

4. Informació

4.75. Dictàmens del Consell de Garanties Estatutàries

Proposició de llei sobre l'ús i l'aprenentatge de les llengües oficials en l'ensenyament no universitari

202-00046/13

DICTAMEN DEL CONSELL DE GARANTIES ESTATUTÀRIES

Reg. 62998 / Coneixement: Mesa del Parlament, 07.06.2022

A la presidenta del Parlament

Senyora,

D'acord amb l'article 22.1 i 23.b de la Llei 2/2009, de 12 de febrer, del Consell de Garanties Estatutàries, us trameto, adjunt, el Dictamen 3/2022, d'aquest Consell, emès el 7 de juny de 2022, en relació amb la Proposició de llei sobre l'ús i l'aprenentatge de les llengües oficials en l'ensenyament no universitari.

Atentament,

Barcelona, 7 de juny de 2022

Joan Vintró Castells, president del Consell de Garanties Estatutàries

Dictamen 3/2022, de 7 de juny, sobre la Proposició de llei sobre l'ús i l'aprenentatge de les llengües oficials en l'ensenyament no universitari

El Consell de Garanties Estatutàries, amb l'assistència del president Joan Vintró Castells, de la vicepresidenta Laura Díez Bueso, de la consellera secretària Margarida Gil Domènech, del conseller Enoch Albertí Rovira, de les conselleres Mercè Barceló Serramalera, Montserrat Rosell Martí i Eva Pons Parera i dels consellers Francesc Esteve Balagué i Eduard Roig Molés, ha acordat emetre el següent

Dictamen

Sol·licitat pels grups parlamentaris de Vox en Catalunya, Ciutadans i Mixt, del Parlament de Catalunya, respecte de la Proposició de llei sobre l'ús i l'aprenentatge de les llengües oficials en l'ensenyament no universitari (BOPC 317, de 24 de maig de 2022).

Antecedents

1. El dia 26 de maig de 2022 va tenir entrada en el Registre del Consell de Garanties Estatutàries un escrit de la presidenta del Parlament, de la mateixa data (Reg. núm. 2022000192), en què es comunicava al Consell l'Acord de la Mesa del Parlament, de 26 de maig, pel qual, segons el que preveuen els articles 16.1.b i 23.b de la Llei 2/2009, de 12 de febrer, del Consell de Garanties Estatutàries (LCGE), es va admetre a tràmit la sol·licitud de dictamen sobre l'adequació a l'Estatut i a la Constitució de la Proposició de llei sobre l'ús i l'aprenentatge de les llengües oficials en l'ensenyament no universitari, presentada el 26 de maig pels grups parlamentaris Vox en Catalunya, Ciutadans i Mixt (núm. Registre Parlament 61716).

2. El Consell de Garanties Estatutàries, en la sessió del dia 27 de maig de 2022, després d'examinar la legitimació i el contingut de la sol·licitud, de conformitat amb els articles 23 a 25, apartats 1 a 3, LCGE, va acordar la seva admissió a tràmit, es va declarar competent per emetre el dictamen corresponent i en va designar ponent el conseller senyor Enoch Albertí Rovira.

3. En la mateixa sessió, a l'empara de l'article 25 LCGE, apartats 4 i 5, i de l'article 35 del Reglament d'organització i funcionament del Consell, va acordar adreçar-se als sol·licitants, a tots els grups parlamentaris i també al Govern a fi de sol·licitar-los la informació i la documentació complementàries de què disposessin sobre la matèria sotmesa a dictamen.

4. Finalment, després de les corresponents sessions de deliberació del Consell, el dia 7 de juny de 2022 ha tingut lloc la votació i l'aprovació d'aquest Dictamen, d'acord amb el que preveuen els articles 26.3 LCGE i 38 del Reglament d'organització i funcionament del Consell.

Fonaments jurídics

Primer. L'objecte del Dictamen

Tal com es desprèn dels antecedents, els grups parlamentaris de Vox en Catalunya, Ciutadans i Mixt, a l'empara dels articles 23.b i 26 bis LCGE, han demanat dictamen al Consell respecte a la Proposició de Llei sobre l'ús i l'aprenentatge de les llengües oficials en l'ensenyament universitari (en endavant, Proposició de Llei).

Per tal de delimitar l'objecte del Dictamen, exposarem, en primer lloc, les línies generals del contingut de la Proposició de Llei i el marc normatiu en el qual s'inse-reix. Segonament, concretarem els dubtes de constitucionalitat i d'estatutarietat que aquesta iniciativa legislativa suscita als peticionaris i els motius en què els fonamen-ten. I, en darrer terme, indicarem quina serà l'estructura del nostre pronunciament consultiu per donar la resposta convenient a les qüestions anteriors.

1. La Proposició de Llei, tramitada pel procediment de lectura única i d'urgència extraordinària amb reducció de terminis (art. 138.2 i 107.4 RPC), ha estat elaborada a l'empara de les competències en matèria de llengua pròpia (art. 143 EAC) i edu-cació (art. 131 EAC), i té com a objecte «regular l'ús i l'aprenentatge de les llengües oficials en l'ensenyament no universitari d'acord amb criteris pedagògics» (art. 1), per tal d'adaptar aquest ús als diversos canvis que s'han produït en els contextos ju-rídic, social, educatiu i tecnològic, que afecten la gestió de les llengües en l'àmbit de l'ensenyament. Així, recollint el que diu l'exposició de motius de la norma, els condicionants que plantegen nous reptes són, sintèticament, els fluxos migratoris, que han convertit les aules en realitats multilingües; la renovació profunda que ha experimentat la metodologia docent que, d'assignatures tradicionals i estanques, ha passat a tenir un enfocament en què les habilitats i els coneixements s'adquireixen mitjançant àrees competencials i transversals, i la irrupció creixent de les noves tec-nologies en les activitats educatives, que supera una educació centrada només en llibres de text. En definitiva, el fet que l'alumnat faci servir més d'una llengua per dur a terme una mateixa activitat «fa imprescindible una aproximació holística al tractament de les llengües en el marc dels processos comunicatius i d'aprenentatge que tenen lloc en l'àmbit educatiu», amb la finalitat «estatutària i legalment establerta de garantia del domini, oral i escrit, de les llengües oficials per part de l'alumnat en finalitzar l'ensenyament obligatori i en els subsegüents estudis no universitaris» (par. quart i cinquè).

D'acord amb l'anterior, l'article 2, apartat 1, de la Proposició de Llei declara que el català, com a llengua pròpia de Catalunya, és la llengua normalment emprada com a llengua vehicular i d'aprenentatge del sistema educatiu i la d'ús normal en l'acollida de l'alumnat nouvingut. A continuació, preveu que el castellà és emprat en els termes que fixin els projectes lingüístics de cada centre, d'acord amb els criteris que estableix l'apartat 2 del mateix precepte. Així: que l'ensenyament i l'ús curri-cular i educatiu del català i del castellà han d'estar garantits i tenir una presència adequada en els currículums i en els projectes educatius perquè l'alumnat assoleixi el domini, oral i escrit, de les dues llengües al final de l'educació obligatòria (apt. 2); que correspon a cadascun dels centres educatius de manera singularitzada deter-minar l'abast de la dita presència, exclusivament basant-se en criteris pedagògics i tenint en compte la situació sociolingüística general, la dels centres i el seu entorn, els objectius de normalització lingüística i l'evolució del procés d'aprenentatge lin-güístic, oral i escrit, d'acord amb els instruments de control, avaluació i millora de les competències lingüístiques (apt. 3), i que els projectes lingüístics dels centres educatius s'han d'ajustar a aquesta norma, a l'ordenació curricular de cada etapa i

als criteris fixats pel departament competent en matèria d'educació, al qual correspon verificar la seva adequació a la normativa vigent (apt. 4).

