

El Pleno del Tribunal Constitucional, compuesto por don Juan José González Rivas, Presidente, doña Encarnación Roca Trías, don Andrés Ollero Tassara, don Fernando Valdés Dal-Ré, don Santiago Martínez-Vares García, don Juan Antonio Xiol Ríos, don Pedro José González-Trevijano Sánchez, don Antonio Narváez Rodríguez, don Alfredo Montoya Melgar, don Ricardo Enríquez Sancho, don Cándido Conde-Punpido Tourón y doña María Luisa Balaguer Callejón, Magistrados, ha pronunciado

### EN NOMBRE DEL REY

la siguiente

### SENTENCIA

En el recurso de inconstitucionalidad núm. 6352-2010, promovido por la Defensora del Pueblo en funciones, contra los apartados 2, 4 y 5 del art. 9 de la Ley de Cataluña 10/2010, de 7 de mayo, de acogida de las personas inmigradas y de las regresadas a Cataluña. Han comparecido y formulado alegaciones la Letrada del Parlamento de Cataluña, el Abogado de la Generalitat de Cataluña y el Abogado del Estado de la Nación, en la representación que legalmente ostentan. Ha sido Ponente el Magistrado don Antonio Narváez Rodríguez, quien expresa el parecer del Tribunal.

### I. Antecedentes

1. Mediante escrito presentado en el Registro General de este Tribunal el 13 de agosto de 2010, la Defensora del Pueblo en funciones, interpuso recurso de inconstitucionalidad contra los apartados 2, 4 y 5 del art. 9 de la Ley 10/2010, de 7 de mayo, de acogida de las personas inmigradas y de las regresadas a Cataluña (BOE núm. 139, de 8 de junio de 2010), por considerar que vulneran la competencia exclusiva en materia de inmigración y extranjería reservada al Estado en el art. 149.1.2 CE, así como el art. 3 CE, en el que se recoge que el



castellano es la lengua española oficial del Estado y que las demás lenguas españolas serán también oficiales en sus respectivas Comunidades Autónomas de acuerdo con sus Estatutos, por los motivos que se resumen a continuación:

a) En primer lugar, la recurrente sostiene que la regulación contenida en los citados apartados del art. 9 de la Ley de Cataluña 10/2010 determina un régimen de preferencia lingüística e impone un deber legal y singularizado de alcanzar una competencia lingüística básica en catalán a los titulares del derecho de acceso al servicio de primera acogida que, a su juicio, implica “la creación de un régimen jurídico específico” para los inmigrantes, los solicitantes de asilo, los refugiados y los apátridas que lleguen a la Comunidad Autónoma de Cataluña, no compartido con los demás extranjeros que se encuentren o residan en otras partes del territorio español. En consecuencia, el precepto parcialmente impugnado excedería la competencia autonómica en materia de primera acogida e integración de las personas inmigradas recogida en el art. 138 del Estatuto de Autonomía de Cataluña (EAC), de acuerdo con la interpretación que del mismo hace la STC 31/2010, de 28 de junio, invadiendo así las competencias reservadas al Estado en el art. 149.1.2 CE en materia de extranjería e inmigración.

b) En segundo lugar, en el recurso se aduce que, si bien el aprendizaje del conjunto de las lenguas oficiales propias de una Comunidad Autónoma es un elemento a tener en cuenta en el proceso de integración de los extranjeros en España (conforme a lo prescrito en el art. 2 ter de la LO 4/2000, sobre derechos y libertades de los extranjeros en España y su integración social, introducido por la reforma operada mediante LO 2/2009, de 11 de diciembre), los apartados recurridos del art. 9 de la Ley catalana consagran un desequilibrio del régimen constitucional de la cooficialidad lingüística derivado del art. 3 CE en perjuicio del castellano, al establecer un deber de conocimiento del catalán y prescribir su uso prioritario.

Tras lo expuesto, la Defensora del Pueblo finaliza su escrito solicitando que se declare la inconstitucionalidad de los apartados 2, 4 y 5 del art. 9 de la Ley de Cataluña 10/2010, así como la de cuantos otros preceptos que, por conexión o consecuencia, considere procedente este Tribunal, de acuerdo con lo previsto en el art. 39.1 LOTC.

2. Por providencia de 27 de septiembre de 2010, el Pleno de este Tribunal acordó admitir a trámite el presente recurso de inconstitucionalidad y dar traslado de la demanda y documentos presentados, conforme establece el art. 34 de la Ley Orgánica del Tribunal Constitucional (LOTC),



al Congreso de los Diputados y al Senado, por conducto de sus respectivos Presidentes, y al Gobierno de la Nación, a través del Ministerio de Justicia, así como al Parlamento y al Gobierno de Cataluña, por conducto de sus Presidentes, al objeto de que en el plazo de quince días pudieran personarse en el proceso y formular las alegaciones que estimaran convenientes. Por último, se acordó publicar la incoación del recurso en el “Boletín Oficial del Estado” y en el “Diario Oficial de la Generalitat de Cataluña”.

