

"Enseñanza de la lengua y enseñanza en la lengua propia de la Comunidad Autónoma"

Paloma Lorenzo

1. Antecedentes.

La Ley General de Educación de 4 de agosto de 1970 dió un primer paso en la regulación de las que denominó "lenguas nativas", al incluir el cultivo de las mismas en los niveles de Preescolar y Educación General Básica. No obstante, el desarrollo de esta disposición no se produjo hasta el Decreto 1433/1975, de 30 de mayo, que estableció las enseñanzas de dichas lenguas con carácter experimental y voluntario, de manera que el horario destinado a las mismas permitiera un normal desarrollo de las actividades educativas.

A su vez la Orden de 18 de febrero de 1976 dispuso la creación, en el seno de la Junta Provincial de Educación, de una Comisión encargada de estudiar las normas relativas a la incorporación de las lenguas nativas a los programas escolares. Si bien estas normas no determinaron una efectiva puesta en marcha de dichas enseñanzas -dado su carácter voluntario y la falta de concesión de créditos- sin embargo sirvieron para legitimar una situación que, en el caso de Cataluña, ya venía desarrollándose hacia quince años⁽¹⁾.

¹ Vid. O. Mestre, "Revista de Educación", nº 268, págs. 205 y ss.

El inicio de la fase constituyente tras las elecciones de junio de 1977 coincidió con el proceso de creación de situaciones y regímenes de pre-autonomía, mediante las cuales se operaba una cierta descentralización de funciones que suponía una ruptura de principio con el esquema rígidamente centralizado anterior. Esta fase intermedia entre el Estado unitario centralista y la nueva realidad preautonómica, incidió, entre otros aspectos, en el esquema educacional en lo que afecta al tema de la enseñanza de y en la lengua propia de cada región².

Es a partir de 1978 cuando se lleva a cabo de manera realmente operativa la incorporación a los planes de estudio de la enseñanza de las lenguas propias, mediante cinco Decretos y otras tantas Órdenes de desarrollo de los mismos que sucesivamente se dictan para Cataluña, País Vasco, Galicia, Valencia y Baleares. Se reemplaza la normativa de 1975 referente a la utilización escolar de lenguas distintas al castellano mediante una regulación que contenía la importante novedad de privar a las instituciones del Estado del monopolio del que habían dispuesto, en temas educativos, desde el principio del siglo XIX. Así en materias referentes al aprendizaje y utilización escolar de las respectivas lenguas, se pasaba de un régimen en que no sólo la regulación general sino también las decisiones en casos concretos se adoptaban por órganos estatales, a otro en que se hacía necesaria, para ciertas materias, la colaboración, al menos en el aspecto de ejecución y gestión, de los órganos de las Comunidades³.

Junto a la introducción de la lengua propia de la Comunidad en los planes de estudio, como materia común y obligatoria, con fijación del hora-

² Vid. L. López Guerra, "La distribución de competencias entre Estado y Comunidades Autónomas en materia de educación; en "Revista Española de Derecho Constitucional", 7, 1983, págs. 293-333.

³ No obstante, hay que tener en cuenta que se legisla en función de las demarcaciones administrativas existentes, ignorando que el mapa lingüístico real no se corresponde con las mismas: gallego, catalán y vasco se hablan fuera de los límites respectivos de Galicia, Cataluña y País Vasco; en zonas extensas de Valencia y País Vasco nunca se ha hablado la lengua propia de la Comunidad sino exclusivamente el castellano. Vid. en este sentido E. Lázaro Flores, "El bilingüismo en el sistema educativo español", en "Documentación administrativa", nº 203, 1985, pág. 23.

rio correspondiente, se adoptan medidas para la formación intensiva del profesorado, regulación de la titulación exigible a éste y creación progresiva de cátedras de Lengua y Literatura propias en los Institutos de Bachillerato y en las Escuelas Universitarias de Formación del Profesorado.