La disposició addicional (primera) de la Proposició de llei es projecta sobre els centres de l'Aran, que han de tenir projectes lingüístics que garanteixin l'aprenentatge i l'ús curricular i educatiu habitual de l'aranès, llengua pròpia d'aquest territori. La segona, relativa a l'impacte pressupostari, estableix que els preceptes que comportin despeses a càrrec dels pressupostos de la Generalitat, o una disminució dels ingressos, no produiran efectes fins que entri en vigor la llei de pressupostos corresponent a l'exercici pressupostari immediatament posterior a l'entrada en vigor de la llei. A l'últim, la disposició final declara l'entrada en vigor de la norma l'endemà de la seva publicació en el *Diari Oficial de la Generalitat de Catalunya*.

2. Atès el seu contingut i la seva finalitat, resulta clar que la Proposició de llei objecte de dictamen s'insereix en el context de la normativa catalana que regula el règim lingüístic del sistema educatiu de Catalunya, concretant-ne algun aspecte, en els termes exposats. D'una banda, principalment, manté una relació directa amb la Llei 12/2009, de 10 de juliol, d'educació que, en desenvolupament de l'article 35 EAC, configura el règim lingüístic del sistema educatiu a Catalunya (art. 9, 10, 11, 14, 17, 47, 52.2.c i d, 56, 57 i 61), a través del qual, sigui quina sigui la llengua habitual de la població escolar en iniciar l'ensenyament, s'ha d'assolir el compliment del deure i l'exercici del dret de conèixer amb suficiència oral i escrita el català i el castellà. I, més concretament, amb els seus articles 10 («Dret i deure de conèixer les llengües oficials») i 11 («El català, llengua vehicular i d'aprenentatge»), només el primer dels quals va ser objecte d'impugnació davant el Tribunal Constitucional, que el va declarar conforme amb la norma fonamental (STC 51/2019, d'11 d'abril). I de l'altra, està connectada també amb la Llei 1/1998, de 7 de gener, de política lingüística, que formula els conceptes jurídics de llengua pròpia a l'ensenyament (art. 20) i de llengua vehicular a l'ensenyament no universitari (art. 21).

Endemés, en l'àmbit reglamentari, un conjunt de decrets en matèria d'ordenació dels ensenyaments han desenvolupat, pel que ara interessa, el règim lingüístic en les diverses etapes de l'educació. Així, el Decret 181/2008, de 9 de setembre, en relació amb el segon cicle de l'educació infantil (anulat parcialment per la Sentència del Tribunal Suprem de 12 de juny de 2012); el Decret 119/2015, de 23 de juny, pel que fa a l'educació primària, i el Decret 187/2015, de 25 d'agost, quant a l'educació secundària obligatòria.

Molt recentment, es pot fer al·lusió a l'aprovació pel Govern del Decret llei 6/2022, de 30 de maig, pel qual es fixen els criteris aplicables a l'elaboració, l'aprovació, la validació i la revisió dels projectes lingüístics dels centres educatius, que té per objecte fixar els criteris aplicables a l'elaboració, l'aprovació, la validació i la revisió dels projectes lingüístics dels centres educatius públics i dels centres educatius privats sostinguts amb fons públics, a l'efecte d'establir els aspectes relatius a l'organització de l'ensenyament i l'ús de les llengües oficials en cada centre (art. 1).

A escala estatal, cal fer esment de la Llei orgànica 2/2006, de 3 de maig, d'educació i, en especial, dels articles 2.1.j, 6.4, 17.e, 23.h, 30.2.a, 33.e, 121.2 bis i de la disposició addicional trenta-vuitena, normes totes elles declarades bàsiques per la disposició final cinquena de la mateixa Llei orgànica. Val a dir que diversos paràgrafs de l'apartat 4.c de la precitada disposició addicional, en la seva redacció anterior, aprovada per la Llei orgànica 8/2013, de 9 de desembre, per a la millora de la qualitat educativa, van ser declarats inconstitucionals i nuls pel Tribunal Constitucional (STC 14/2018, de 20 de febrer).

Finalment, en el terreny internacional hom pot esmentar la Carta europea de les llengües regionals i minoritàries, aprovada el 25 de juny de 1992 (signada per l'Estat espanyol el 5 de novembre de 1992 i posteriorment ratificada el 2 de febrer de 2001, BOE núm. 222, de 15 de setembre de 2001) a partir de la qual l'Estat espanyol es compromet, entre altres objectius, a fer possible la garantia que una part substancial

de l'ensenyament en totes les etapes i els cicles educatius es faci en les dites llengües regionals o minoritàries, sens perjudici de l'ensenyament de la llengua o les llengües oficials de l'Estat. A aquest efecte, també es compromet a adoptar disposicions que assegurin l'ensenyament de la història i de la cultura de les quals és expressió la llengua regional o minoritària; a assegurar la formació inicial i permanent dels ensenyants en aquestes llengües, i a crear òrgans de control encarregats del seguiment de les mesures adoptades i dels progressos realitzats en aquest àmbit i a fer informes periòdics de caràcter públic al respecte (art. 8.1).

3. Pel que fa a la sol·licitud dels grups parlamentaris, se centra en l'article 2 de la Proposició de Llei, en la mesura que consideren que aquest precepte planteja diversos dubtes de constitucionalitat i d'estatutarietat, que agrupen en tres apartats.

En el primer, alleguen que vulnera els articles 3.1, 3.2 i 27 CE i l'article 6 EAC, perquè consideren que l'esmentada iniciativa legislativa reconeix només com a llengua vehicular la llengua catalana i «[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». D'aquesta manera, entenen que la interpretació que fa la norma «sobre la no vehicularidad del castellano es manifiesta e injustificadamente contraria a lo resuelto por el Tribunal», fent citació, a aquests efectes, de les STC 31/2010, de 28 de juny, i 337/1994, de 23 de desembre. Per tant, l'apartat 1 de l'article 2 de la Proposició de Llei només seria constitucional, en opinió dels sol·licitants, si, en tot cas, garantís el caràcter vehicular del castellà i que aquesta vehicularitat es fixés, com a mínim, en un 25 per cent de les assignatures troncales que no fossin la llengua castellana, tot i admetent que, respectant aquest percentatge, la normalització lingüística pot justificar una proporció diferent de la igualtat.

Subsidiàriament, quant a l'apartat 2 del mateix article, afegeixen que només seria constitucional si s'interpretés que garanteix l'ensenyament «en catalán y en castellano», i no només el domini d'aquestes dues llengües. A l'últim, entenen que el dret a l'ensenyament vehicular en castellà es troba en una situació de discriminació respecte a l'ensenyament vehicular en català, ja que els ciutadans tenen el dret, derivat de la Constitució i de la normativa orgànica bàsica estatal, a rebre de la «Administración de la Generalitat docencia en lengua castellana en una proporción razonable, con el mínimo del 25 % de asignatura».