3. La Letrada del Parlamento de Cataluña presentó escrito en el Registro General de este Tribunal el 14 de octubre de 2010 solicitando personarse en el presente procedimiento y pidiendo, asimismo, una prórroga de 15 días para formular alegaciones.

4. Mediante escrito registrado en este Tribunal el 14 de octubre de 2010, el Abogado del Estado solicitó que se le tuviera por personado en representación del Gobierno del Estado Central y que le fuera prorrogado por ocho días hábiles más el plazo para presentar alegaciones.

5. Por providencia de 18 de octubre de 2010, el Pleno de este Tribunal acordó incorporar a las actuaciones los escritos de la Letrada del Parlamento de Cataluña y del Abogado del Estado, a quienes se les tiene por personados en la representación que ostentan respectivamente, y concederles una prórroga de ocho días más para presentar alegaciones.

6. El Presidente del Congreso de los Diputados, mediante escrito registrado en este Tribunal el día 15 de octubre de 2010, comunicó que la Mesa de la Cámara había adoptado el acuerdo de dar por personada a dicha Cámara en el procedimiento, ofreciendo su colaboración a los efectos del art. 88.1 LOTC, con remisión a la Dirección de Estudios y Documentación y al Departamento de Asesoría Jurídica de la Secretaría General.

7. El Abogado de la Generalitat de Cataluña presentó escrito ante este Tribunal el 26 de octubre de 2010, personándose en representación del Gobierno autonómico y exponiendo las siguientes alegaciones en defensa de la constitucionalidad del precepto impugnado:



a) En primer lugar, la representación de la Generalitat aduce falta de legitimación activa de la Defensora del Pueblo, al entender que el recurso carece de relación directa con la defensa de los derechos fundamentales recogidos en el Título I de la Constitución Española. En este sentido, argumenta que el art. 54 CE atribuye a la institución del Defensor del Pueblo la naturaleza de alto comisionado de las Cortes Generales para la defensa de los derechos comprendidos en el Título Primero de la Constitución Española y, por tanto, dicha institución ha sido configurada exclusivamente como un órgano al servicio de la defensa de los derechos fundamentales, razón por la que carecería de legitimación para actuar en el presente proceso.

b) En segundo término, y para el caso de no ser atendida esta primera alegación, el Abogado de la Generalitat de Cataluña expone que el art. 9 de la Ley de Cataluña 10/2010, dentro de las prestaciones del servicio de primera acogida, incluye la oferta de una formación lingüística básica en catalán y castellano, lo que no desnaturaliza el carácter eminentemente asistencial del servicio de acogida puesto que se trata de dotar a los extranjeros del más primario de los instrumentos de comunicación, imprescindible para su relación inmediata con el entorno social, lo que se incardinaría en las competencias que el Estatuto de Autonomía de Cataluña atribuye a la Generalitat en materia de primera acogida de las personas inmigradas (art. 138.1) y conectaría tanto con el artículo 143.1 del Estatuto, mediante el que la Generalitat ha asumido la competencia en materia de la lengua propia de Cataluña y de normalización lingüística del catalán, como con el artículo 166.1, también del Estatuto, mediante el que la Generalitat tiene la competencia en materia de servicios sociales, añadiendo que la calificación como competencia de carácter exclusivo, de acuerdo con la calificación funcional enunciada por el artículo 110 EAC, comporta que la Generalitat disponga de la potestad legislativa, de la potestad reglamentaria y de la función ejecutiva en esta materia, con lo que se encuentra competencialmente habilitada para aprobar una regulación como la contenida en la Ley 10/2010.

c) En relación con la vulneración denunciada del art. 3 CE, el Abogado de la Generalitat sostiene que del precepto impugnado no se deriva un deber de conocimiento del catalán, sino que únicamente expresa la necesidad de que los inmigrantes que voluntariamente acudan a las sesiones orientativas y formativas que ofrece el servicio de primera acogida y que, también de forma voluntaria, deseen obtener la certificación oficial a la que se refiere el art. 13 de la propia Ley 10/2010, adquieran las competencias lingüísticas en catalán. Por otra parte, entiende que el precepto impugnado sirve a una finalidad de normalización lingüística de la lengua catalana en un contexto social en el que es lengua minoritaria en cuanto a su



conocimiento y uso, lo que encontraría cobertura competencial en el art. 143.1 EAC, con la finalidad de mostrar a los inmigrantes que el catalán, en esa Comunidad Autónoma, es una lengua oficial de la misma relevancia que la lengua castellana, lo que constituye, a su juicio, una medida idónea, necesaria y proporcionada a la finalidad de protección de la lengua catalana y a la promoción de su normalización lingüística.

d) De forma más concreta, y centrándose ya en el análisis de los distintos apartados del art. 9 que han sido objeto de impugnación, la representación de la Generalitat argumenta que el apartado segundo de dicho precepto sólo prescribe un aspecto organizativo del servicio, puesto que se limita a designar el órgano que habrá de instrumentar la oferta de formación en lengua catalana (el Consorcio para la Normalización Lingüística) y, aunque no formula una adscripción orgánica precisa para la oferta de la formación en lengua castellana, a su juicio no cabe deducir de ello una primacía de la lengua catalana. En cuanto al apartado cuarto, entiende que al regular el uso del catalán como lengua administrativa común y como lengua vehicular se busca la normalización lingüística de la lengua catalana en un contexto social en el que es lengua minoritaria en cuanto a su conocimiento y uso, lo que encuentra cobertura competencial en el art. 143.1 EAC. Por último, aduce que los apartados cuarto y quinto del citado artículo ordenan la secuencia temporal con la que se impartirá la formación en ambas lenguas, lo que responde a una metodología pedagógica en la enseñanza de ambas lenguas, amparada en el ejercicio de la competencia asumida en el art. 143.1 EAC.

