



El Defensor del Pueblo

TERCERO

INCONSTITUCIONALIDAD DE DETERMINADOS PRECEPTOS EN MATERIA DE COOFICIALIDAD Y RÉGIMEN LINGÜÍSTICO

I.- El Estatuto de Autonomía en su nueva redacción traslada a su texto la evolución legislativa en materia lingüística que se ha ido produciendo desde la aprobación del anterior estatuto de 1979 y su desarrollo inicial a través de la Ley de Normalización Lingüística de 18 de abril de 1983 hasta la más reciente de la Ley de Política Lingüística de 7 de enero de 1998, cuyo contenido esencial se eleva de rango incorporándolo al texto estatutario.

Esta Institución ya ha expresado su reproche constitucional a la inclusión de contenidos en el Estatuto de Autonomía que no sirven al fin preciso que estas normas tienen, inclusión que provoca un desapoderamiento del legislador sobre las materias correspondientes al quedar éstas sometidas a las restrictivas cláusulas de reforma de las que el propio texto estatutario se dota. Dado que la regulación de los derechos y deberes lingüísticos se sitúa en el Título I del Estatuto, cuestionado todo él por este Defensor del Pueblo en el correspondiente fundamento jurídico, deben darse aquí por reproducidas las alegaciones



entonces formuladas, sin perjuicio de que ahora se adopte un nuevo enfoque con otros fundamentos para cuestionar determinados aspectos concretos de esa regulación lingüística.

II.- El apartado 1 del artículo 3 de la Constitución, tras señalar al castellano como la lengua española oficial de Estado, determina que “todos los españoles tienen el deber de conocerla y el derecho a usarla”. Esta precisión no se incluye en el número 2 de dicho artículo cuando se trata de la oficialidad de las demás lenguas españolas en el territorio de las respectivas Comunidades Autónomas. De ahí debe extraerse la consecuencia -en conformidad con el principio jurídico que pide que el establecimiento de deberes se haga de forma explícita- de que no existe un deber constitucional de conocimiento de las lenguas españolas que sean cooficiales en cualquiera de las autonomías españolas.

Esta interpretación queda afianzada por la consulta de los trabajos parlamentarios que prepararon la Constitución. De ellos resulta, de forma inequívoca, que el legislador constituyente valoró la posibilidad de establecer el deber de conocimiento de las lenguas cooficiales para los residentes en los territorios autonómicos que las tuvieran, y que decidió no incorporar al texto ese nuevo deber.

Son sobradamente conocidas, por lo que aquí específicamente interesa, las enmiendas 105 y 106 presentadas en su momento por el Grupo Minoría Catalana en la tramitación del actual artículo 3 de la Constitución. Retirada la enmienda 105, que pretendía la oficialidad única de la lengua catalana en Cataluña, por considerarla el grupo parlamentario promotora prematura, se mantuvo la 106 cuyo sentido final era imponer a “todos los residentes” en los territorios autónomos con lengua cooficial, el “deber de conocer” dichas lenguas.



El Defensor del Pueblo

Esta enmienda fue expresamente rechazada en la Comisión de Asuntos Constitucionales del Congreso el 16 de mayo de 1978 y en el Pleno de dicha Cámara el 5 de julio siguiente (*vid. Diario de Sesiones del Congreso de los Diputados*, Pleno, 5 de julio de 1978).

Conocido el criterio constitucional no parece posible entender que por la vía de los Estatutos de Autonomía pueda imponerse ese deber de conocimiento de una lengua distinta del castellano a los ciudadanos residentes en el territorio de una Comunidad. Y ello, según entiende este Defensor del Pueblo, a pesar de la relevancia que los Estatutos de Autonomía tienen en orden a la configuración del régimen jurídico de la cooficialidad lingüística (STC 82/1986, FJ 1). La explícita decisión en sede constituyente y la necesidad de hacer una interpretación de todo el ordenamiento jurídico conforme a la Constitución, conducen a negar la posibilidad de que el deber de conocimiento de una lengua autonómica pueda establecerse por vía estatutaria.

Así lo ha declarado ese Tribunal en diversos pronunciamientos. Entre ellos en la Sentencia 82/1986 (FJ 3) donde se dice:

“En directa conexión con el carácter del castellano como lengua oficial común del Estado Español en su conjunto, está la obligación que tienen todos los españoles de conocerlo, que lo distingue de las otras lenguas españolas que con él son cooficiales en las respectivas Comunidades Autónomas, pero respecto a las cuales no se prescribe constitucionalmente tal obligación.”



El Defensor del Pueblo

Y particular importancia ha de concederse en relación con este asunto al pronunciamiento contenido en el fundamento jurídico segundo de la Sentencia 84/1986. En ella, al tratarse el precepto de la Ley de Normalización Lingüística de Galicia en el que se imponía a todos los gallegos el deber de conocer la lengua gallega, ese Tribunal tuvo ocasión de exponer de una forma sistemática la doctrina general al respecto, al señalar que:

“Tal deber no viene impuesto por la Constitución y no es inherente a la cooficialidad de la lengua gallega. El artículo 3.1 de la Constitución establece un deber general de conocimiento del castellano como lengua oficial del Estado; deber que resulta concordante con otras disposiciones constitucionales que reconocen la existencia de un idioma común a todos los españoles, y cuyo conocimiento puede presumirse en cualquier caso independientemente de factores de residencia o vecindad. No ocurre, sin embargo, lo mismo con las otras lenguas españolas cooficiales en los ámbitos de las respectivas Comunidades Autónomas, pues el citado artículo no establece para ellas ese deber, sin que ello pueda considerarse discriminatorio, al no darse respecto de las lenguas cooficiales los supuestos antes señalados que dan su fundamento a la obligatoriedad del conocimiento del castellano.”