En el segon grup de retrets, que parteix d'una interpretació de conformitat de l'article 35 EAC a fi de poder-lo considerar constitucional, argumenta que la Proposició de Llei només és constitucional si s'interpreta en el mateix sentit que aquest precepte estatutari, és a dir, que no impedeix el dret a rebre ensenyament en castellà com a llengua vehicular i d'aprenentatge.

En el tercer i darrer, addueixen la vulneració de la Sentència del Tribunal Superior de Justícia de Catalunya, de 16 de desembre de 2020, perquè entenen que la Proposició de Llei és ambigua i no recull el mandat judicial d'incorporar el castellà com a llengua vehicular en l'ensenyament, alhora que no garanteix tampoc que tot l'alumnat hagi de rebre de forma efectiva i immediata l'ensenyament mitjançant la utilització vehicular normal del castellà, en un percentatge no inferior al 25 per cent. Afegeixen, a més, que aquest mínim, per sota del qual no es pot parlar de llengua vehicular, és un dret fonamental que deriva directament de la Constitució, d'allò resolt pel Tribunal Constitucional (STC 31/2010) i del que ha dit aquest mateix Consell en els seus dictàmens, i que obliga les autoritats públiques catalanes al seu compliment.

4. Fetes les consideracions anteriors, i amb vista a donar resposta a la petició dels grups parlamentaris, en el fonament jurídic segon efectuarem l'exposició del paràmetre constitucional i estatutari en matèria de règim lingüístic a l'ensenyament públic no universitari, i en el fonament jurídic tercer i darrer, l'aplicarem a la Proposició de Llei i, específicament, al seu article 2, objecte d'aquest Dictamen, per tal de determinar si s'adequa o no a la Constitució i a l'Estatut.

Segon. El marc constitucional i estatutari del règim lingüístic de l'ensenyament no universitari

1. En aquest fonament jurídic exposarem les disposicions constitucionals i estatutàries que constitueixen el marc normatiu principal del règim lingüístic a l'ensenyament no universitari.

Cal indicar d'entrada que la legislació dictada pels ens competents, exposada en el fonament jurídic anterior, i el subsegüent i prolix desplegament efectuat per les administracions públiques formen un conjunt complex en què la major part dels seus elements ha estat objecte de diverses modificacions al llarg del temps, i sobre els quals han recaigut igualment nombroses sentències del Tribunal Constitucional i dels tribunals ordinaris, que els han interpretat amb ocasió de les controvèrsies i els litigis, d'ordre molt divers, que s'han sotmès al seu coneixement.

Aquest Consell ha tingut ocasió de pronunciar-se en múltiples ocasions sobre algunes d'aquestes normes, en aspectes molt diversos. Així, en especial, es poden citar els DCGE 5/2016, de 5 d'octubre, sobre el Reial decret 310/2016, de 29 de juliol, pel qual es regulen les avaluacions finals d'educació secundària obligatòria i de batxillerat; 2/2016, de 3 de març, sobre el Reial decret 1058/2015, de 20 de novembre, pel qual es regulen les característiques generals de les proves de l'avaluació final d'educació primària que estableix la Llei orgànica 2/2006, de 3 de maig, d'educació; 21/2014, de 30 de setembre, sobre el Reial decret 591/2014, d'11 de juliol, pel qual es regulen els procediments administratius relatius al reconeixement de la compensació dels costos d'escolarització previstos en l'apartat 4 de la disposició addicional trenta-vuitena de la Llei orgànica 2/2006, de 3 de maig, d'educació; 4/2014, de 12 de febrer, sobre la Llei orgànica 8/2013, de 9 de desembre, per a la millora de la qualitat educativa; 3/2014, de 28 de gener, sobre la Llei orgànica 8/2013, de 9 de desembre, per a la millora de la qualitat educativa, o el DCC núm. 294, de 10 de juny de 2009, sobre el Projecte de Llei d'educació.

A continuació, tot i que no és necessari reiterar la interpretació general que, en aquests pronunciaments anteriors, ha realitzat el Consell en matèria de règim lingüístic de l'ensenyament no universitari a Catalunya (en especial, en els DCGE 2/2016, 21/2014 i 3/2014), resulta convenient destacar els elements d'aquest règim que són més rellevants a fi de valorar específicament l'adequació de la Proposició de Llei actual al paràmetre constitucional i estatutari a què està subjecta, integrat essencialment pels articles 3, 27 i 149.1.30 CE, i els articles 6 i 35 EAC.

2. Cal ressaltar en primer lloc que la Constitució, a diferència del que va fer la Constitució de 1931 (art. 50), no imposa un determinat model lingüístic de l'ensenyament. La Constitució de 1978, en efecte, ni en el seu article 3 ni a l'article 27, quan estableix el règim general d'oficialitat de les llengües i quan reconeix el dret a l'educació, respectivament, no predetermina el règim lingüístic concret que hagi de seguir l'ensenyament no universitari, sinó que admet, dins d'un marc, diferents possibilitats, que poden generar models diversos. En aquest sentit, cal remarcar que s'han desenvolupat règims lingüístics de l'ensenyament a Catalunya, el País Basc, Navarra, la Comunitat Valenciana, les Illes Balears i Galícia, de característiques no coincidents (en alguns casos, models de separació o doble línia lingüística i, en altres, models de conjunció lingüística, amb variants pròpies), i que el Tribunal Constitucional ha admès aquesta pluralitat de règims, tots ells, en principi, conformes a la Constitució.

Així, el Tribunal Constitucional ha admès la legitimitat 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). Aquest darrer model, que reconeix la llengua catalana com a centre de gravetat i llengua vehicular i d'aprenentatge en el sistema educatiu, amb la finalitat d'assegurar la normalització de l'ús del català i la integració social, ha estat constantment avalat per la doctrina constitucional des dels seus inicis fins a l'actualitat (per totes, STC 15/2013, de 31 de gener, FJ 4).

De la Constitució, certament, es desprenen alguns requeriments i condicions generals, que es veuran a continuació, però la determinació concreta del règim lingüístic de l'ensenyament correspon a cada comunitat autònoma, a partir del seu Estatut d'autonomia, des de la doble perspectiva del règim d'oficialitat que hagi establert respecte de la seva llengua pròpia específica (per remissió de l'art. 3.2 CE), d'una banda, i, d'una altra, de les competències que hagi assumit en matèria d'ensenyament, en l'exercici de les quals haurà de respectar la legislació bàsica de l'Estat sobre educació (*ex art. 149.1.30 CE*), que es puguin projectar sobre l'àmbit lingüístic.