8. Con fecha de 2 de noviembre de 2010 se registró en este Tribunal el escrito de alegaciones del Abogado del Estado, quien sostiene la posibilidad de realizar una interpretación conforme a la Constitución de los apartados recurridos, de acuerdo con los siguientes argumentos:

a) Comienza el Abogado del Estado resumiendo la doctrina constitucional recogida en el FJ 14 a) de la STC 31/2010, de 28 de junio, mediante la que este Tribunal declaró inconstitucional la anterior redacción del art. 6.1 del Estatuto de Autonomía de Cataluña en el que se recogía que el catalán, como lengua propia de Cataluña, era la lengua de uso “preferente” de las Administraciones Públicas y de los medios de comunicación públicos de Cataluña. El Tribunal fundamenta dicha inconstitucionalidad, recuerda el Abogado del Estado, en que, al contrario de lo que ocurre con la noción de “normalidad”, el concepto de “preferencia”, por su propio tenor, trasciende la mera descripción de una realidad lingüística e implica la primacía de una lengua sobre otra en el territorio de la Comunidad Autónoma,



imponiendo, en definitiva, la prescripción de un uso prioritario de una de ellas en perjuicio del equilibrio inexcusable entre dos lenguas igualmente oficiales.

Asimismo, el Abogado del Estado reproduce la doctrina constitucional sentada en el citado FJ 14 b) de la STC 31/2010, según la cual los ciudadanos residentes en las Comunidades Autónomas con lenguas cooficiales tienen derecho a utilizar ambas en sus relaciones con la autoridad y sólo obligación constitucional de conocer el castellano (ex art.3 CE), lo que garantiza la comunicación con el poder público sin necesidad de exigir el conocimiento de una segunda lengua. Así, no teniendo la Administración derecho alguno a dirigirse exclusivamente a los ciudadanos en la lengua catalana, tampoco puede presumir en éstos su conocimiento y, por tanto, formalizar esa presunción como un deber de los ciudadanos catalanes. Por último, llama la atención respecto de lo afirmado por este Tribunal en el FJ 24 de la STC 31/2010, donde se sostiene, entre otros extremos, que es constitucionalmente obligado que las dos lenguas cooficiales sean reconocidas por los poderes públicos competentes como vehiculares en el ámbito de la enseñanza, siendo en tales términos los particulares titulares del derecho a recibir la enseñanza en cualquiera de ellas.

b) En segundo término, y aplicando la jurisprudencia anteriormente sintetizada, el Abogado del Estado sostiene que el artículo 9 debe leerse sistemáticamente en el sentido que impone su primer apartado, que contiene un mandato dirigido a los poderes públicos con la finalidad de que todos los titulares del derecho de acceso al servicio de primera acogida alcancen “las competencias lingüísticas básicas en catalán y en castellano”. Así, atendiendo al principio de conservación de la norma y teniendo en cuenta las competencias asumidas por la Generalidad en los artículos 138, 143 y 166 EAC, a su juicio resultaría posible realizar una interpretación conforme a la Constitución de los apartados 2 y primer inciso del apartado 4 del artículo 9, entendiendo que, a pesar de su tenor literal, no impiden a los inmigrantes el libre y eficaz ejercicio del derecho a recibir la formación lingüística también en castellano como lengua vehicular y de aprendizaje.

c) Más dudas ofrece, en opinión del Abogado del Estado, la interpretación del último inciso del apartado 4, así como el apartado 5 del citado artículo 9, pues estos dos apartados, en su tenor estrictamente literal, parecen inspirados en la inicial redacción del artículo 6.1 EAC que declaraba el catalán lengua de “uso preferente” de las Administraciones Públicas y que fue expresamente declarada inconstitucional. Ahora bien, sugiere que, apurando las posibilidades interpretativas que impone el juicio abstracto de cualquier norma con rango de ley, dichos apartados podrían interpretarse conforme a la doctrina sentada en el FJ 14 a) de la STC 31/2010



si se entiende que la prioridad de la formación en catalán en ellos prevista sólo resulta aplicable a los inmigrantes y a las personas regresadas que ya conozcan el castellano. Así interpretado, a juicio del Abogado del Estado, el precepto resultaría respetuoso con la citada doctrina constitucional y conforme con el texto constitucional.