“La inexistencia de un deber constitucional de conocimiento del gallego, nada tiene que ver con las previsiones del Estatuto de Autonomía de Galicia respecto del derecho de los gallegos a conocer y usar la lengua propia de su Comunidad, a fin de garantizar su ‘uso normal y oficial’; pues el deber de conocimiento del gallego no es un simple instrumento para el



cumplimiento de los correspondientes deberes y el ejercicio de las mencionadas competencias... sin perjuicio de que la acción pública que en tal sentido se realice pueda tener como finalidad asegurar el conocimiento de ese idioma por los ciudadanos de Galicia.”

En definitiva, y como ya antes se apuntó, ni de la cooficialidad lingüística, ya que no es inherente a ella, ni del respeto y protección que la riqueza lingüística española merece, que vincula a todos los poderes públicos, se puede extraer como consecuencia implícita o explícita, la existencia de un deber general de conocimiento de cualquier lengua española distinta del castellano.

Otra cosa es, como también ha señalado ese Tribunal, que en determinados ámbitos concretos y justificándose en el derecho que los ciudadanos tienen al conocimiento y uso de las correspondientes lenguas cooficiales, se imponga un deber específico de conocimiento de la lengua propia autonómica, deber éste que sólo puede predicarse de quienes ostentan determinada condición (alumnos no universitarios, participantes en pruebas selectivas de acceso o funcionarios públicos, por ejemplo) y no en general de todos los ciudadanos.

Salvado lo anterior, que justifica la imposición de ciertos deberes lingüísticos en ámbitos concretos y determinados, de la doctrina constitucional citada se desprende con toda claridad que el deber de conocimiento de una lengua cooficial no viene impuesto por la Constitución, que no es inherente tampoco a la cooficialidad, y que no existe habilitación alguna en razón de la cual el legislador estatutario pueda imponer a los ciudadanos de la Comunidad Autónoma ese deber



ni cualesquiera otras consecuencias que directa o indirectamente pudieran derivarse de la supuesta existencia del mismo.

Por todo ello y a juicio de esta Institución, la previsión contenida en el artículo 6.2 del Estatuto de Autonomía de Cataluña según la cual los ciudadanos de Cataluña tienen el “deber” de conocer la lengua catalana es inconstitucional, sin que pueda argumentarse frente a esta aseveración que la previsión estatutaria sólo implica la “presunción legal” de que los ciudadanos de Cataluña conocen la lengua catalana a fin de posibilitar su uso oficial, o que se trata de un “deber impropio” o de un deber que no genera obligaciones o cuyo incumplimiento no es susceptible de sanción, porque basta una ojeada al resto del texto estatutario para comprobar que de este deber sí se derivan obligaciones (el deber de disponibilidad lingüística, por ejemplo, del artículo 34 del Estatuto y otros deberes que ya figuran en la vigente Ley de Política Lingüística) y que de su incumplimiento se derivan sanciones (previstas, por remisión, en la disposición adicional quinta de la ley citada).

III.- El artículo 3.2 de la Constitución reconoce junto con el castellano, lengua española oficial del Estado, carácter cooficial a las demás lenguas españolas de acuerdo con lo que al respecto establezcan los Estatutos de las respectivas Comunidades Autónomas. Ahora bien, ¿qué implica la cooficialidad lingüística y qué consecuencias se derivan de ella?

Ese Tribunal viene manteniendo una consolidada doctrina sobre la cooficialidad lingüística y el alcance constitucional que debe darse a la misma, doctrina que se inicia a partir de la Sentencia 82/1986 (FJ 2) en la que, entre otras cosas, se afirma:



“Según el número 1 del artículo 3º de la Constitución el castellano es la lengua española oficial del Estado, y entendiéndose obviamente aquí por Estado el conjunto de los poderes públicos españoles, con inclusión de los autónomos locales, resulta que el castellano es lengua oficial de todos los poderes públicos y en todo el territorio español. Aunque la Constitución no define, sino que da por supuesto lo que sea una lengua oficial, la regulación que hace de la materia permite afirmar que es oficial una lengua, *independientemente de su realidad y peso como fenómeno social, cuando es reconocida por los poderes públicos como medio normal de comunicación en y entre ellos y en su relación con los sujetos privados*, con plena validez y efectos jurídicos [...] Ello implica que el castellano es medio de comunicación normal de los poderes públicos y ante ellos en el conjunto del Estado español. En virtud de lo dicho, al añadir el número 2 del mismo artículo 3º que las demás lenguas españolas serán también oficiales en las respectivas Comunidades Autónomas se sigue, así mismo, que la consecuente cooficialidad lo es con respecto a todos los poderes públicos radicados en el territorio autonómico, sin exclusión de los órganos dependientes de la Administración central y de otras instituciones estatales en sentido estricto, siendo, por tanto, el criterio delimitador de la oficialidad del castellano y de la cooficialidad de otras lenguas españolas el territorio, independientemente del carácter estatal, autonómico o local de los distintos poderes públicos.”