2. El modelo constitucional de pluralismo lingüístico.

La regulación de la materia educativa a partir de la Constitución española de 1978 [C.E.] presenta una notable complejidad, que deriva tanto de causas directas -las peculiaridades de los preceptos constitucionales que inciden sobre la cuestión y su misma prolijidad- como indirectas -la remisión constitucional a fuentes muy distintas para el desarrollo de sus preceptos-. En todo caso una nota evidente del texto constitucional es que se separa definitivamente del modelo centralista en favor de las competencias de las Comunidades Autónomas. Se ordena la realidad multilingüe a través de un sistema que no es propiamente territorial, ni se basa tampoco exclusivamente en el principio de la personalidad⁴. Nos encontramos, pues, ante un modelo singular. Como decíamos, no responde en sentido estricto al modelo de personalidad, porque éste garantiza a los ciudadanos de un Estado plurilingüe recibir determinados servicios en su lengua propia independientemente del lugar en que se encuentren, lo cual no está reconocido en el art. 3 C.E. Pero tampoco es, en rigor, un sistema territorial puro, ya que éste se basa en la fijación de un espacio exclusivo para cada una de las diversas lenguas habladas por las diferentes comuni-

⁴ A este sistema, inspirado en el que adoptó la Constitución de la II República le son aplicables las palabras que para el modelo por ésta diseñado dedicó Ninyoles: "no es territorial... ya que excluye la prioridad de la lengua territorial (a excepción, evidentemente de los territorios de lengua castellana), ni es personal porque no extiende el ejercicio de un derecho lingüístico individual, derivado de la condición de ciudadano de un Estado bi o plurilingüe, a todos los ciudadanos que deseen ejercerlo independientemente del lugar". Vid. R. Ll. Ninyoles, "La política lingüística. Modelos y ámbitos", en VV.AA. "Las lenguas nacionales en la Administración". Valencia 1981, pág. 37.

dades lingüísticas que forman la población del Estado. Como se ha dicho "estamos en definitiva, ante una fórmula híbrida, ante un modelo de cooficialidad o, como a menudo es también llamado, ante un sistema de doble oficialidad lingüística que tiene como presupuesto de fondo la preservación y el libre desenvolvimiento del bilingüismo que caracteriza a la sociedad española, a las comunidades culturales y lingüísticas que forman parte de ella, en algunas zonas de su territorio"⁵

3. Contenido lingüístico del derecho a la educación: enseñanza de la lengua y enseñanza en la lengua propia de la Comunidad.

Por lo que respecta al contenido lingüístico material del derecho a la educación, el primer problema a abordar es el de si la C.E. reconoce y garantiza el derecho a la enseñanza de la lengua y en la lengua propia, sea ésta la oficial del Estado o sea alguna de las demás lenguas españolas que en virtud del art. 3,2 C.E. son también oficiales en las respectivas Comunidades Autónomas.

Aunque el texto constitucional no haga ninguna mención expresa, hay, en nuestra opinión, elementos suficientes para entender recogidos aquellos derechos, aunque sea implícitamente, en los arts. 3 y 27 C.E.

El art. 3,1 C.E. reconoce la lengua castellana como lengua oficial del Estado. Esta oficialidad es extendida por el art. 3,2 C.E. a las demás lenguas españolas en las respectivas Comunidades Autónomas, de acuerdo con sus Estatutos. Dicha oficialidad conlleva la obligación para los poderes públicos de proporcionar la enseñanza de la lengua o lenguas oficiales, mediante la incorporación de éstas en los respectivos planes de enseñanza con carácter obligatorio, pues de lo contrario no quedarían eficazmente garantizados los principios reconocidos por el art. 9,3 C.E. de la seguridad jurídica y de la publicidad de las normas. También apoya la necesaria incorporación de las lenguas en los respectivos planes de enseñanza el art. 3,3 C.E., al disponer que la riqueza de las modalidades

⁵ J. Prieto de Pedro, "Libertad de la lengua y derecho a la educación en la Jurisprudencia", en "Aspectos jurídicos del sistema educativo". Cuadernos de Derecho Judicial, XVII, 1993, págs. 149-150.

lingüísticas de España será objeto de especial apoyo y protección, ya que difícilmente podrá protegerse una lengua si se la mantiene al margen del proceso educativo⁶.

Por tanto, la enseñanza obligatoria de las dos lenguas oficiales es un contenido necesario del derecho a la educación en las Comunidades Autónomas que poseen una lengua propia también oficial, como consecuencia lógica de la propia declaración de oficialidad. Si los poderes públicos aceptan una o más lenguas como instrumento normal de comunicación, es necesario que esa lengua o lenguas tengan reservado un lugar obligatorio en la programación escolar, teniendo en cuenta las directas responsabilidades asumidas por los poderes públicos en la programación general de la enseñanza y en la prestación del derecho a la educación⁷.

La Ley Orgánica 1/1990, de 3 de octubre, la Ordenación General del Sistema Educativo [L.O.G.S.E.] consagra esta solución al incluir como área obligatoria de enseñanza el estudio de las lenguas autonómicas⁸ y lo mismo establecen las Leyes de Normalización Lingüística⁹.