9. Con fecha 10 de noviembre de 2010 se registró en este Tribunal el escrito de alegaciones de la Letrada del Parlamento de Cataluña, quien interesa que se dicte Sentencia declarando la constitucionalidad de los preceptos impugnados.

a) La representación del Parlamento de Cataluña comienza su escrito de alegaciones señalando que el presente recurso carece de relación directa con la defensa de los derechos fundamentales recogidos en el Título I de la Constitución Española y, a su juicio, una interpretación sistemática de los artículos 54 y 162.1.a) CE permite concluir que la voluntad de nuestra Norma Fundamental, al legitimar al Defensor del Pueblo para interponer recursos de inconstitucionalidad, es la de dotar a esta institución de una potestad pública instrumental al servicio únicamente de la misión que justifica su propia existencia, que es la defensa de los derechos fundamentales. En consecuencia, solicita la inadmisión de la presente demanda por falta de legitimación activa de la Defensora del Pueblo.

b) De no apreciar este Tribunal la falta de legitimación alegada, la Letrada del Parlamento de Cataluña expone los siguientes argumentos en defensa de la constitucionalidad del precepto impugnado:

En primer lugar aduce que no estamos ante una regulación que invada la competencia exclusiva que el art. 149.1.2 CE reserva al Estado pues, a su juicio, el precepto impugnado encaja perfectamente en el título competencial reconocido a la Generalidad de Cataluña en el artículo 138.1.a) EAC, precepto que ha sido declarado constitucional por la STC 31/2010. Así, el art. 9 de la Ley 10/2010, indica la Letrada del Parlamento, se centra en asegurar que los inmigrantes recién llegados adquieran las competencias lingüísticas básicas en las lenguas oficiales de la Comunidad Autónoma, proporcionando así uno de los instrumentos básicos para iniciar el proceso de integración y, como tal, queda perfectamente incluido en el ámbito de las actuaciones de orientación que son propias de la competencia autonómica de primera acogida.

En segundo término, alega que el precepto parcialmente impugnado no impone deber alguno de conocer el catalán, ni tampoco establece preferencia alguna a favor de esta lengua “que no esté justificada en la necesidad de normalizar el uso de esta lengua por la población en



TRIBUNAL  
CONSTITUCIONAL

general y por las personas inmigradas o retornadas a Cataluña en particular”, añadiendo que dada la dimensión del fenómeno migratorio de los últimos años en Cataluña y el hecho de que la gran mayoría de esos recién llegados no entienda ni pueda expresarse en catalán, pero conozca perfectamente la lengua castellana, puede afirmarse que de no adoptarse medidas positivas a favor de la lengua catalana “no podría compensarse la situación actual de desequilibrio lingüístico que beneficia al castellano en detrimento del catalán”. En cuanto al orden secuencial de la prestación de la formación lingüística básica de las dos lenguas oficiales establecida por los apartados 4 y 5 del artículo 9 de la Ley 10/2010, destaca que no se trata de la regulación del régimen lingüístico del servicio de acogida, como indica la recurrente, sino de la regulación de una determinada metodología pedagógica que se considera más eficaz para alcanzar el objetivo enunciado en el apartado primero.

10. Mediante providencia de 4 de julio de 2017, se señaló para deliberación y votación de la presente Sentencia el día 4 del mismo mes y año.

## II. Fundamentos jurídicos.

1. Conforme se ha expuesto en los antecedentes, el presente recurso de inconstitucionalidad ha sido promovido por la Defensora del Pueblo en funciones contra los apartados 2, 4 y 5 del artículo 9 de la Ley de Cataluña 10/2010, de 7 de mayo, de acogida de las personas inmigradas y de las regresadas a Cataluña, por considerar que vulneran la competencia en materia de inmigración y extranjería reservada al Estado en el art. 149.1.2 CE, así como el art. 3 CE, en el que se recoge que el castellano es la lengua española oficial del Estado y que las demás lenguas españolas serán también oficiales en sus respectivas Comunidades Autónomas, de acuerdo con sus Estatutos.

El artículo 9 de la Ley 10/2010, de 7 de mayo, bajo la rúbrica «competencias lingüísticas básicas» establece:

*“1. La persona titular del derecho de acceso al servicio de primera acogida, a lo largo del proceso de integración en la sociedad catalana, debe alcanzar las competencias lingüísticas básicas en catalán y en castellano.*

*2. El servicio de primera acogida debe ofrecer la formación y los medios necesarios para la adquisición de las competencias básicas en lengua catalana a las*



*personas titulares del derecho de acceso al servicio que no la conozcan, siempre que sea posible mediante el Consorcio para la Normalización Lingüística.*

*3. Debe fijarse, por reglamento, el nivel mínimo de referencia que debe alcanzarse en cuanto a competencias lingüísticas referidas en el Marco europeo común de referencia para las lenguas, establecido por el Consejo de Europa.*

*4. El catalán, como lengua propia de Cataluña, es la lengua común para la gestión de las políticas de acogida e integración. También es la lengua vehicular de la formación y la información, instrumento básico para la plena integración en el país. A tal fin, el aprendizaje lingüístico ofrecido por los servicios de primera acogida empieza por la adquisición de las competencias básicas en lengua catalana.*