A tenor de la doctrina transcrita, entiende esta Institución que se vulneraría la cooficialidad lingüística cuando una de las lenguas



cooficiales quedase jurídicamente excluida de la actuación cotidiana de las instituciones públicas en la Comunidad Autónoma. El *status* de lengua oficial en el vigente modelo constitucional de cooficialidad lingüística no puede considerarse satisfecho sólo permitiendo que los ciudadanos hagan libre uso de dicha lengua en sus relaciones con las Administraciones e Instituciones públicas. Ese *status* impide, en un sentido negativo, que se imponga el uso de una sola de las lenguas cooficiales como única lengua de las Instituciones, tanto en su ámbito interno como en las constantes relaciones que una Administración debe mantener con las demás Administraciones públicas. Y al mismo tiempo exige, en un sentido positivo, que cada lengua cooficial disponga de un espacio propio, posible y ejercitable, tanto en el ámbito intradministrativo como en el interadministrativo, y también en el externo de relaciones con los ciudadanos.

Desde este punto de vista resulta constitucionalmente cuestionable que al concepto de “lengua propia” -concepto puramente sociológico y de origen estatutario- se le dote de una sustantividad jurídica superior a la del concepto “lengua oficial” -éste sí concepto de origen constitucional- para pretender justificar así una posición superior de la lengua cooficial respecto del castellano. Esta posibilidad entra en directa contradicción con el artículo 3 de la Constitución y, en consecuencia, obliga a cuestionar la constitucionalidad del artículo 6.1 del Estatuto de Cataluña, en la medida en que este precepto hace derivar de la declaración de que “la lengua propia de Cataluña es el catalán” la consecuencia de que “como tal, el catalán es la lengua de uso normal *y preferente* de las Administraciones públicas y de los medios de comunicación públicos de Cataluña”.



El Defensor del Pueblo

Para este Defensor del Pueblo es legítimo que se desee primar el uso del catalán en determinados ámbitos públicos, no sólo por su carácter de lengua propia de Cataluña y por el deber que afecta a las autoridades públicas de promover y fomentar su conocimiento y su uso, sino también por la necesidad de establecer una transitoria discriminación positiva a favor de esa lengua para permitir su definitiva consolidación (STC 337/1994, FJ 7). Este objetivo, que encuentra su razón de ser en el propio párrafo tercero del artículo 3 de la Constitución, hace permisible un tratamiento favorable al catalán en algunos ámbitos. Pero este trato más favorable no puede hacerse sin la debida ponderación; ni puede tampoco tener como resultado la imposición de un deber de utilización de una sola de las lenguas, y la correspondiente preterición de la otra a la que se hurta así su carácter cooficial.

El examen de la normativa lingüística vigente en Cataluña pone de manifiesto que son numerosísimas las cautelas puestas al servicio del legítimo fin de promover y fomentar el uso de la lengua catalana no sólo en el ámbito de lo oficial sino también los múltiples sectores de la vida social y económica sobre los que la Comunidad Autónoma tiene algún título competencial. Términos como “normal”, o expresiones como “al menos”, “como mínimo” y otras análogas, referidas a la utilización de la lengua catalana en el ámbito oficial y público, y también referidas a cualquier otro ámbito social o económico al que alcance la competencia normativa y reguladora de la Comunidad Autónoma, son absolutamente frecuentes. La lectura o el repaso de la producción normativa de Cataluña pone de manifiesto la intensidad y la frecuencia con la que se ha hecho uso de la competencia en materia de “normalización lingüística” para imponer el uso del catalán en todos los ámbitos.



Sin embargo, esta labor normalizadora, fomentadora o promovedora del uso de la lengua catalana no puede llevarse a extremos en los que el resultado sea la práctica exclusión del castellano, lengua oficial en todo el Estado y por lo tanto de uso normal en todas las Administraciones públicas, del ámbito de lo público para restringirlo al limitado espacio de las comunicaciones a los administrados que así lo soliciten expresamente. Debe recordarse aquí que el artículo 3.1 de la Constitución declara al castellano como lengua española oficial del Estado, lo que obviamente incluye a las Comunidades Autónomas y a sus Instituciones públicas.

La cooficialidad exige, pues, que ambas lenguas puedan emplearse indistintamente y de manera normal y habitual en el ámbito de lo público; y corresponde a los poderes públicos garantizar ese uso normal y habitual. Pero además, la exclusión del castellano, en cuanto única lengua oficial de obligado conocimiento para todos, no sólo vulnera el régimen de cooficialidad lingüística en sí mismo (artículo 3, puntos 1, 2 y 3 CE) sino los derechos de quienes no tienen el deber de conocer la otra lengua oficial que se use de modo excluyente. Así, en la Sentencia 82/1986 se dice literalmente:

“...es inexcusable, desde la perspectiva jurídico constitucional a la que este Tribunal no puede sustraerse, señalar que la exclusión del castellano no es posible porque se perjudican los derechos de los ciudadanos, que pueden alegar válidamente el desconocimiento de otra lengua cooficial” (FJ 10).

Como es fácil de apreciar a partir de la propia literalidad del texto de la sentencia del Tribunal Constitucional que acaba de citarse, es la cooficialidad de una lengua la que determina su régimen jurídico



El Defensor del Pueblo

respecto de todos los poderes radicados en un determinado territorio (sean tales poderes estatales, autonómicos o locales), y, por tanto, con independencia de la realidad y peso de esa lengua como fenómeno social.