⁶ Vid. A. Millian Massana, "Los derechos lingüísticos en la enseñanza, de acuerdo con la Constitución", en "Revista Española de Derecho Constitucional", 7, 1983, págs. 361-362.

⁷ Un argumento a favor de la obligatoriedad de la enseñanza de la lengua oficial propia es que la enseñanza meramente facultativa de estas lenguas ya había sido admitida durante el régimen anterior por el Decreto 1433/1975, de 30 de mayo, que reconocía el derecho al aprendizaje voluntario de las lenguas nativas.

⁸ Tanto su art. 14,2, d, referido a la Educación Primaria, como su art. 20,2, e, referido a la Educación Secundaria, establecen como área de enseñanza obligatoria la de "Lengua castellana, Lengua oficial propia de la correspondiente Comunidad Autónoma y Literatura".

⁹ Art. 14,3 de la Ley 7/1983, de 19 de abril, de Normalización Lingüística en Cataluña; art. 16,2 de la Ley 10/1982, Básica de Normalización del uso del euskera; art. 14,1 de la Ley 3/1983, de 15 de junio, de Normalización Lingüística en Galicia; art. 18,1 de la Ley 4/1983, de 23 de noviembre, del Uso y Enseñanza del valenciano; art. 19 de la Ley 3/1986, de 29 de abril, de Normalización Lingüística balear; y art. 24,2 de la Ley Foral 18/1986, de 15 de diciembre, del vascuence.

Si el art. 3 C.E. es el precepto fundamental en materia de enseñanza de las lenguas propias mediante su incorporación con carácter obligatorio en los planes de estudio, el derecho a recibir la enseñanza en la lengua propia deriva del art. 27 C.E.

Aunque el contenido del derecho a la educación en relación con la lengua o lenguas en las que se enseña reviste una gran complejidad, sin embargo, la clave para su determinación reside, sin duda alguna, en el párrafo 2º del art. 27 C.E. Si la educación ha de tener como objeto el pleno desarrollo de la personalidad humana, parece evidente que aquélla no puede prescindir -en cuanto es un proceso comunicante que afecta a la mentalidad del educando, y que, por tanto debe tenerlo en cuenta en su plena realidad psíquica y social- de la lengua en que dicho educando piensa y con la que expresa su personalidad¹⁰. Este pleno desarrollo de la personalidad, sancionado como principio superior de la educación viene asimismo enunciado en otros preceptos constitucionales como el art. 10,1, el art. 25,2 y el art. 45,1.

El derecho a recibir la enseñanza en la propia lengua tiene un núcleo irreductible, consistente en el ámbito del aprendizaje de la lectura y escritura. Todo niño tendría derecho a recibir este aprendizaje en su lengua propia, materna, en virtud del art. 27,2 C.E.¹¹. Se ha sostenido, sin embargo, que más allá de ese ámbito el contenido lingüístico esencial del derecho a la educación consiste en que la enseñanza se imparta en una "lengua comprensible" para el educando, sin que el derecho a la educación garantice la

¹⁰ J.A. González Casanova, "Derecho a la educación y plurilingüismo", en "Revista de Occidente", nºs 10-11, extraordinario II, 1982, pág. 172.

¹¹ Para A. Millian Massana, op. cit., pág. 364, nota 15, "el derecho a recibir la enseñanza en la propia lengua puede también extraerse del art. 14 C.E. donde se constitucionaliza y garantiza el principio de igualdad formal por el que se prohíbe todo trato discriminatorio por diversas razones entre las que debe comprenderse, aunque no se diga expresamente, la lengua. La inclusión de la lengua se deduce del art. 14 del Convenio Europeo de Protección de los Derechos Humanos, de 4 de noviembre de 1950, en relación con el art. 10,2 C.E. De no reconocerse aquel derecho, nos podríamos encontrar con alumnos que iniciarían sus enseñanzas en una lengua extraña para ellos, lo que les conduciría, por lo general, y ahí estaría la discriminación, a un rendimiento escolar más bajo que el de los demás".

enseñanza en la lengua materna durante todo el período de escolarización¹². Es decir, que si bien es exigible el aprendizaje de la lectura y la escritura en la lengua materna -sin que quepa una imposición lingüística como la que caracteriza a los Estados cuya ordenación se fundamenta en el principio de territorialidad- no lo es, en cambio la vehiculación de toda la enseñanza en aquella lengua. El contenido del derecho a la educación en relación con la lengua en que se enseña se diluirá al avanzar la etapa escolar en la medida en que lo exigiera razonablemente la protección de otros bienes tutelados, como lo son las mismas lenguas, objeto de especial protección, según dispone el art. 3,3 C.E.