*5. El servicio de primera acogida, terminada la formación en lengua catalana, debe ofrecer la formación para adquirir las competencias básicas en lengua castellana a las personas que hayan alcanzado la adquisición de competencias básicas en lengua catalana y que lo soliciten o lo requieran”.*

La Defensora del Pueblo impugna los apartados 2, 4 y 5 del precepto anteriormente reproducido basándose en dos motivos diferentes de inconstitucionalidad. En primer lugar, considera que el artículo parcialmente impugnado invade la competencia exclusiva que el art. 149.1.2 CE reserva al Estado en materia de extranjería e inmigración, al entender que no se ciñe al contenido de la competencia autonómica exclusiva en materia de primera acogida a los inmigrantes que el artículo 138. 1 del Estatuto de Autonomía de Cataluña (EAC) atribuye a la Generalitat, sino que establece “un determinado régimen de preferencia lingüística exclusiva” que determina todo el proceso de integración y que supone una injerencia en la citada competencia exclusiva estatal. Y, en segundo término, la recurrente aduce que de los apartados impugnados del art. 9 se deriva un deber de conocimiento del catalán y un uso preferente de esta lengua respecto del castellano, lo que implica un desequilibrio entre las dos lenguas oficiales en el territorio autonómico contrario al art. 3 CE.

El Abogado de la Generalitat de Cataluña y la Letrada del Parlamento de Cataluña, en la representación que legalmente ostentan y con los argumentos que han quedado expuestos en los antecedentes, solicitan la desestimación del recurso al entender que no concurre ninguna de las tachas de inconstitucionalidad alegadas en el mismo. Por su parte, el Abogado del Estado sostiene la posibilidad de realizar una interpretación conforme a la Constitución de los apartados recurridos, tal y como también ha quedado expuesto en los antecedentes.

2. Antes de entrar en el fondo de las cuestiones suscitadas en este proceso es necesario examinar si, como indican la representación procesal del Parlamento catalán y la de la Generalitat de Cataluña, este recurso de inconstitucionalidad ha de ser inadmitido por falta de



legitimación activa de la Defensora del Pueblo, al no tener su objeto relación directa con ninguno de los derechos fundamentales recogidos en el Título I de la Constitución.

Pues bien, este Tribunal ya ha expresado en múltiples ocasiones que dicha objeción no puede prosperar. Así, en la STC 150/1990, de 4 de octubre, FJ 1, afirmamos que tal propósito de restringir la legitimación del Defensor del Pueblo debía ser rechazado “por la sola y simple razón de que los arts. 162.1 a) de la Constitución y 32.1 de la LOTC reconocen la legitimación del Defensor del Pueblo para interponer recursos de inconstitucionalidad sin sujetarla a límites o condiciones objetivas de ningún tipo”. Posteriormente, y de modo si cabe más concluyente, añadimos en la STC 274/2000, de 15 de noviembre, FJ 2, que con independencia de la cualidad del Defensor del Pueblo como alto Comisionado de las Cortes Generales para la defensa de los derechos comprendidos en el título I, su legitimación al respecto ha de entenderse en los mismos términos y con la misma amplitud que la del resto de los sujetos contemplados conjuntamente en los arts. 162.1 a) CE y 32.1 LOTC, pues, como afirmamos en la temprana STC 5/1981, de 13 de febrero, dicha legitimación les ha sido reconocida a cada uno de ellos “no en atención a su interés, sino en virtud de la alta cualificación política que se infiere de su respectivo cometido constitucional”. De nuevo ratificamos esta jurisprudencia en la STC 137/2010, de 16 de diciembre, que resuelve el recurso de inconstitucionalidad interpuesto por el Defensor del Pueblo contra diversos preceptos del Estatuto de Autonomía de Cataluña y en donde expusimos, ante la misma objeción planteada también por la representación procesal del Parlamento catalán y por la de la Generalitat de Cataluña, que ni la norma constitucional, ni los preceptos orgánicos establecen límite alguno al contenido de esa legitimación, por lo que no cabe su aplicación restrictiva “máxime cuando este Tribunal ha vinculado el principio *pro actione* a la interpretación y aplicación de las causas de inadmisibilidad de los recursos de inconstitucionalidad” (STC 137/2010, FJ 2).

3. Descartada la concurrencia del óbice aducido, debemos examinar los motivos en los que la Defensora del Pueblo fundamenta las infracciones constitucionales, comenzando nuestro análisis por los de naturaleza competencial.

Hemos de señalar, en primer lugar, que la competencia estatutaria que sirve de anclaje formal a la Ley 10/2010, del Parlamento de Cataluña es, según declara el Preámbulo de la norma impugnada, la de “primera acogida” de la población inmigrante a la que alude el art. 138.1 EAC. En el citado Preámbulo se destaca que se trata de una primera etapa del proceso de integración social del ciudadano extranjero que no pretende “alcanzar la totalidad de las



necesidades personales y sociales de los destinatarios” sino que busca, más bien, tal y como precisa el art. 2, b) de la citada ley, “garantizar la satisfacción de las necesidades iniciales de formación e información de carácter básico”. En particular, y de acuerdo con el art. 1.2 de la Ley 10/2010, el legislador autonómico ha considerado que, entre esas necesidades iniciales se encontrarían “las competencias lingüísticas básicas” que son objeto de regulación en el art. 9.