Ello, a juicio de esta Institución implica, por un lado, que la definición jurídica de una lengua como oficial debe prevalecer en todo caso sobre la eventual definición de esa lengua como propia; y por otro, que las consecuencias de la oficialidad desde el punto de vista de la determinación del régimen jurídico aplicable a esas lenguas en relación los poderes públicos del territorio de que se trate (sean tales poderes estatales, autonómicos o locales) son las mismas, sin que pueden establecerse por lo tanto elementos de desigualdad o privilegio, sea en relación con la lengua oficial del Estado sea en relación con la lengua oficial de la Comunidad Autónoma de que se trate en cada caso.

Examinado en sus términos reales, el régimen lingüístico de cooficialidad entre el castellano y el catalán que propugna el Estatuto de Cataluña resulta muy difícilmente compatible con la Constitución, y ello aún teniendo en cuenta sus previsiones expresas respecto al derecho que todas las personas tienen en la Comunidad Autónoma catalana de utilizar las dos lenguas oficiales (art. 6.2) y a no ser discriminados por razones lingüísticas en el territorio de la Comunidad Autónoma (art. 32).

No debe perderse de vista que la vigente Ley de Política Lingüística de Cataluña precisa que el catalán, como lengua propia, es la lengua de todas las instituciones de Cataluña (lo que incluye a la Administración de la Generalitat, la Administración Local, las Corporaciones Públicas, las empresas y los servicios públicos); de los



medios de comunicación institucionales; de la enseñanza y de la toponimia; y también la lengua preferentemente utilizada por la Administración del Estado en Cataluña (art. 2.2.a) y b)). A lo que debe sumarse, de acuerdo con la misma ley, que en los procedimientos administrativos tramitados por las administraciones antes citadas “debe” utilizarse el catalán y que esa misma lengua es la que también “debe” utilizarse normalmente como lengua vehicular y de aprendizaje en la enseñanza no universitaria, al igual que la que “debe” utilizarse en los medios de radiodifusión y televisión gestionados por la Generalitat y por las Corporaciones Locales, y en los medios de comunicación escritos y en las publicaciones periódicas que esos mismos entes editen (arts. 10, 20, 25 y 27). Asimismo, las empresas públicas y sus concesionarias han de utilizar normalmente el catalán en sus actuaciones y documentación internas y en la rotulación de las instrucciones de uso, el etiquetaje y embalaje de los productos o servicios que producen u ofrecen, al igual que en las comunicaciones, notificaciones, facturas y demás documentos de tráfico (art. 30). Sin olvidar que la publicidad institucional de la Generalitat y las Administraciones locales, de sus empresas públicas o concesionarias y de las demás instituciones y corporaciones catalanas de derecho público debe realizarse de forma general en catalán. Y todo ello al margen del impulso institucional que la Generalitat ofrece a la lengua catalana y que se regula en el Capítulo VI de la Ley de Política Lingüística repetidamente citada.

Así las cosas, parece imposible no concluir que el carácter oficial del castellano en Cataluña es poco más que una entelequia que dista mucho de ser la realidad que el texto constitucional impone. Más bien parece que se ha producido un tránsito desde una fórmula constitucional de bilingüismo oficial y territorial a una fórmula de monolingüismo territorial, aunque matizada, en ese estrecho margen



residual que se deja al castellano, sometiendo su uso al principio de rogación por parte de los particulares.

Para completar este panorama conviene tener en cuenta que, según la *Estadística d'usos lingüístics a Catalunya 2003*, realizada a partir de la firma de un convenio de colaboración entre la Secretaría de Política Lingüística del Departamento de la Presidencia de la Generalitat de Catalunya y el Instituto de Estadística de Catalunya, daba como resultado que el catalán era considerado como lengua habitual por el 50,1 por ciento de la población de quince y más años residente en Catalunya y como lengua propia por parte del 48,8 por ciento de esa población, mientras que el castellano es considerado como lengua propia por el 44,3 por ciento, cifra levemente superior a la de aquellos que lo consideran como lengua habitual.

Con estos datos, parece difícilmente justificable pretender que la lengua catalana precisa un trato preferencial respecto de la lengua castellana para lograr determinados objetivos de normalización lingüística, al menos en el ámbito de uso oficial de la lengua. La cooficialidad del castellano y el catalán parece requerir un trato igualitario para ambas lenguas, trato este que, por otra parte, además de adecuarse a lo que la Constitución exige, respondería con fidelidad a la realidad social y lingüística de Catalunya. Sin embargo el legislador estatutario, contra la lógica constitucional, ha optado por modificar el régimen previo del Estatuto de Autonomía de 1979 que disponía en su artículo 3.2 que “el idioma catalán es el oficial de Catalunya, así como también lo es el castellano, oficial en todo el Estado español”, en una redacción que, como se ve, no establecía ningún carácter preferencial para ninguna de las dos lenguas cooficiales.



Por todo ello, a juicio de esta Institución, y tomando en consideración el conjunto de la regulación lingüística de Cataluña y la situación real del castellano y el catalán en dicha Comunidad Autónoma, resulta contrario a la Constitución el inciso del artículo 6.1 del nuevo Estatuto que otorga al catalán el carácter de lengua de uso preferente en las instituciones y entidades públicas de Cataluña.