3. En especial, cal destacar que la Constitució no estableix un dret d'opció lingüística, en virtut del qual els pares, els tutors o els propis alumnes puguin escollir la llengua de l'ensenyament, per rebre'l només en una de les llengües oficials en el territori de la seva comunitat autònoma. Aquesta qüestió ha estat tractada ja pel Consell en nombroses ocasions, i en especial als DCGE 3/2014 i 2/2016, als quals ens remetem. I en aquesta mateixa línia s'ha pronunciat reiteradament el Tribunal Constitucional, que ha establert una clara doctrina sobre aquesta qüestió (STC 195/1989, de 27 de novembre, FJ 3; 19/1990, de 12 de febrer, FJ 4; 337/1994, FJ 9.A; 31/2010, de 28 de juny, FJ 24; 15/2013, FJ 3; 109/2019, d'1 d'octubre, FJ 7, entre d'altres). És suficient recordar ara el pronunciament que va fer la STC 337/1994, que s'ha mantingut al llarg de la jurisprudència constitucional, en el sentit que ni des de la perspectiva de la declaració del castellà com a llengua oficial de l'Estat i del dret d'usar-lo i el deure de conèixer-lo que estableix l'article 3.1 CE, ni tampoc des de la perspectiva del dret a l'educació reconegut a l'article 27 CE, es genera cap dret d'opció lingüística a favor dels pares, tutors o alumnes: «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 conclusión de que ni del contenido del derecho constitucional a la educación 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 elección de los interesados» (FJ 9.B).

4. La Constitució, però, com s'ha dit, no atribueix una llibertat absoluta a les comunitats autònomes per establir el règim lingüístic de l'ensenyament, sinó que se'n desprenen determinades condicions, que aquestes han de respectar. A banda de les de caràcter competencial, provinents de l'atribució a l'Estat del títol competencial previst a l'article 149.1.30 CE, que seran examinades després, el Tribunal Constitucional ha indicat dues condicions generals, derivades de la norma fonamental: la primera, que el castellà no sigui exclòs com a llengua docent, així com tampoc ho pot ser la llengua cooficial de la comunitat autònoma corresponent; i la segona, que el sistema educatiu ha de garantir el coneixement de les dues llengües oficials.

La primera ha estat afirmada pel Tribunal Constitucional des dels primers moments (STC 337/1994, FJ 10), i la STC 31/2010 va reforçar aquesta exigència en dir, a l'hora de resoldre la impugnació de l'article 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 condición, predicable con igual título del castellano en tanto que lengua asimismo oficial en Cataluña» (FJ 14). Aquesta afirmació és repetida amb relació a l'article 35.1 EAC, que estableix que «[e]l català s'ha d'utilitzar normalment com a

llengua vehicular i d'aprenentatge en l'ensenyament universitari i en el no universitari», quan el Tribunal Constitucional afirma que la manca de menció al castellà en aquest precepte estatutari 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). I, en aquesta qüestió, la STC 31/2010 conclou 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 segona condició, reiterada també al llarg de la jurisprudència constitucional (STC 88/1983, de 27 d'octubre, FJ 4; 337/1994, FJ 10; 31/2010, FJ 24, i 15/2013, FJ 3, entre d'altres), és que el sistema educatiu ha de garantir el coneixement de les dues llengües oficials, com a conseqüència natural precisament de la seva condició d'oficialitat, reconeguda per al castellà en la Constitució –i reforçada en aquest sentit per la previsió explícita del deure de conèixer-la– i per al català en l'Estatut (art. 6.1 i 2 EAC), amb l'establiment d'un deure de coneixement que el Tribunal Constitucional ha considerat de caràcter individualment exigible (a diferència del deure constitucional de coneixement del castellà, de caràcter general) i que troba el seu lloc específic precisament en l'àmbit de l'ensenyament (STC 31/2010, FJ 14). Aquest coneixement de les dues llengües oficials és realment la pedra angular del règim lingüístic de l'ensenyament, una de les finalitats bàsiques que, en l'àmbit de les competències comunicatives de l'alumnat, ha d'assolir l'ensenyament obligatori, de manera adequada en el seus diversos cicles, i que, al final, ha de garantir el domini, oral i escrit, de les dues llengües per part de tots els alumnes i les alumnes.

Aquesta és una finalitat que es configura com una obligació de resultat, que correspon als poders públics, segons les seves competències respectives, determinar com s'ha d'assolir. Així ha estat reconegut explícitament pel Tribunal Constitucional, que ha afirmat 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). I el Tribunal Constitucional ha afegit 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. D'acord amb la remissió constitucional de l'article 3.2 CE, l'Estatut del 2006 ha determinat el caràcter oficial del català, com a llengua pròpia de Catalunya. En l'àmbit específic de l'ensenyament, els seus articles 6.1 i 35 regulen el règim bàsic d'usos lingüístics en el sistema educatiu, recollint els trets principals del model de conjunció lingüística que havia establert la Llei de política lingüística. Els seus articles 6.1 i 35.1, en efecte, determinen que el català, com a llengua pròpia de Catalunya, és la llengua normalment emprada com a vehicular i d'aprenentatge en l'ensenyament, i l'article 35, en el seu apartat 2, estableix que els alumnes tenen dret a rebre l'ensenyament en català en l'ensenyament no universitari, així com el dret i el deure de conèixer amb suficiència, oral i escrita, el català i el castellà en finalitzar l'educació obligatòria, sigui quina sigui la seva llengua habitual en incorporar-se a l'ensenyament. Aquest mateix apartat disposa també que el català i el castellà han de tenir una presència adequada en els plans d'estudis. A l'últim, en l'apartat 3, fixa igualment una altra regla fonamental del sistema educatiu català: la no separació dels alumnes per raó de llengua, en termes de dret dels alumnes a no ser separats en centres ni en grups classe diferents per raó de la seva llengua habitual. Cal po-

sar en relleu que els precitats articles 6.1 i 35.1 EAC van ser declarats conformes a la Constitució per la STC 31/2010, en els termes que s'han posat de manifest en l'apartat anterior.

6. La determinació concreta del règim lingüístic de l'ensenyament per part dels poders públics s'ha de realitzar, a partir de les previsions substantives que acabem de veure, a través del sistema de distribució de competències establert constitucionalment i estatutària. Els títols competencials aplicables que apoderen la intervenció de l'Estat i de la Generalitat són els que s'estableixen en matèria d'ensenyament, en ser aquest el títol més específic, de tal manera que correspon a l'Estat establir la «[r]egulació de les condicions d'obtenció, expedició i homologació de títols acadèmics i professionals, i normes bàsiques per al desenvolupament de l'article 27 de la Constitució, a fi de garantir el compliment de les obligacions dels poders públics en aquesta matèria» (art. 149.1.30 CE), i a la Generalitat les facultats que preveu l'article 131 EAC, que li atorguen una competència exclusiva sobre determinades matèries i compartida sobre d'altres, en relació amb l'ensenyament no universitari, així com la competència executiva sobre l'expedició i l'homologació dels títols acadèmics i professionals estatals. Aquesta distribució de competències en matèria educativa ha estat examinada en altres pronunciaments del Consell (en especial, DCGE 7/2012, de 8 de juny, FJ 2 i 3, i 21/2014, FJ 2), als quals ens remetem ara.

Quant a la projecció d'aquestes competències en l'àmbit del règim lingüístic de l'ensenyament, cal ressaltar específicament, com a paràmetre indirecte de constitucionalitat, la Llei orgànica 2/2006, de 3 de maig, d'educació (LOE), dictada a l'empara de l'article 149.1.30 CE, que ha sofert successives modificacions. En la versió actualment vigent, arran de la Llei orgànica 3/2020, de 29 de desembre, de modificació de la Llei orgànica d'educació (LOMLOE), i pel que ara interessa, conté diverses previsions, amb caràcter de normes bàsiques, que fan referència a: (i) les finalitats del sistema educatiu, respecte de les quals diu que s'orientarà 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, apt. j), finalitat general que després concreta en relació amb l'educació primària –art. 17.e–, l'educació secundària –art. 23.h–, els cicles formatius de grau bàsic –art. 30.2.a– i el batxillerat –art. 33.e–; (ii) els ensenyaments mínims (distingint entre les comunitats autònomes que tinguin llengua cooficial –en les quals es fixen en un 50 per cent dels horaris escolars– i les que no –en les quals els ensenyaments mínims ocupen el 65 per cent dels horaris escolars–), i (iii) el tractament lingüístic del castellà i de les llengües oficials (art. 121.2 bis i disp. add. 38a).

