de la norma, puesto que «la labor de reemplazar o adicionar contenidos a la norma reglamentaria aprobada no es un cometido que corresponda a los órganos jurisdiccionales»).

En concordancia con ello, la regla del mínimo de 25 por ciento de uso vehicular para cada una de las lenguas oficiales, establecida en la Sentencia referida del Tribunal Superior de Justicia de Cataluña, no se convierte en parámetro de constitucionalidad ni de estatutariedad, que vincule al legislador y que, por tanto, le obligue a respetarla.

La citada conclusión no queda desvirtuada por el hecho de que el propio Tribunal Superior de Justicia, como afirman los solicitantes del Dictamen, manifieste que esta regla deriva directamente de la Constitución. Es fácilmente constatable que ni la Constitución, ni el Estatuto de autonomía, ni la legislación básica del Estado (incluso en el momento en que declaró el castellano como lengua vehicular en todo el Estado: disp. ad. 38.^a LOMCE), ni la legislación catalana, ni tampoco el Tribunal Constitucional en las múltiples ocasiones en las que ha interpretado todas estas normas han establecido en ningún momento esta regla, y ni siquiera ninguna otra similar por la que se fijen porcentajes concretos de distribución del uso de las lenguas oficiales en la enseñanza. Así, difícilmente puede sostenerse que sea una regla que deriva directamente de la Constitución y que, por consiguiente, sea vinculante para el legislador, y le obligue a respetarla.

Como se afirmará seguidamente, el tratamiento lingüístico en la enseñanza no universitaria sobre la base de porcentajes determinados entre las lenguas oficiales es una opción de política educativa legítima, aunque no la única posible. Y, como opción de naturaleza esencialmente política, la decisión

corresponde al legislador. Entender lo contrario conduciría a atribuir a los tribunales una facultad de decisión política que rebasa la función jurisdiccional que les otorga la Constitución (art. 117).

2. Como se ha anticipado, establecer una regla sobre el uso de las lenguas en la enseñanza fundamentada en determinados porcentajes, con la fijación de un mínimo (25 por ciento o cualquier otro) para cada una de ellas, puede ser una opción legítima a la hora de regular el régimen lingüístico de la enseñanza no universitaria. Pero, a la luz del marco constitucional y estatutario, así como incluso de la legislación estatal básica expuesta, que no incorpora la citada previsión en ningún momento, está claro que no es la única alternativa posible. Como venimos de indicar, regular la configuración concreta del tratamiento de las lenguas oficiales en el sistema educativo de Cataluña es una decisión claramente de naturaleza política, que corresponde adoptar a los poderes políticos y, en primer lugar, al legislador catalán. De hecho, este es el único habilitado para hacerlo al amparo de sus competencias, de forma que puede optar por el modelo de porcentajes, con todas las múltiples variantes que ofrece, pero también por cualquier otro, estableciendo el régimen lingüístico concreto con el que se desarrolla la enseñanza, en este caso, no universitaria. Y, en este sentido, es obvio que en este aspecto existe un amplio abanico de posibilidades, que derivan de una jurisprudencia constitucional consolidada. Lo que debe hacerse, para valorar la legitimidad constitucional y estatutaria de la decisión que adopte el legislador, es determinar su adecuación al marco jurídico configurado por la Constitución (arts. 3, 27 y 149.1.30) y el Estatuto (arts. 6, 35 y 131) y los requerimientos y condiciones generales establecidos por la doctrina de constitucionalidad a la que está sometido —en los términos que se han expuesto en el fundamento jurídico segundo—, que, como se ha observado, no incluye una regla cerrada y, aún menos, de distribución por porcentajes concretos.

3. La Proposición de ley objeto de este Dictamen adopta una decisión sobre el uso y aprendizaje de las lenguas oficiales en la enseñanza no universitaria, cuyo contenido ya se ha expuesto anteriormente, y que ahora puede sintetizarse diciendo que se basa en un sistema flexible, por el que atribuye la concreción del uso del catalán y el castellano a cada centro, el cual tendrá que aprobar un proyecto lingüístico como parte de su proyecto educativo, dentro de unos criterios que aquella misma fija, y partiendo de la garantía de una presencia adecuada, curricular y educativa, de ambas. Es una opción, por consiguiente, que evita un tratamiento lingüístico homogéneo y uniforme, y que, por el contrario, pretende adecuarse a las circunstancias concretas de cada centro, de orden social, pedagógico y tecnológico, que pueden ser muy diversas, respondiendo así a las condiciones y necesidades concretas que se presentan en cada caso para alcanzar los objetivos y finalidades generales de todo el sistema educativo, entre las que figura, destacadamente en el ámbito de las competencias de comunicación lingüística del alumnado, la de garantizar el dominio, oral y escrito, de las dos lenguas oficiales al finalizar la educación obligatoria.