Pues bien, nuestro primer cometido consiste en resolver si los apartados 2, 4 y 5 de este precepto invaden la competencia exclusiva que el art. 149.1.2 CE reserva al Estado en materia de extranjería e inmigración o, por el contrario, se encuadran dentro del ámbito competencial autonómico de actuaciones en materia de “primera acogida”.

Sobre esta cuestión, debemos recordar que este Tribunal, si bien ha dictado múltiples Sentencias relativas al estatuto jurídico-constitucional de los extranjeros en España (SSTC 107/1984, de 23 de noviembre; 99/1985, de 30 de septiembre; 115/1987, de 7 de julio, y 236/2007, de 7 de noviembre, entre otras muchas), se ha ocupado por primera vez del alcance del título competencial estatal previsto en el art. 149.1.2 CE en la STC 31/2010, de 28 de junio (que resolvió el recurso de inconstitucionalidad interpuesto contra diversos preceptos de la Ley Orgánica 6/2006, de 19 de julio, de reforma del Estatuto de Autonomía de Cataluña). En dicha resolución este Tribunal afirmó, haciéndose eco de lo que alegaba entonces el Abogado del Estado, que “la evolución del fenómeno inmigratorio en España impide configurar la competencia estatal ex art. 149.1.2 CE como un título horizontal de alcance ilimitado que enerve los títulos competenciales de las Comunidades Autónomas de carácter sectorial”, pues algunos de ellos, en especial los relativos a “determinados servicios sociales” y a “las correspondientes políticas públicas (educación, asistencia social, sanidad, vivienda, cultura, etc.)” tienen incidencia evidente en la población extranjera (STC 31/2010, FJ 83; doctrina reiterada en las SSTC 26/2013, de 31 de enero, FJ 5; y 154/2013, de 10 de septiembre, FJ 5) que, como señala la STC 31/2010 (FJ 83) “se proyectan y benefician a la población inmigrante, estimando que no existe inconveniente alguno en que se haga una expresa previsión a que esas competencias se ejercerán especialmente al servicio de la integración de los inmigrantes e incluso que se establezca la obligación por parte de las instituciones autonómicas de realizar políticas que, aunando todas esas competencias, tiendan a esa integración social”.

Y sigue destacando que “precisamente en el contexto de la integración social y económica de la población inmigrante se insertan el conjunto de competencias o potestades, de evidente carácter asistencial y social que el art. 138.1 EAC atribuye a la Generalitat, las cuales en ningún caso puede entenderse que releguen la competencia exclusiva que el Estado ostenta



en materia de inmigración”, para perfilar más tarde que “la competencia exclusiva en materia de primera acogida de las personas inmigradas [art. 138.1 a) EAC], que los recurrentes tildan de especialmente inconstitucional, debe considerarse circunscrita, como revela su tenor literal, a las primeras actuaciones socio-sanitarias y de orientación, de modo que la exclusividad con que se define la competencia autonómica, en cuanto manifestación de la competencia asumida en materia de asistencia social, resulta limitada por la competencia exclusiva reservada al Estado ex art. 149.1.2 CE”.

Tal planteamiento argumental es el que llevó a este Tribunal a considerar conforme al art. 149.1.2 CE el texto íntegro del art. 138 EAC, incluida la referencia a la competencia exclusiva de la Generalitat “en materia de primera acogida de las personas inmigradas” a que se refiere su apartado 1º.

La competencia de “primera acogida” no es, por tanto, otra cosa que la denominación que adopta la competencia exclusiva sectorial de la Generalitat en materia de asistencia social cuando incide sobre las primeras necesidades de integración social de la población extranjera. Se trata, pues, de una competencia que no queda enervada por la que corresponde al Estado en materia de “extranjería” (STC 31/2010, FJ 83). Como este Tribunal ha tenido la oportunidad de precisar, la entrada y residencia de extranjeros en España “se inscribe en el ámbito de la inmigración y extranjería”, mientras que el fomento de la integración de los inmigrantes para facilitar su inclusión social, prevenir situaciones de riesgo y promover la convivencia se inscribe en el ámbito de la “asistencia social” en cuanto “mecanismo protector de situaciones de necesidad específicas” (SSTC 227/2012, de 29 de noviembre, FJ 4; 26/2013, de 21 de enero, FJ 5; 154/2013, de 21 de enero).