Aquesta disposició addicional trenta-vuitena LOE, especialment rellevant als efectes del present Dictamen, estableix:

«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 important remarcar especialment que la LOE, en tant que legislació bàsica de l'Estat en matèria educativa, no declara la llengua castellana com a llengua vehicular, ni estableix cap percentatge de distribució de llengües en el sistema educatiu. Respecte a la primera qüestió, cal destacar, per contra, que la legislació orgànica vigent ha eliminat la declaració del castellà com a llengua vehicular a tot l'Estat que va introduir la Llei orgànica 8/2013, per a la millora de la qualitat educativa (LOMCE), declaració que va ser un parèntesi únic i temporal, en la mesura que tampoc no figurava en la legislació bàsica anterior. I, en relació amb la segona qüestió, cal destacar també que ni tan sols la LOMCE va establir percentatges (totals o mínims) de distribució de les llengües en l'ensenyament. En efecte, la LOMCE, avui derogada, després d'haver declarat 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. add. 38a apt. 1), va establir com a criteris per a l'ordenació de les llengües a l'ensenyament 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.»

Per tant, com s'ha dit, ni tan sols la LOMCE, després d'haver declarat el castellà com a llengua igualment vehicular, va establir percentatges de distribució de les llengües cooficials en l'ensenyament, sinó que es va referir només a la necessitat d'una ordenació segons una «proporció raonable». Avui, la Llei orgànica 3/2020, en la nova redacció que ha donat a la disposició addicional trenta-vuitena, deixa de parlar de «proporció raonable», tot establint el dret a rebre ensenyament en les dues llengües oficials, retornant així a un model flexible, en sintonia amb la posició de l'Estatut que, d'acord amb la Constitució, conté la configuració bàsica del tractament lingüístic de l'ensenyament, i segons el qual es respecten les competències de la Generalitat per determinar l'opció pedagògica més adequada quant a la distribució de l'ús de les llengües oficials al sistema educatiu a Catalunya de tal manera que es garanteixi plenament la capacitació de l'alumnat per a la comunicació en aquestes llengües.

En tot cas, aquesta exigència coincideix totalment amb el que disposa l'article 35.2 EAC i constitueix, com ja s'ha dit, una de les finalitats essencials del sistema educatiu, configurada com una obligació de resultat. Així, ha estat una norma central mantinguda en el temps que, en finalitzar l'educació obligatòria, els alumnes i les alumnes han d'haver assolit un domini ple i equivalent de la llengua castellana i la llengua cooficial, si existeix (LOE original, LOMCE i LOMLOE).

7. Un cop exposat el cànon de constitucionalitat i d'estatutarietat que emmarca la Proposició de Llei objecte de dictamen, resulta adequat recordar que, a partir de l'article 35 EAC i de les competències atribuïdes pels articles 131 i 143 EAC, la Generalitat ha configurat, a través de la Llei 1/1998, de 7 de gener, de política lingüística (LPL) i de la Llei 12/2009, de 10 de juliol, d'educació (LEC), un règim lingüístic de l'ensenyament, qualificat en general com de conjunció lingüística, que es caracteritza, pel que interessa a aquest Dictamen per raó de les qüestions plantejades pels seus sol·licitants, pels següents trets principals: (i) la no separació de l'alumnat, ni per centres ni per grups classe, per raó de la seva llengua habitual, (ii) la finalitat d'assolir que els alumnes tinguin un coneixement suficient del català i del castellà en finalitzar l'ensenyament obligatori i (iii) l'ús del català com a llengua normalment emprada com a llengua vehicular i d'aprenentatge, (iv) que, tanmateix, no exclou l'ús del castellà en l'aprenentatge, (v) que ha de quedar reflectit en els projectes docents de cada centre. S'ha de notar que, tal com ha quedat exposat anteriorment, els elements d'aquest model de conjunció lingüística indicats als incisos (i), (ii), (iii) i (iv) han estat confirmats en la seva constitucionalitat per diverses sentències del Tribunal Constitucional, amb la interpretació que, en cada cas, n'ha fet, i que ha quedat també explicitada. Amb relació a l'element (v), val a dir que l'atorgament d'una àmplia capacitat als centres per aprovar el seu projecte educatiu s'adiu plenament amb el reconeixement de l'autonomia dels centres que reconeixen tant la Constitució (art. 27.6) com la LOE (art. 120 i 121) i la LEC (art. 91 i següents).

D'aquesta manera, se situa en el nucli del sistema educatiu la finalitat d'assolir el coneixement, oral i escrit, de les dues llengües al final del període d'ensenyament obligatori, prenent el català com a llengua normalment usada com a vehicular i remetent als projectes educatius dels centres la concreta determinació del tractament de les llengües en el si d'aquests. Cal recordar ara que la iniciativa legislativa objecte d'aquest Dictamen s'insereix plenament en aquest model, però, com s'ha dit en el fonament jurídic primer, el precisa en dues direccions: d'una banda, concreta que el castellà és també d'ús curricular i educatiu i, d'una altra, estableix determinats criteris que els centres han de seguir a l'hora d'aprovar els seus projectes lingüístics, incorporats al projecte educatiu. Aquestes consideracions són rellevants per valorar l'adequació de la Proposició de Llei a la Constitució i a l'Estatut, cosa que es farà en el fonament jurídic següent.

Tercer. L'examen de l'adequació a la Constitució i a l'Estatut de l'article 2 de la Proposició de llei objecte de dictamen

Tal com ha quedat indicat en el fonament jurídic primer, les qüestions de constitucionalitat i d'estatutarietat que planteja l'escrit de sol·licitud de dictamen en relació amb l'article 2 de la Proposició de Llei sobre l'ús i l'aprenentatge de les llengües oficials en l'ensenyament no universitari es poden sintetitzar bàsicament en dues: a) la no declaració per la Proposició de Llei del castellà com a llengua vehicular en condicions d'igualtat amb el català i b) la manca d'establiment d'un percentatge mínim del 25 per cent del castellà com a llengua d'ús en el sistema educatiu no universitari sostingut amb fons públics.

A partir del marc constitucional i estatutari general exposat en el fonament jurídic anterior, cal ara examinar aquestes dues qüestions, posant especial atenció en els retrets d'inconstitucionalitat formulats pels grups parlamentaris peticionaris.

A) L'omissió de declaració en la Proposició de llei del castellà com a llengua vehicular, en condicions d'igualtat amb el català

1. Com s'ha indicat en el fonament jurídic primer, la Proposició de llei objecte d'aquest Dictamen, en l'apartat 1 del seu article 2, estableix que «[e]l català, com a llengua pròpia de Catalunya, és la llengua normalment emprada com a llengua vehicular i d'aprenentatge del sistema educatiu» i segueix dient, en el mateix apartat, que «[e]l castellà és emprat en els termes que fixin els projectes lingüístics de cada centre, d'acord amb els criteris que s'estableixen en els següents punts». L'apartat 2, per la seva banda, determina que «[l]'ensenyament i l'ús curricular i educatiu del català i del castellà han d'estar garantits i tenir una presència adequada en els currículums i en els projectes educatius per tal que l'alumnat assoleixi el domini oral i escrit de les dues llengües oficials al final de l'educació obligatòria».