Para valorar la adecuación de esta ordenación al bloque de la constitucionalidad que vincula al legislador de Cataluña deben distinguirse dos cuestiones diferentes: a) por un lado, la remisión a los proyectos lingüísticos de los centros para fijar el uso del castellano (y, en consecuencia, en general, el uso de las dos lenguas oficiales); b) y por otro, el criterio con el que la ley determina que deberá realizarse esta tarea por parte de los proyectos lingüísticos de los centros, que no incluye una distribución porcentual entre las dos lenguas oficiales.

4. El apartado 1 del artículo 2 de la Proposición de ley establece, en efecto, que «[e]l castellano se emplea en los términos que fijen los proyectos lingüísticos de cada centro, de acuerdo con los criterios establecidos por los siguientes puntos». La norma objeto de dictamen, consiguientemente,

determina unos criterios generales, que se examinarán a continuación, a partir de los que cada centro deberá concretar el uso de las lenguas que considere más adecuado en sus actividades curriculares y proyectos educativos. La citada remisión es posible, en la medida en que no existe ninguna reserva de ley sobre esta materia específica —la concreta ordenación del uso de las lenguas oficiales en los centros educativos de la enseñanza no universitaria— y dado que el precitado artículo 2 (apdos. 2 a 4) establece los parámetros a los que deberán ajustarse los diversos proyectos lingüísticos que aprueben los centros. La Proposición de ley dispone, además, que estos proyectos, aparte de ajustarse a las indicaciones establecidas por la ley y a la ordenación curricular de cada etapa educativa, deberán elaborarse de acuerdo con los criterios fijados reglamentariamente por el departamento competente en materia de educación y que serán verificados por este mismo departamento para asegurar su adecuación a la normativa vigente.

Así pues, de la dicción del artículo 2 de la Proposición de ley, se deriva claramente que no hay una remisión en blanco a los proyectos lingüísticos de cada centro, y que, asimismo, el departamento competente en materia educativa puede controlarlos para verificar el cumplimiento de la normativa que los regula, integrada no solamente por la ley, sino también por las normas reglamentarias dictadas para su desarrollo.

Por añadidura, dicha remisión a los proyectos lingüísticos de cada centro, que se integran a sus proyectos docentes, se corresponde con la autonomía que se reconoce a los centros educativos, tanto en la Constitución (art. 27.6) como en la LOE (arts. 120 y 121) y la LEC (arts. 90 y siguientes), y que constituye uno de los elementos clave de la organización del sistema educativo actual. La legislación vigente, tanto estatal como catalana, establece ya la aprobación de proyectos docentes por parte de los centros, como medio básico para adaptar la enseñanza a las condiciones concretas en las que debe ser impartida, y se prevé también que estos proyectos incluyan previsiones en el ámbito

lingüístico (art. 121.2 bis LOE y art. 14 LEC). De esta forma, la remisión de la concreción del uso de las lenguas en la enseñanza en cada centro se inscribe con naturalidad en la organización del sistema educativo vigente.

5. Como se ha señalado, la remisión a los proyectos lingüísticos de los centros, incluidos en su proyecto educativo, no se hace en blanco, sino que se sujeta a determinados criterios, que, necesariamente, sirven de marco de referencia para su elaboración y aprobación y, después, para su control por parte del departamento competente en materia educativa. En primer lugar, este marco está integrado por las disposiciones legales que son de aplicación al régimen jurídico lingüístico de la enseñanza no universitaria, repetidas sintéticamente en el artículo 2 de la Proposición de ley —sin perjuicio, obviamente, que sean de aplicación en su totalidad y no solamente en los términos recogidos en el citado artículo 2 de la Proposición: (i) el catalán es la lengua normalmente utilizada como lengua vehicular y de aprendizaje, y (ii) el aprendizaje y el uso curricular y educativo del catalán y el castellano deben estar garantizados y tener una presencia adecuada en los currículos y en los proyectos educativos, (iii) con el fin de asegurar que todo el alumnado alcance el dominio oral y escrito de las dos lenguas oficiales al final de la educación obligatoria.