Igualmente cabe subrayar cómo este Tribunal, en una jurisprudencia reiterada, viene encuadrando determinados programas de integración de inmigrantes en la materia “asistencia social” [SSTC 227/2012, de 29 de noviembre; 26/2013, de 31 de enero; 33/2014, de 27 de febrero; y 78/2014, de 28 de mayo]. Más concretamente, en la reciente STC 9/2017, de 19 de enero, hemos enmarcado la Resolución de 18 de mayo de 2016, de la Secretaría de Estado de Servicios Sociales e Igualdad, por la que fueron convocadas subvenciones estatales destinadas a la realización de programas de interés general con cargo a la asignación tributaria del Impuesto sobre la Renta de las Personas Físicas, nuevamente en la materia de asistencia social. Entre los Programas a los que específicamente se refería la citada Resolución estaban los de atención a los colectivos específicos de personas migrantes en los que se establecía como prioridad “la



enseñanza del idioma español para personas extranjeras y de las lenguas oficiales de las autonomías en que se encuentren” (31.10 de la Resolución).

De acuerdo con esta doctrina, podemos concluir, por tanto, que la regulación de las competencias lingüísticas básicas, junto con los conocimientos laborales y los relativos a la sociedad catalana y su marco jurídico, que conforman el contenido mínimo de las acciones formativas del servicio de primera acogida, encuentra su apoyo en el art. 138.1 EAC, en conexión con el art. 166.1 EAC.

4. La doctrina que acaba de exponerse no es cuestionada por la demandante, que reconoce la competencia de la Generalitat en materia de “primera acogida” de inmigrantes. Argumenta ésta, sin embargo, que determinados apartados del art. 9 de la Ley 10/2010 del Parlamento de Cataluña han ido más allá de ese ámbito y han invadido el espacio reservado al Estado en el art. 149.1.2 CE, al establecer “un determinado régimen de preferencia lingüística exclusiva”. A su juicio, la regulación impugnada implica “la creación de un régimen jurídico específico” para los inmigrantes, los solicitantes de asilo, los refugiados y los apátridas que lleguen a la Comunidad Autónoma de Cataluña, no compartido con los demás extranjeros que se encuentren o residan en otras partes del territorio español. La tacha de inconstitucionalidad formulada viene, por tanto, a apuntar, en el plano estrictamente competencial, la posible violación de la competencia del Estado para establecer el estatuto jurídico del extranjero, ámbito de regulación que incluiría, en opinión de la recurrente, un régimen lingüístico generalizado.

Ante la alegación de la recurrente, este Tribunal debe concretar el contenido de la competencia exclusiva estatal sobre el estatuto jurídico del ciudadano extranjero, que tiene su fundamento en el art. 149.1.2 CE. Tal competencia estatal para regular dicho estatuto se asienta en una lectura integrada del citado precepto constitucional y del art. 13 CE, que establece que “los extranjeros gozarán en España de las libertades públicas que garantiza el presente Título, en los términos que establezcan los tratados y la ley”. Hay que tener en cuenta, de un lado, que el art. 149.1.2 CE no se refiere exclusivamente a la inmigración como competencia estatal sino que también incluye expresamente la “extranjería”. De otra parte, no podemos olvidar que la propia Constitución se remite a la “ley” para determinar los contenidos del Título I que sean aplicables a los extranjeros –más allá, evidentemente, de los que ya les corresponden *ex constitutione* por ser inherentes a su condición de personas y a la dignidad consustancial a esa condición, pues nuestra jurisprudencia ha reiterado que existen derechos del título I que



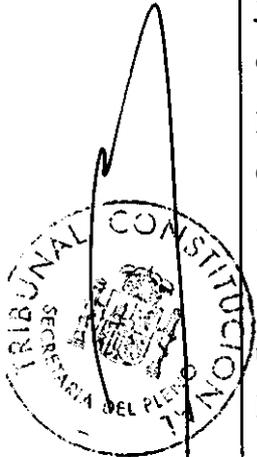
corresponden a los extranjeros por propio mandato constitucional, y no resulta posible un tratamiento desigual respecto de los españoles, se trata de derechos que son imprescindibles para la garantía de la dignidad humana que conforme al art. 10.1 de nuestra Constitución es el fundamento del orden político español (por todas STC 236/2007, de 7 de noviembre, FJ 3 y las que allí se citan)–. Así, habrá de ser la Ley –estatal o autonómica, de acuerdo con el orden constitucional de distribución de competencias– la que, fuera de los contenidos que directamente les atribuye la Constitución, establezca aquellos otros contenidos del Título I aplicables a los extranjeros.

No obstante lo anterior, la atribución al Estado de la competencia sobre extranjería en el art. 149.1.2 CE, comprendería fundamentalmente dos aspectos:

a) El primero sería la determinación, en cuanto cuestión más primordial del régimen jurídico del extranjero en España, de los derechos que, correspondiendo, en principio, a los españoles, deben ser extendidos a los ciudadanos de otras nacionalidades radicados en nuestro país. Dicho en otros términos, el Estado, a través de su competencia para determinar el “estatuto del extranjero”, puede establecer los ámbitos del Título I de la Constitución que no admiten diferencia de trato por la mera presencia de la nota de la “extranjería”.