D'aquesta manera, certament, la Proposició de llei es refereix com a llengua vehicular de l'ensenyament només al català, mentre que alludeix al català i al castellà com a llengües «d'ús curricular i educatiu».

2. En substància, la Proposició de llei estableix un ús més ampli del castellà en el sistema educatiu respecte de les previsions contingudes a la Llei d'educació de Catalunya i la Llei de política lingüística, en la mesura que, com a novetat respecte d'aquestes dues lleis, recull explícitament el seu ús «curricular i educatiu». En aquest context, el currículum es defineix com el conjunt d'objectius, competències, continguts, mètodes pedagògics i criteris d'avaluació de cadascun dels ensenyaments regulats (així ho va fer la LEC, article 52.1, que, encara que va ser declarat inconstitucional per la STC 51/2019, ho va ser precisament per reiterar la definició de currículum que contenia la LOE, com a legislació bàsica estatal, i així ho fa també l'article 6.1 de la LOE avui vigent). I, per tant, la previsió de l'ús curricular d'una llengua suposa reconèixer la possibilitat que s'estengui sobre tot aquest conjunt d'elements que integren el sistema educatiu.

Això que s'acaba de dir té dues implicacions: d'una banda, clarament, la llengua declarada d'ús curricular i educatiu no queda exclosa del sistema educatiu i, d'altra banda, se li reconeix un ús que és obvi que va més enllà de la seva utilització només en la impartició d'aquesta llengua com a matèria, assignatura o àrea.

En aquest sentit, com veurem, ha d'estar garantida i tenir una presència adequada i singularitzada en els projectes lingüístics dels centres a partir d'un abordatge global, integrador i de transversalitat curricular, que inclogui tots els espais educatius i els recursos d'aprenentatge, inclosos els digitals (art. 2.3). Com diu l'exposició de motius de la Proposició de llei, objecte d'aquest Dictamen, els profunds canvis que ha experimentat la metodologia docent estan deixant enrere la concepció tradicional de l'ensenyament com una activitat basada en assignatures estanques i afavoreixen un enfocament molt més competencial en què els continguts i les habilitats s'adquireixen mitjançant matèries i àrees competencials i transversals. La previsió d'un tractament lingüístic global, que tingui en compte el conjunt d'activitats educatives, és precisament el que queda clarament reflectit amb la qualificació del català i el castellà com a llengües d'ús curricular i educatiu. Així, doncs, es compleixen sobradament les condicions que ha establert el Tribunal Constitucional en relació amb l'ús de les llengües oficials a l'ensenyament no universitari, com ja s'ha vist en el fonament jurídic segon (per totes, STC 337/1994, FJ 9 i 10).

3. D'altra banda, s'ha de ressaltar que el Tribunal Constitucional, de forma explícita, no ha considerat inconstitucional que la llei no contingui la declaració expressa del castellà com a llengua vehicular. En efecte, hem vist ja també en el fonament jurídic segon com el Tribunal Constitucional ha afirmat que ometre la menció del castellà com a llengua vehicular a l'article 35.1 EAC no és inconstitucional, perquè això no implica l'exclusió del castellà com a llengua docent (STC 31/2010, FJ 24). En la mateixa línia s'ha pronunciat aquest Consell, que ha considerat que el fet que la llengua catalana sigui llengua vehicular de l'ensenyament no suposa en cap cas l'ex-

clusió de la llengua castellana com a llengua docent (entre d'altres, DCGE 5/2016, FJ 2, i 21/2014, FJ 3).

4. Ultra això, s'ha de fer notar igualment que la legislació bàsica estatal en matèria d'educació mai, a excepció del període en què va estar vigent la LOMCE (des del 30 de desembre de 2013 fins al 19 de gener de 2021), ha declarat el castellà com a llengua vehicular. Com hem assenyalat en el fonament jurídic anterior, la LOE, en la seva versió actualment vigent, en establir a la disposició addicional trenta-vuitena la normativa bàsica en matèria lingüística a l'ensenyament, no qualifica el castellà com a llengua vehicular. No ho fa ara la legislació bàsica estatal, i no es pot retreure, òbviament, que no ho faci la legislació catalana. Encara menys si, tot i no qualificar-la explícitament així, de la Proposició de llei es desprèn que es respecta plenament el marc constitucional i estatutari, en la mesura que preveu un ús curricular i educatiu del castellà, que, tal com s'ha vist, va més enllà d'emprar-la en la impartició del seu propi ensenyament com a matèria.

Per aquests motius, que l'article 2, apartat 1, de la Proposició de llei no declari el castellà com a llengua vehicular no és contrari al bloc de la constitucionalitat.

5. En l'escrit de sol·licitud de dictamen s'expressa també, quant a la qüestió que acabem de veure, un retret a l'article 2 de la Proposició de llei per no establir un tractament igualitari del castellà respecte del català. En aquest sentit, cal recordar que la igualtat de llengües en l'ensenyament tampoc no ha estat mai exigida ni per la Constitució, ni per l'Estatut, ni per la legislació bàsica de l'Estat, ni explícitament ni en la interpretació que n'ha fet el Tribunal Constitucional al llarg de gairebé tres dècades.

La clau de volta del sistema educatiu, en aquest àmbit, s'ha fixat en l'objectiu que l'alumnat domini les dues llengües oficials al final del cicle educatiu obligatori, com s'ha exposat en el fonament jurídic segon. Nogensmenys, s'ha admès amb tota naturalitat que el tractament de les llengües fos diferent en els diversos sistemes educatius que existeixen a les comunitats autònomes, la qual cosa ha comportat l'existència de múltiples models lingüístics de l'ensenyament, tots considerats legítims per la doctrina constitucional. Alguns d'ells, com el de conjunció lingüística adoptat a Catalunya, situen el català com a centre de gravetat del sistema educatiu, i això implica, per definició, un tractament diferenciat de les dues llengües al seu si.

La clara admissió d'aquest ús diferenciat del català i del castellà en el sistema d'ensenyament és el fonament sobre el qual descansa la declaració de constitucionalitat que ha fet sempre el Tribunal Constitucional del model general de conjunció lingüística que ha adoptat Catalunya des de l'inici, sense excloure el castellà i amb les altres precisions que la doctrina constitucional ha efectuat al respecte, que s'han exposat en el fonament jurídic segon. I això, naturalment, sense generar cap discriminació de les persones per raó de llengua, prohibida explícitament per l'article 32 EAC, sinó més aviat al contrari: per evitar discriminacions socials per raons lingüístiques i per assegurar la igualtat d'oportunitats.

Per aquestes raons, no es pot considerar que el tractament diferenciat del castellà i del català a l'ensenyament que efectua l'article 2, apartat 1, de la Proposició de llei suposi, en si mateix, una discriminació contrària a la Constitució.