IV.- El artículo 34 del nuevo Estatuto de Autonomía de Cataluña proclama que “las entidades, las empresas y los establecimientos abiertos al público en Cataluña quedan sujetos al deber de disponibilidad lingüística en los términos establecidos por ley”. ¿Y cuáles son estos términos? Pues hasta el presente los establecidos en la vigente Ley de Política lingüística de Cataluña de 7 de enero de 1998, aunque sobre ellos el precepto estatutario parece querer dar una vuelta más de tuerca en la medida en que ese deber de “disponibilidad lingüística” se pretende ahora correlativo al derecho que enuncia el mismo artículo 34 del EAC, en su párrafo primero, y según el cual, todas las personas tienen el derecho “a ser atendidas oralmente y por escrito en la lengua oficial que elijan en su condición de usuarias o consumidoras de bienes, productos y servicios”.

Nos explicamos. El artículo 32.1 de la Ley de Política Lingüística configura hasta ahora el deber de disponibilidad exigiendo a las empresas y establecimientos dedicados a la venta de productos y a la prestación de servicios en Cataluña “estar en condiciones de poder atender a los consumidores y consumidoras cuando se expresen en cualquiera de las lenguas oficiales en Cataluña”. Con ello se pretende garantizar que el uso de una u otra lengua oficial no impida al usuario o consumidor obtener el producto o servicio, porque quien lo venda o preste estará en todo caso “en condiciones de atenderlo.”



Se protege así a los consumidores y usuarios de la eventualidad de que el uso de una lengua oficial determinada les impida el acceso a las prestaciones o servicios que demanden, imponiendo un deber de atención a los prestadores de tales bienes o servicios que sólo limita su libertad de opción lingüística en lo estrictamente imprescindible para garantizar la efectividad del bien protegido. De este modo la regulación legal vigente respeta la proporcionalidad entre la restricción de la libertad que se impone y el objetivo que justifica tal restricción.

Pero, como hemos visto, el EAC da un paso más y ese genérico deber de “estar en condiciones de atender” se trasmuta en la obligación de “atender oralmente y por escrito” en la lengua oficial que en cada caso elija el consumidor o usuario correspondiente. La regulación actual de la vigente Ley de Política Lingüística no impone (aunque en la *mens legislatoris* seguramente latía la idea) que todas las relaciones orales o escritas se establezcan en la lengua oficial que hubiera elegido el consumidor o el usuario, sino únicamente que se haga así en la medida en que resulte imprescindible para que se lleve a cabo la transacción.

Está claro que para la protección de consumidores y usuarios la medida prevista por el EAC no es necesaria y que con ella se rompe la proporcionalidad exigible entre el bien protegido -que el usuario o consumidor reciba el bien o el servicio con independencia de la lengua que elija- y la restricción a la libertad que se impone -la libertad lingüística del prestador-, el cual se ve obligado a utilizar en sus comunicaciones orales y escritas una determinada lengua con independencia de que ésta sea su opción voluntaria o no.



Desde el punto de vista de la “oficialidad” lingüística la imposición de este deber respecto de la lengua castellana podría incluso llegar a admitirse en ciertos casos dado que dicha lengua es de conocimiento obligado para todos los “españoles”. Pero ni siquiera respecto del castellano podría establecerse una previsión semejante en relación con quienes legítimamente y sin ostentar la nacionalidad española produzcan bienes o presten servicios en el ámbito territorial de Cataluña. Menos aún respecto de la lengua catalana, cuyo deber de conocimiento proclamado en el artículo 6 de este nuevo Estatuto ha sido ya cuestionado en otro apartado de este mismo fundamento jurídico.

En cualquier caso, el artículo 34 del nuevo Estatuto de Autonomía de Cataluña constituye, como mínimo, una extensión materialmente desmesurada y jurídicamente injustificable de las consecuencias que cabe derivar de la cooficialidad entre el castellano y el catalán en el ámbito territorial de la Comunidad Autónoma de Cataluña. Hay que insistir en que la cooficialidad, o mejor dicho, la oficialidad de cualquier lengua, extiende sus consecuencias a las relaciones de los poderes públicos entre sí y a las relaciones que los poderes públicos mantienen con los particulares, pero no, en caso alguno, a las que los particulares mantienen o pueden mantener libremente entre sí.

Nuevamente ha de citarse la Sentencia 82/1986 de ese Tribunal en cuyo fundamento jurídico 2, con meridiana claridad, se dice sobre el concepto de lengua oficial que “aunque la Constitución no define, sino que da por supuesto lo que sea una lengua oficial, la regulación que hace de la materia permite afirmar que es oficial una lengua, independientemente de su realidad y peso como fenómeno social,



cuando es reconocida por los poderes públicos como medio normal de comunicación en y entre ellos y en su relación con los sujetos privados con plena validez y efectos jurídicos”.

El ámbito de lo “oficial”, o dicho de otro modo, el uso “oficial” de una lengua requiere que al menos uno de los interlocutores sea un poder público, pudiendo ser los restantes sujetos privados. En sentido inverso, si todos los interlocutores son privados el uso que se está haciendo de la lengua no tiene un carácter oficial sino un carácter pura y estrictamente privado. Es incongruente por tanto que se utilice la “oficialidad” o el “carácter oficial” de una lengua para derivar consecuencias de su uso entre sujetos privados, cuando éstos gozan aquí de un amplísimo margen de libertad que sólo muy justificada y proporcionalmente puede restringirse.