Ahora bien, el criterio de la "lengua comprensible" para el educando debe cohererarse siempre con el principio del "pleno desarrollo de la personalidad". Y así, del mismo modo que, en los primeros años escolares, dicho principio garantiza la enseñanza en la lengua materna, en etapas más avanzadas -cuando el contenido delimitador del derecho a la educación no es ya la lengua materna, sino una lengua comprensible para el escolar- el pleno desarrollo de la personalidad, eventualmente, podría fundamentar la adopción de medidas pedagógicas de adaptación para aquéllos cuya lengua materna no es esa "lengua comprensible", oficial o protegida¹³.

En esta materia nuestro régimen lingüístico se basa en un equilibrio dinámico entre los principios de libertad de elección individual y de decisión pública, con los límites señalados, que se corresponde perfectamente con el modelo mixto que adopta la Constitución para la ordenación general del multilingüismo. De ahí que no sólo quepa en el marco constitucio-

¹² A. Millian Massana, "Drets lingüístics i dret fonamental a l'educació. Un estudi comparat: Itàlia, Bèlgica, Suïssa, el Canadà i Espanya". Barcelona, 1992, pág. 393.

¹³ El carácter basilar del principio de pleno desarrollo de la personalidad ha sido resaltado por el Tribunal Constitucional que lo ha calificado como "un prius lógico y ontológico" - STC 53/1985- y como "criterio de interpretación de los derechos fundamentales y libertades públicas" -STS 64/1986-.

nal el separatismo lingüístico¹⁴, sino también el de conjunción lingüística¹⁵, que exige la vehiculación de la enseñanza en las lenguas en contacto, según la distribución que fijan los poderes públicos.

Como consecuencia de estas consideraciones, supondría una violación del derecho a la educación -además de un motivo de discriminación- el hecho de imponer en las primeras edades, la enseñanza en una lengua distinta a la materna. Es la tesis que ha defendido el Tribunal Supremo al establecer que: "La igualdad en la materia que nos ocupa consiste en el reconocimiento práctico y efectivo, sin ambigüedades ni obstáculos iniciales más o menos patentes, del derecho a seguir los cursos de enseñanza en las lenguas maternas respectivas, catalán o castellano, según los casos, sin mengua de la conveniencia y necesidad de someterse los alumnos a los planes que exijan el aprendizaje y dominio de la lengua oficial de la Comunidad o del Estado en que se sigan los cursos"¹⁶.

No obstante lo cual, el derecho a la educación no otorga a sus titulares una facultad omnímoda para exigir la enseñanza en la lengua preferida en un centro educativo determinado. Con motivo de diversos conflictos planteados en Comunidades Autónomas en las que existe reconocimiento nor-

¹⁴ El país vasco ha seguido el modelo de separación lingüística a partir de las disposiciones contenidas en el Real Decreto 1049/1979, que distinguen en atención a la realidad socio-lingüística a la hora de incorporar la lengua vasca al sistema de enseñanza, entre dos zonas, la vasco parlantes (en la que la lengua vasca se incorpora plenamente), y la castellanoparlante (en la que la lengua vasca ha de tener una incorporación progresiva). La separación lingüística fue definitivamente sancionada por la Ley 10/1982, de 24 de noviembre, Básica de Normalización del uso del euskera, al disponer en su art. 15 que "se reconoce a todo alumno el derecho de recibir la enseñanza tanto en euskera como en castellano en los diversos niveles educativos".

¹⁵ En Cataluña, el Decreto de la Generalidad 270/1982, de 5 de agosto, sobre la normalización del uso de las dos lenguas oficiales en el sistema de enseñanza, implantó un sistema de conjunción lingüística que admite una gran flexibilidad, lo que resulta recomendable dada la variedad de centros que existen en Cataluña en razón de su composición sociolingüística.

¹⁶ STS de 5 de febrero de 1988 (Ar. 1260), F.J. 4. En el mismo sentido vid. STS de 16 de mayo de 1990 (Ar. 4114).

mativo de la facultad de elección de la lengua de enseñanza, tanto el Tribunal Supremo como el Tribunal Constitucional han debido abordar el tema del contenido lingüístico del derecho a la educación.

No otorga el Tribunal Supremo un valor absoluto a ese poder de elección, de forma que pudiese ser exigido en cualquier centro educativo, sino que lo sujeta a condicionantes organizativos derivados de la planificación escolar.