B) La manca d'establiment d'un percentatge mínim del 25 per cent del castellà com a llengua d'ús en l'ensenyament no universitari

Com s'ha dit, els sol·licitants del dictamen consideren que l'article 2 de la Proposició de llei que estem examinant vulnera la Constitució perquè no estableix un ús vehicular de les dues llengües oficials en l'ensenyament que garanteixi un mínim del 25 per cent a cada una.

1. S'ha d'assenyalar, en primer lloc, que els grups peticionaris fan derivar l'anterior exigència de la Sentència del Tribunal Superior de Justícia de Catalunya de 16 de desembre de 2020, esdevinguda ferma per la inadmissió a tràmit per part del

Tribunal Suprem del recurs de cassació que va interposar el Govern de la Generalitat contra la precitada Sentència (Providència de 18 de novembre de 2021), així com de les resolucions posteriors del Tribunal Superior de Justícia de Catalunya que instaven la seva execució, de manera especial la Interlocutòria de 4 de maig de 2022.

Sobre aquesta qüestió cal observar, d'entrada, amb caràcter general, que el contingut de les resolucions dels tribunals ordinaris no constitueix cap paràmetre per valorar la constitucionalitat ni l'estatutarietat de les lleis. Conseqüentment, no cal entrar a plantejar aquí, ja que no pertoca a aquest Consell i, a més, no és necessari als efectes del present Dictamen, la qüestió de quin tipus de resolució pot adoptar un tribunal ordinari en el marc del control de legalitat per omissió reglamentària ni quins són els seus límits (sobre aquesta qüestió pot resultar il·lustrativa la recent Sentència del Tribunal Suprem 670/2022, de 17 de febrer, que insisteix en el caràcter restrictiu del control jurisdiccional de les omissions reglamentàries i explicita que de cap manera pot suposar un control judicial sobre la predeterminació del contingut de la norma, atès que «la labor de reemplazar o adicionar contenidos a la norma reglamentaria aprobada no es un cometido que corresponda a los órganos jurisdiccionales»).

D'acord amb això, la regla del mínim del 25 per cent d'ús vehicular per a cada una de les llengües oficials, establerta en la Sentència referida del Tribunal Superior de Justícia de Catalunya, no es converteix en paràmetre de constitucionalitat ni d'estatutarietat, que vinculi el legislador i que, per tant, l'obligui a respectar-la.

Aquesta conclusió no queda desvirtuada pel fet que el Tribunal Superior de Justícia mateix, com diuen els sol·licitants del Dictamen, manifesti que aquesta regla deriva directament de la Constitució. És fàcilment constatable que ni la Constitució, ni l'Estatut d'autonomia, ni la legislació bàsica de l'Estat (fins i tot en el moment en què va declarar el castellà com a llengua vehicular a tot l'Estat: disp. add. 38a LOMCE), ni la legislació catalana, ni tampoc el Tribunal Constitucional en les múltiples ocasions en què ha interpretat totes aquestes normes han establert en cap moment aquesta regla, i ni tan sols cap altra de similar per la qual es fixin percentatges concrets de distribució de l'ús de les llengües oficials en l'ensenyament. Així, difícilment es pot sostenir que aquesta és una regla que deriva directament de la Constitució i que, per tant, sigui vinculant per al legislador, i l'obligui a respectar-la.

Com es dirà seguidament, el tractament lingüístic a l'ensenyament no universitari sobre la base de percentatges determinats entre les llengües oficials és una opció de política educativa legítima, encara que no l'única possible. I, com a opció de naturalesa essencialment política, la decisió correspon al legislador. Entendre el contrari conduiria a atribuir als tribunals una facultat de decisió política que ultrapassa la funció jurisdiccional que els atorga la Constitució (art. 117).

2. Com s'ha avançat, establir una regla sobre l'ús de les llengües a l'ensenyament fonamentada en determinats percentatges, amb la fixació d'un mínim (25 per cent o qualsevol altre) per a cadascuna d'elles, pot ser una opció legítima a l'hora de regular el règim lingüístic de l'ensenyament no universitari. Però, en vista del marc constitucional i estatutari, com també fins i tot de la legislació estatal bàsica que s'ha exposat, que no incorpora aquesta previsió en cap moment, és clar que no és l'única alternativa possible. Com acabem de dir, regular la configuració concreta del tractament de les llengües oficials en el sistema educatiu de Catalunya és una decisió clarament de naturalesa política, que correspon prendre als poders polítics i, en primer lloc, al legislador català. De fet, aquest és l'únic habilitat per fer-ho a l'empara de les seves competències, de forma que pot optar pel model de percentatges, amb totes les múltiples variants que ofereix, però també per qualsevol altre, establint el règim lingüístic concret amb què es desenvolupa l'ensenyament, en aquest cas, no universitari. I, en aquest sentit, és obvi que en aquest aspecte existeix un ampli ventall de possibilitats, que deriven d'una jurisprudència constitucional consolidada. El que s'ha de fer, per valorar la legitimitat constitucional i estatutària de la decisió que

prengui el legislador, és determinar la seva adequació al marc jurídic configurat per la Constitució (art. 3, 27 i 149.1.30) i l'Estatut (art. 6, 35 i 131) i els requeriments i condicions generals establerts per la doctrina de constitucionalitat al qual està sotmès –en els termes que s'han exposat en el fonament jurídic segon–, que, com s'ha vist, no inclou una regla tancada i, encara menys, de distribució per percentatges concrets.

3. La Proposició de llei objecte d'aquest Dictamen pren una decisió sobre l'ús i l'aprenentatge de les llengües oficials en l'ensenyament no universitari, el contingut de la qual ja s'ha exposat anteriorment, i que ara es pot sintetitzar dient que estableix un sistema flexible, pel qual atribueix la concreció de l'ús del català i castellà a cada centre, el qual haurà d'aprovar un projecte lingüístic com a part del seu projecte educatiu, dins d'uns criteris que aquella mateixa fixa, i partint de la garantia d'una presència adequada, curricular i educativa, d'ambdues. És una opció, per tant, que defuig un tractament lingüístic homogeni i uniforme, i que, per contra, pretén adequar-se a les circumstàncies concretes de cada centre, d'ordre social, pedagògic i tecnològic, que poden ser molt diverses, responen així a les condicions i a les necessitats concretes que es presenten en cada cas per assolir els objectius i les finalitats generals de tot el sistema educatiu, entre les quals figura, destacadament en l'àmbit de les competències de comunicació lingüística de l'alumnat, la de garantir el domini, oral i escrit, de les dues llengües oficials en finalitzar l'educació obligatòria.

Per valorar l'adequació d'aquesta ordenació al bloc de la constitucionalitat que vincula el legislador de Catalunya s'han de distingir dues qüestions diferents: a) d'una banda, la remissió que es fa als projectes lingüístics dels centres per fixar l'ús del castellà (i, en conseqüència, en general, l'ús de les dues llengües oficials); b) i de l'altra, el criteri amb el qual la llei determina que s'haurà de realitzar aquesta tasca per part dels projectes lingüístics dels centres, que no inclou una distribució percentual entre les dues llengües oficials.