Pero yendo al fondo del asunto, más allá de las consecuencias que puedan derivarse o no de la cooficialidad o del cuestionado deber de conocimiento de la lengua catalana, esta Institución considera que la imposición estatutaria de un deber de disponibilidad lingüística en los términos en que el nuevo EAC lo hace para todas las personas físicas o jurídicas privadas de Cataluña prestadoras de bienes, productos o servicios es en sí misma y con independencia de la lengua a la que se refiera radicalmente inconstitucional.

La imposición del uso de una lengua -de cualquier lengua- en las relaciones entre particulares implica una restricción de la libertad que para ser legítima ha de contar con la imprescindible cobertura constitucional, cosa que aquí no sucede. Es verdad que la cooficialidad de la lengua catalana y el correlativo derecho de uso que corresponde a los ciudadanos de Cataluña, no sólo justifica, sino que impone su



empleo por parte de las instituciones y entidades públicas -en sentido amplio- radicadas en la Comunidad Autónoma. Sin embargo, cuando se alude al uso de la lengua por parte de los ciudadanos particulares o, mejor dicho, por las personas físicas y jurídicas de carácter privado en sus relaciones mutuas y no en el ámbito de lo “oficial”, el enfoque varía radicalmente. Aquí la regla es la libertad, y el uso de la lengua -cualquier lengua, en último término- es, en todo caso, un derecho y no un deber o una obligación.

El artículo 10.1 de nuestra Constitución recuerda que el libre desarrollo de la personalidad y el respeto a los derechos de los demás, son fundamentos del orden político y de la paz social. Esta libertad de desenvolvimiento personal, considerada en la Constitución como valor superior del ordenamiento jurídico (art. 1.1), como principio (art. 10.1) y como derecho, tiene en este último aspecto múltiples manifestaciones entre las que ocupa un lugar preferente la libertad de expresión (art. 20.1 CE).

Esta libertad fundamental garantiza a todos el derecho a “expresar y difundir libremente los pensamientos, ideas y opiniones mediante la palabra, el escrito o cualquier otro medio de reproducción” y comprende, por tanto, no sólo los contenidos sino también los códigos de exteriorización de dichos contenidos. Sin la conjunción de los dos no puede haber auténtica libertad de expresión, porque en este caso el vehículo utilizado para comunicar importa tanto como el mensaje que desee comunicarse. Existe una inescindible relación entre el pensamiento, la exteriorización de ese pensamiento, y el código lingüístico utilizado para exteriorizarlo. Si uno de esos elementos resulta atacado, lo que se estará atacando es la propia capacidad del ser humano para comunicarse en libertad. Esto es, la libertad de



expresión. En definitiva, en el marco general de libertad que ha de presidir la vida del ciudadano, éste encuentra reconocido su derecho al libre uso de la lengua de su preferencia en la libertad de expresión que la Constitución proclama y garantiza.

Partiendo de ese principio general, la libertad de la lengua, cuando abandona el campo de lo estrictamente privado y se proyecta en ámbitos heterogéneos como la enseñanza, la función pública o el procedimiento administrativo, por poner algunos ejemplos, sufre modulaciones a menudo intensas en función de otros intereses que deben ser también protegidos. Alumnos, funcionarios o, en el caso aquí tratado, productores de bienes o prestadores de servicios pueden ver restringida su libertad básica y, con diferentes intensidades según los casos, estar obligados a conocer e incluso a usar una determinada lengua.

Pero este Defensor del Pueblo entiende que la oficialidad de una lengua, la cooficialidad de varias de ellas, las medidas de fomento y protección que deben dispensarles los poderes públicos o la defensa de otros derechos o intereses legítimos, no pueden llevarse a extremos en los que se impida o vulnere un derecho tan elemental como el que los ciudadanos tienen de expresarse en la lengua de su preferencia. Y si, como se ha dicho, esta afirmación es matizable en algunos ámbitos por la concurrencia de otros derechos que es necesario ponderar adecuadamente, no es menos cierto que el ámbito de las relaciones privadas debe quedar exento de toda imposición lingüística por parte de los poderes públicos.

Así pues, en el campo citado de las relaciones entre sujetos privados prima la voluntad libérrima de los comunicantes. Ello no es



más que una manifestación de la libertad personal como “fundamento del orden político y de la paz social” y, como tal, relacionada con múltiples derechos y libertades fundamentales que gozan en nuestro sistema constitucional de particular protección. Como ya se ha señalado, la libertad de la lengua es un supuesto subsumible dentro de la libertad de expresión recogida en el artículo 20 de la Constitución; y los poderes públicos, respecto de las relaciones *inter privatos* no pueden ni deben imponer una regulación concreta que sea contraria a la libertad de opción lingüística.

Porque no debe olvidarse que lo que la Constitución diseña en el ámbito lingüístico es un marco de libertad en el que los derechos son predominantes y en el que el campo de las obligaciones se restringe a ese mínimo imprescindible que impone la necesidad de una lengua común a todos, respecto de la que no se pueda alegar desconocimiento, para hacer viables las relaciones de los ciudadanos con un Estado plurilingüe y complejo, territorialmente descentralizado, del que son fundamentos la libertad y la igualdad de los ciudadanos y en el que todos pueden libremente circular y elegir su lugar de residencia.