Y, en segundo lugar, el apartado 3 del artículo 2 de la Proposición de ley determina también un conjunto de criterios específicos para la elaboración y aprobación de los proyectos lingüísticos de cada centro a la hora de fijar la presencia de las dos lenguas oficiales en la enseñanza que imparte cada uno: la situación sociolingüística general, la de los centros y su entorno, los objetivos de normalización lingüística y la evolución del proceso de aprendizaje lingüístico, oral y escrito, de acuerdo con los instrumentos de control, evaluación y mejora de las competencias lingüísticas. El mismo apartado 3 señala también que la presencia de las lenguas oficiales en la enseñanza de cada centro debe determinarse exclusivamente con criterios pedagógicos y de forma singularizada en cada uno de ellos, a partir de un abordaje global,

integrador y de transversalidad curricular, que incluya todos los espacios educativos y los recursos de aprendizaje, incluidos los digitales.

No parece que pueda hacerse ningún reproche a los criterios citados desde el punto de vista de su razonabilidad ni de su adecuación y proporcionalidad a las finalidades básicas del sistema educativo, ni tampoco desde el punto de vista de su adecuación al bloque de la constitucionalidad en la materia.

Ciertamente, se trata de criterios generales, pero, como sucede habitualmente en la legislación, la ley contiene previsiones genéricas, en el grado que considere oportuno, que posteriormente, si es necesario, y dentro de los márgenes de las reservas de ley y de la jerarquía normativa, pueden ser desarrolladas y concretadas en vía reglamentaria. Esto es lo que establece explícitamente en este caso el propio artículo 2, apartado 4, de la Proposición de ley, que especifica que los proyectos lingüísticos de los centros deben elaborarse según los criterios fijados por el departamento competente en materia de educación, que, además, debe verificar que se adecuen a la normativa vigente.

Puede concluirse, consiguientemente, que los criterios fijados por el artículo 2, apartado 3, de la Proposición de ley para la elaboración de los proyectos lingüísticos por parte de los centros docentes son conformes a las prescripciones constitucionales y estatutarias que debe respetar el legislador catalán al establecer los usos de las lenguas oficiales en este ámbito.

Dicha conclusión no se contradice porque estos criterios no adopten el método del reparto de los usos lingüísticos en la enseñanza por porcentajes. Como ya se ha razonado, el establecimiento de una regla de porcentajes (general, fija, mínima, flexible o de cualquier otro tipo) puede ser una opción política legítima, pero, como opción política que es, debe ser decidida por los poderes públicos competentes, empezando por el Parlament, que en este caso la ha

adoptado, como se ha indicado, y por las razones que se han expuesto, respetando el marco constitucional y estatutario vigente.

De acuerdo con todo lo que se ha expuesto, cabe concluir que el artículo 2 de la Proposición de ley sobre el uso y aprendizaje de las lenguas oficiales en la enseñanza no universitaria no vulnera la Constitución ni el Estatuto.

Vistos los razonamientos contenidos en los fundamentos jurídicos precedentes, formulamos las siguientes

CONCLUSIONES

Primera. El artículo 2, apartado 1, de la Proposición de ley sobre el uso y aprendizaje de las lenguas oficiales en la enseñanza no universitaria, con respecto a la omisión de la declaración del castellano como lengua vehicular, no vulnera los artículos 3 y 27 de la Constitución ni los artículos 6 y 35 del Estatuto, en los términos en los que los ha interpretado el Tribunal Constitucional.

Adoptada por unanimidad.

Segunda. El artículo 2, apartados 2 a 4, de la Proposición de ley, con respecto a la regulación de los criterios que determinan el uso curricular y educativo del catalán y del castellano sin establecer porcentajes, no vulnera los artículos 3 y 27 de la Constitución ni los artículos 6 y 35 del Estatuto, en los términos en los que los ha interpretado el Tribunal Constitucional

Adoptada por unanimidad.

Este es nuestro Dictamen, que pronunciamos, emitimos y firmamos en el Palau Centelles en la fecha indicada en el encabezamiento.