"Tampoco puede decirse que se haya infringido el derecho a la educación, consagrado en el art. 27 de la Constitución, en su vertiente de derecho de los padres o tutores a la elección de centro docente... ya que no debe confundirse la obligatoriedad y gratuidad de la enseñanza básica... con el derecho de los padres o tutores para escoger, en todos los niveles educativos, el centro público o privado que estimen más adecuado para sus hijos o pupilos..."¹⁷

"... Ninguno de los apartados del art. 27 de la Constitución incluye como elemento del derecho constitucionalmente declarado, el derecho de los padres a que sus hijos reciban educación en la lengua de preferencia de sus progenitores, en el Centro público de sus elección y ese derecho tampoco resulta de su conjunción con el art. 14 de la Constitución, pues la prohibición de trato discriminatorio no implica, ni puede implicar, que la exigencia constitucional de igualdad de los españoles ante la Ley, sólo puede entenderse satisfecha cuando los educandos reciban la enseñanza íntegramente en la lengua preferida de sus padres"¹⁸

"... En Comunidades como la de Valencia en que coexisten el castellano... y el valenciano..., tal circunstancia obliga a que en los centros docentes de la Comunidad deba programarse la enseñanza para ajustar el uso de esas lenguas cooficiales, programa, en el que la natural limitación de medios personales y humanos, hace lógicamente inviable una conjunción plena entre el aspecto de libertad del uso del castellano y el contenido

¹⁷ STS de 2 de diciembre de 1987 (Ar. 9376), F.J. 4.

¹⁸ STS de 18 de julio de 1991 (Ar. 5607), F.J. 3. El Tribunal Supremo utiliza literalmente en esta sentencia el razonamiento empleado por el Tribunal Constitucional en dos sentencias, la 195/1989, de 27 de noviembre y la 19/1990, de 12 de noviembre.

prestacional del derecho a la educación, que permitiera que... cada alumno pudiera tener garantizado en todo momento, y en cada centro público de su elección, la recepción de la enseñanza en el idioma oficial escogido¹⁹.

"... Las diferencias de trato en materia de enseñanza en la lengua elegida por los padres no siempre resultan discriminatorias, en cuanto que no sean arbitrarias, por responder a una opción organizativa debidamente razonadas"²⁰.

Se ha alegado en ocasiones como motivo de desigualdad la diferente ubicación de los centros escolares que ofrecen enseñanza en una u otra lengua oficial: necesidad de utilizar medios de transporte y servicio de comedor derivados del hecho de que el centro que ofrece la enseñanza en la lengua que interesa resulta menos accesible que otros que enseñan en la lengua no elegida. El Tribunal Supremo ha considerado que tales circunstancias no suponen infracción del art. 14 de la Constitución.

"La opción ofrecida a los padres de que sus hijos ingresen en otros centros públicos en los que la enseñanza se realiza plenamente en esta lengua (castellano)... es suficientemente satisfactoria para hacer efectivo el derecho fundamental a la educación de sus hijos en castellano, sin que pueda considerarse que lo vulneran eventuales elementos de diferenciación accidentales entre unos y otros centros, como pueden ser los de transporte escolar y comedor, que a estos efectos hemos considerado irrelevantes..."²¹.

Si bien es claro que no puede considerarse vulnerado el art. 14 C.E. por el hecho de que el centro público que imparte la enseñanza en la lengua preferida se encuentre a mayor distancia que aquellos otros que utilizan la lengua no elegida, sin embargo conviene tener presente que, según establece el art. 27,4 C.E., la enseñanza básica es obligatoria y gratuita. En

¹⁹ STS de 18 de julio de 1991, F.J. 4.

²⁰ STS de 16 de mayo de 1990 (Ar. 4114), F.J. 2. En el mismo sentido vid. STS de 2 de marzo de 1989 (Ar. 1761).

²¹ STS de 16 de mayo de 1990 (Ar. 4114), F.J. 2. En el mismo sentido vid. STS de 14 de septiembre de 1987 (Ar. 6002) y STS de 30 de enero de 1988 (Ar. 379).

este sentido, y aunque el contenido exigible de la gratuidad de la enseñanza obligatoria parece quedar limitado a la enseñanza en sentido estricto (sin que, pueda deducirse la pretensión de gratuidad de otros servicios conexos), la asignación de una plaza geográficamente alejada por inexistencia de un centro más próximo en que se imparta la enseñanza en la lengua preferida, podría llegar, en circunstancias concretas (en aquellas edades en que el alumno tiene derecho al aprendizaje en la lengua materna) a fundamentar la exigibilidad de la gratuidad de esos gastos, so pena de vaciar de contenido el derecho constitucionalizado.