4. L'apartat 1 de l'article 2 de la Proposició de llei estableix, en efecte, que «[e]l castellà és emprat en els termes que fixin els projectes lingüístics de cada centre, d'acord amb els criteris que s'estableixen en els següents punts». La norma objecte de dictamen, consegüentment, determina uns criteris generals, que s'examinaran tot seguit, a partir dels quals cada centre haurà de concretar l'ús de les llengües que consideri més adequat en les seves activitats curriculars i els projectes educatius. L'esmentada remissió és possible, en la mesura que no existeix cap reserva de llei sobre aquesta matèria específica –la concreta ordenació de l'ús de les llengües oficials als centres educatius de l'ensenyament no universitari– i atès que el precitat article 2 (apts. 2 a 4) estableix els paràmetres als quals s'hauran d'ajustar els diversos projectes lingüístics que aprovin els centres. La Proposició de llei disposa, a més, que aquests projectes, a banda d'ajustar-se a les indicacions establertes per la llei i a l'ordenació curricular de cada etapa educativa, hauran d'elaborar-se d'acord amb els criteris fixats reglamentàriament pel departament competent en matèria d'educació i que seran verificats per aquest mateix departament per assegurar la seva adequació a la normativa vigent.

Així doncs, de la dicció de l'article 2 de la Proposició de llei, se'n deriva clarament que no hi ha una remissió en blanc als projectes lingüístics de cada centre, i que, a més, el departament competent en matèria educativa pot controlar-los per verificar el compliment de la normativa que els regula, integrada no sols per la llei, sinó també per les normes reglamentàries dictades per al seu desenvolupament.

Oimés, aquesta remissió als projectes lingüístics de cada centre, que s'integren als seus projectes docents, s'adiu amb l'autonomia que es reconeix als centres educatius, tant a la Constitució (art. 27.6) com a la LOE (art. 120 i 121) i com a la LEC (art. 90 i següents), i que constitueix una de les claus de volta de l'organització del sistema educatiu actual. La legislació vigent, tant estatal com catalana, estableix ja l'aprovació de projectes docents per part dels centres, com a mitjà bàsic per adap-

tar l'ensenyament a les condicions concretes en què ha de ser impartit, i es preveu també que aquests projectes incloguin previsions en l'àmbit lingüístic (art. 121.2 *bis* LOE i art. 14 LEC). D'aquesta manera, la remissió de la concreció de l'ús de les llengües en l'ensenyament a cada centre s'inscriu amb naturalitat en l'organització del sistema educatiu vigent.

5. Com s'ha dit, la remissió als projectes lingüístics dels centres, inclosos al seu projecte educatiu, no es fa en blanc, sinó que se subjecta a determinats criteris, que, necessàriament, serveixen de marc de referència per a la seva elaboració i aprovació i, després, per al seu control per part del departament competent en matèria educativa. En primer lloc, aquest marc està integrat per les disposicions legals que són d'aplicació al règim jurídic lingüístic de l'ensenyament no universitari, repetides sintèticament a l'article 2 de la Proposició de llei –sens perjudici, òbviament, que siguin d'aplicació en la seva totalitat i no sols en els termes recollits a l'esmentat article 2 de la Proposició–: (i) el català és la llengua normalment emprada com a llengua vehicular i d'aprenentatge, i (ii) l'aprenentatge i l'ús curricular i educatiu del català i el castellà han d'estar garantits i tenir una presència adequada en els currículums i en els projectes educatius, (iii) a fi d'assegurar que tot l'alumnat assoleixi el domini oral i escrit de les dues llengües oficials al final de l'educació obligatòria.

I, en segon lloc, l'apartat 3 de l'article 2 de la Proposició de llei determina també un conjunt de criteris específics per a l'elaboració i aprovació dels projectes lingüístics de cada centre a l'hora de fixar la presència de les dues llengües oficials en l'ensenyament que imparteix cadascun: la situació sociolingüística general, la dels centres i el seu entorn, els objectius de normalització lingüística i l'evolució del procés d'aprenentatge lingüístic, oral i escrit, d'acord amb els instruments de control, avaluació i millora de les competències lingüístiques. El mateix apartat 3 diu també que la presència de les llengües oficials en l'ensenyament de cada centre s'ha de determinar exclusivament amb criteris pedagògics i de manera singularitzada en cada un d'ells, a partir d'un abordatge global, integrador i de transversalitat curricular, que inclogui tots els espais educatius i els recursos d'aprenentatge, inclosos els digitals.

No sembla que es pugui fer cap retret a aquests criteris des del punt de vista de la seva raonabilitat ni de la seva adequació i proporcionalitat a les finalitats bàsiques del sistema educatiu, ni tampoc des del punt de vista de la seva adequació al bloc de la constitucionalitat en la matèria.

Certament, es tracta de criteris generals, però, com succeeix habitualment en la legislació, la llei conté previsions genèriques, en el grau que consideri oportú, que posteriorment, si cal, i dins dels marges de les reserves de llei i de la jerarquia normativa, poden ser desenvolupades i concretades en via reglamentària. Això és el que estableix explícitament en aquest cas el mateix article 2, apartat 4, de la Proposició de llei, que especifica que els projectes lingüístics dels centres s'han d'elaborar d'acord amb els criteris fixats pel departament competent en matèria d'educació, que, a més, ha de verificar que s'adeqüin a la normativa vigent.

Es pot concloure, per tant, que els criteris que fixa l'article 2, apartat 3, de la Proposició de llei per a l'elaboració dels projectes lingüístics per part dels centres docents són conformes a les prescripcions constitucionals i estatutàries que ha de respectar el legislador català en establir els usos de les llengües oficials en aquest àmbit.

Aquesta conclusió no és contradita pel fet que aquests criteris no adoptin el mètode del repartiment dels usos lingüístics a l'ensenyament per percentatges. Com ja s'ha raonat, l'establiment d'una regla de percentatges (generals, fixos, mínims, flexibles o de qualsevol altre tipus) pot ser una opció política legítima, però, com a opció política que és, ha de ser decidida pels poders públics competents, començant pel Parlament, que en aquest cas l'ha adoptada, com s'ha dit, i per les raons que s'han exposat, respectant el marc constitucional i estatutari vigent.

D'acord amb tot el que s'ha exposat, cal concloure que l'article 2 de la Proposició de llei sobre l'ús i l'aprenentatge de les llengües oficials en l'ensenyament no universitari no vulnera la Constitució ni l'Estatut.

Atesos els raonaments continguts en els fonaments jurídics precedents, formulem les següents

Conclusions

Primera. L'article 2, apartat 1, de la Proposició de llei sobre l'ús i l'aprenentatge de les llengües oficials en l'ensenyament no universitari, pel que fa a l'omissió de la declaració del castellà com a llengua vehicular, no vulnera els articles 3 i 27 de la Constitució ni els articles 6 i 35 de l'Estatut, en els termes que els ha interpretat el Tribunal Constitucional.

Adoptada per unanimitat

Segona. L'article 2, apartats 2 a 4, de la Proposició de llei, pel que fa a la regulació dels criteris que determinen l'ús curricular i educatiu del català i del castellà sense establir percentatges, no vulnera els articles 3 i 27 de la Constitució ni els articles 6 i 35 de l'Estatut, en els termes que els ha interpretat el Tribunal Constitucional.

Adoptada per unanimitat

Aquest és el nostre Dictamen, que pronunciem, emetem i signem al Palau Centelles en la data indicada a l'encapçalament.

Barcelona, 7 de juny de 2022

El president, Joan Vintró Castells; la consellera secretària, Margarida Gil Domènech