En este contexto general, el concepto de “lengua oficial” -esto es, lengua en la que van a actuar los poderes públicos en sus actuaciones internas, interinstitucionales y en sus relaciones con los ciudadanos- no sirve para amparar regulaciones restrictivas de materias que deben regirse por un principio esencial de libertad. Si esto llega a realizarse, se habría liquidado el concepto de “lengua oficial”, y se pasaría al de “lengua obligatoria” en ejecución de un modelo de ordenación lingüística que se compadece mal con el diseño constitucional de respeto a los derechos y libertades vigente en la actualidad.



Tiene que ser otro, pues, el fundamento de la restricción de la libertad lingüística que se impone a todas las personas físicas y jurídicas privadas que sean titulares de establecimientos abiertos al público en Cataluña. No puede ser una consecuencia del carácter oficial del catalán ni tampoco del castellano. Es mas bien la garantía de los consumidores y usuarios lo que puede justificar la imposición de ciertas restricciones a la libertad lingüística de estos sujetos privados. Pero estas restricciones sólo caben cuando son imprescindibles y sólo en la medida estrictamente necesaria para alcanzar el objetivo al que sirven. Y siendo ello así, la única restricción admisible es la mínima necesaria para que el consumidor o el usuario disponga de los bienes o servicios que pretenda, lo que obviamente no incluye el apoderarle para que sus relaciones orales y escritas con sus proveedores y suministradores se realicen en la lengua oficial por ellos elegida.

Además, de no entenderse esto así, se vulneraría también, a juicio de esta Institución, la libertad de empresa reconocida en el artículo 38 de la Constitución. Ese Tribunal ha puesto de manifiesto en diversos pronunciamientos que la libertad de empresa puede ser conceptualizada como el derecho de “iniciar y sostener en libertad la actividad empresarial”. No puede parecer excesivo reconocer que el empresario, como fundador o como principal responsable de su empresa, debe tener la capacidad de perfilar cual va a ser su oferta, la forma en que desea exponerla, la determinación de a qué público quiere llegar, y la lengua que desea utilizar para todo ello. Todas estas decisiones forman parte del núcleo primario de libertad que debe ser protegido de toda injerencia ilegítima y quedar comprendido dentro de la propia libertad de empresa.



El Defensor del Pueblo

En resumen, a juicio de esta Institución, es constitucionalmente admisible imponer a los titulares de establecimientos abiertos al público en Cataluña el deber de estar en condiciones de atender a los consumidores y usuarios sea cual sea la lengua oficial que estos empleen; pero no lo es considerar que tal deber incluye la obligación de mantener todas las comunicaciones orales y escritas en esa lengua, ni que la condición de consumidor o usuario pueda amparar el derecho correlativo a tal obligación.

Por todo ello se impugna ante ese Tribunal el art.34 del EAC por considerar que es contrario a los arts. 3.1, 20.1 y 38 de la Constitución.

V.- El apartado 5 del artículo 33 del nuevo Estatuto de Autonomía reconoce a los ciudadanos de Cataluña “el derecho a relacionarse por escrito en catalán con los órganos constitucionales y con los órganos jurisdiccionales de ámbito estatal, de acuerdo con el procedimiento establecido por la legislación correspondiente. Estas instituciones deben atender y deben tramitar los escritos presentados en catalán que tendrán, en todo caso, plena eficacia jurídica”.

Tanto la cooficialidad de las lenguas españolas distintas del castellano en las respectivas Comunidades Autónomas, como las competencias que a éstas asignan la Constitución y sus Estatutos de Autonomía, se rigen en su ejercicio y efectos por el principio de territorialidad. En el caso de la cooficialidad lingüística el artículo 3.2 de la Constitución ciñe claramente al territorio de cada Comunidad Autónoma sus efectos cuando dice que “las demás lenguas españolas serán también oficiales en las respectivas Comunidades Autónomas de acuerdo con sus Estatutos”. Es, pues, este principio de territorialidad un *príus* que el legislador debe respetar.



Es cierto, no obstante, como ese Tribunal tiene establecido en una jurisprudencia reiterada, que no debe excluirse la posibilidad de que determinadas decisiones tanto estatutarias como propiamente autonómicas puedan producir consecuencias de hecho más allá del territorio de la Comunidad a la que se refieran o de la que surjan, ya que en caso contrario esto equivaldría a privar a las Comunidades Autónomas de una parte notable de su capacidad de actuación. En esta línea los arts. 14 y 143 del EAC prevén excepciones tanto a la territorialidad de las normas como a la de los actos de la Generalitat. Pero admitir y prever esa posibilidad como hacen los preceptos citados del Estatuto es algo bien distinto de lo que hace el artículo 33.5 del mismo texto cuando, con olvido del principio de territorialidad que la Constitución impone para la cooficialidad lingüística, extiende injustificadamente los efectos de la cooficialidad de la lengua catalana a ámbitos territoriales ajenos a la Comunidad Autónoma y a órganos e instituciones de carácter estatal cuyas sedes se ubican fuera del territorio de la Comunidad Autónoma.

Sobre la territorialidad de la cooficialidad lingüística ese Tribunal se pronunció, entre otras, en la repetidamente citada Sentencia 82/1986 (FJ 2) afirmando expresamente que “el criterio delimitador de la oficialidad del castellano y de la cooficialidad de otras lenguas españolas” es “el territorio”, de donde se desprende que los deberes derivados de la cooficialidad operan con respecto a todos los poderes públicos radicados en el territorio “independientemente del carácter estatal (en sentido estricto), autonómico o local de los distintos poderes públicos afectados”. Es decir, en el territorio todos los poderes públicos están afectados; fuera de él, ninguno.



El Defensor del Pueblo

Descriptiva de la posición que ese Tribunal mantiene al respecto, según entiende esta Institución, es la Sentencia 30/1986, en cuyo F.J. 4 se dice:

“Los recurrentes (...) entienden que se han vulnerado los derechos reconocidos en los artículos 14, 20 y 24.2 de la Constitución, así como el artículo 27 del Pacto de Derechos Civiles y Políticos, al no permitírseles expresarse en lengua vasca, ni en el juicio ni al declarar ante el Juzgado Central nº 1 exhortante, aunque sí se hicieran en lengua vasca las declaraciones efectuadas en juzgados de las provincias vascas. Más de tal alegación no se desprende lesión de ningún derecho fundamental porque (...) lo cierto es que efectuadas (las declaraciones) fuera de las mismas (provincias vascas), los demandantes no tienen derecho a exigir que sus manifestaciones ante los órganos de poder se hagan en una lengua que no es la castellana que por mandato de la misma Constitución (art. 3.1) tienen el deber de conocer. Así pues, procede concluir que no hay infracción del artículo 14, porque no cabe comparar a quienes declararon en el País Vasco con quienes lo hicieron ante el Juzgado Central o la Sala Segunda del Tribunal Supremo (...). Tampoco queda infringido derecho alguno contenido en el artículo 27 del Pacto de Derechos Civiles y Políticos (...). Dicho artículo establece que en los Estados en que existen minorías lingüísticas no se negará a las personas que a ellas pertenezcan el derecho que les corresponde ‘en común con los demás miembros de su grupo’ a ‘emplear su propio idioma’. La fórmula empleada señala el ámbito de aplicación del derecho así reconocido, y con él los límites a su aplicación que con respecto a las distintas lenguas



El Defensor del Pueblo

españolas ha sido plenamente reconocido, más allá de las exigencias del artículo 27, en el artículo 3.2 de la Constitución, que las erige en oficiales en sus respectivas Comunidades Autónomas de acuerdo con sus estatutos”.

A juicio de esta Institución, dos son las ideas que hay que retener: por un lado, que la previsión constitucional de conocimiento del castellano por parte de todos los españoles garantiza a éstos su comunicación y el ejercicio de sus derechos ante cualesquiera poderes públicos radicados en cualquier parte del territorio del Estado; por otro, que el derecho de opción lingüística que nace para los ciudadanos en las Comunidades Autónomas cuyos estatutos otorgan carácter oficial a otra lengua española distinta del castellano, nace como derecho individual y subjetivo vinculado a la territorialidad que marca a la cooficialidad, porque la extensión de sus efectos no es necesaria para la perfección de ese ni de ningún otro derecho y así lo ha entendido la Constitución al vincular en su artículo 3.2 la cooficialidad al territorio.

Observando la cuestión en términos prácticos conviene concretar que esos órganos constitucionales y jurisdiccionales de ámbito estatal que no concreta el artículo 33.5 del EAC serían, entre otros, el Congreso, el Senado, el Gobierno, el Consejo General de Poder Judicial, el Tribunal Constitucional, así como otros órganos, no ya estrictamente constitucionales sino de relevancia constitucional, como son, este Defensor del Pueblo, el Consejo de Estado o el Tribunal de Cuentas, además del Tribunal Supremo y la Audiencia Nacional que probablemente son los órganos jurisdiccionales a los que se refiere el precepto.



Ninguno de estos órganos tiene sede en el territorio de la Comunidad Autónoma de Cataluña y por lo tanto la aplicación a ellos del régimen previsto en el artículo 33.5 supone la ruptura total y absoluta del principio de territorialidad que rige en materia de cooficialidad. Es cierto que el cuestionado artículo 33.5 remite el modo concreto de ejercitar la opción lingüística ante estos órganos al “procedimiento establecido por la legislación correspondiente”. Pero también es verdad que inmediatamente a continuación de lo citado el precepto impone a todos estos órganos la obligación de “atender y tramitar los escritos ante ellos presentados en catalán”, a los que otorga, en todo caso, “plena eficacia jurídica”.

Como ya se ha expresado, a juicio de esta Institución la previsión es absolutamente innecesaria porque el deber de conocimiento del castellano garantiza a todos la presencia ante los órganos estatales citados. La previsión es, asimismo, inconstitucional porque rompe injustificadamente el principio de territorialidad que el artículo 3.2 de la Constitución sienta para la cooficialidad lingüística. Y por último, la previsión también sería inconstitucional porque no es el legislador estatuyente el llamado a regular aspectos concretos de estos órganos estatales, como es el uso de la lengua, sino el legislador ordinario -orgánico, en la mayoría de los casos- a quien la Constitución le atribuye dicha tarea directamente. (En cuanto a este último aspecto dense por reproducidas aquí las alegaciones contenidas en el apartado de este recurso donde se cuestiona la constitucionalidad del Título I del EAC).

Por todo ello, esta Institución entiende que el artículo 33.5 del Estatuto de Autonomía de Cataluña infringe el artículo 3.2 de la Constitución, así como otros preceptos de la Norma Suprema que



El Defensor del Pueblo

establecen reservas a favor del legislador ordinario o del legislador orgánico para la regulación de órganos constitucionales, o de relevancia constitucional, y para órganos jurisdiccionales de carácter estatal.