De acuerdo con esta visión, el “estatuto del extranjero”, como parte integrante del título competencial estatal del art. 149.1.2 CE, no incluye, como parece entender la recurrente, la fijación de unas condiciones básicas de igualdad entre todos los extranjeros radicados en el territorio del Estado, sino que tiene, más bien, el objetivo de fijar las condiciones de igualdad entre extranjeros y españoles en la titularidad de los derechos constitucionales. Esta visión del estatuto jurídico del extranjero tiene dos implicaciones fundamentales:

(i) De un lado, que al Estado, al establecer este estatuto, sólo le compete determinar los ámbitos en los que, por razón de la titularidad de los derechos afectados, considera que no es admisible una diferencia de trato, sin posibilidad, sin embargo, de inmiscuirse en las concretas medidas que pueden o deben adoptar los respectivos poderes públicos en el ejercicio de sus respectivas competencias. Dicho de otro modo, la finalidad del estatuto del extranjero es impedir que los poderes públicos establezcan diferencias de trato en relación con los derechos que a los extranjeros corresponden en las mismas condiciones que a los españoles; en modo alguno atribuye al Estado una competencia normativa para determinar las concretas políticas y medidas que hayan de adoptar los respectivos poderes públicos en el ejercicio de sus competencias sectoriales.





(ii) De otro lado, al cumplir el estatuto una misión tuitiva de la posición jurídica del ciudadano extranjero en el ejercicio de los derechos constitucionales, ha de entenderse, asimismo, que la regulación de esta materia contiene únicamente los mínimos indisponibles, de modo que, en los ámbitos en que dicho estatuto permite una diferencia de trato por razón de la extranjería, en su caso, los poderes públicos titulares de la competencia sectorial afectada pueden optar por aplicar a los extranjeros las mismas políticas o medidas adoptadas en relación con los españoles.

Con tal entendimiento se impide configurar la competencia estatal ex art. 149.1.2 CE sobre el “estatuto del extranjero” como “un título horizontal de alcance ilimitado que enerve los títulos competenciales de las Comunidades Autónomas de carácter sectorial” (STC 31/2010, FJ 83; doctrina reiterada en las SSTC 26/2013, de 31 de enero, FJ 5, y 154/2013, de 10 de septiembre, FJ 5).

b) el segundo aspecto que comprendería la atribución al Estado de la competencia sobre extranjería ex art. 149.1.2 CE sería la capacidad del Estado de determinar aquellos derechos que corresponden a los extranjeros en su condición de tales. Esto es, aquellos derechos que les corresponderían, no como consecuencia de su potencial situación de necesidad social y que les puede convertir en beneficiarios de determinadas políticas sectoriales asistenciales (políticas de vivienda, de asistencial social etc.), sino como consecuencia de la específica y particular posición en la que se encuentra el ciudadano extranjero de cara a su integración en la sociedad española. Entre esos derechos específicos del extranjero, como extranjero y no como receptor de otro tipo de políticas públicas que atienden a su situación de necesidad social, estaría, en su caso, el derecho al aprendizaje de las lenguas oficiales a efectos de promover la integración social del mismo.

5. Una vez hemos delimitado el alcance de la competencia del Estado sobre el “estatuto del extranjero” ex art. 149.1.2 CE, debemos igualmente subrayar que tal delimitación no es óbice, sin embargo, para que el Estado, en su caso, incida en la integración social de los inmigrantes a través de sus títulos competenciales sectoriales, pues tal y como ha afirmado este Tribunal “ciertamente, en el ámbito de la prestación de servicios públicos a los inmigrantes en ejercicio de sus derechos sociales...el Estado siempre podrá ejercer sus competencias específicas reservadas en los diversos títulos del art. 149.1 CE –competencias, por ejemplo, en materia de educación, sanidad o régimen de la seguridad social–. Sin embargo, se debe excluir



que sobre tal ámbito incida la competencia reservada al Estado en el art. 149.1.2 CE” [STC 26/2013, de 31 de enero, FJ 5 a)].

Y no es sólo que el Estado pueda efectivamente ejercer sus competencias específicas, reservadas en los diversos títulos del art. 149.1 CE, con incidencia sobre los derechos sociales de los inmigrantes, sino que además “el Estado siempre podrá, en uso de su soberanía financiera (de gasto, en este caso), asignar fondos públicos a unas finalidades u otras” (por todas, la STC 13/1992, de 6 de febrero, FJ 7), siendo, por tanto, posible promover la integración social de aquéllos a través de la potestad subvencional. Precisamente, en materia de asistencia social debemos tener presente la doctrina de este Tribunal sobre el alcance de la potestad subvencional estatal en ese campo, según la cual, aun tratándose de una materia incluida en el primero de los cuatro supuestos sistematizados en el FJ 8 de la STC 13/1992, el Tribunal ha afirmado que “consideraremos incluida en la esfera de la competencia estatal la regulación de los aspectos centrales del régimen subvencional –objeto y finalidad de las ayudas, modalidad técnica de las mismas, beneficiarios y requisitos esenciales de acceso–” (SSTC 178/2011, de 8 de noviembre, FJ 7 y 36/2012, de 15 de marzo, FJ 8).

En suma, el Estado, ex art. 149.1.2 CE, tiene la capacidad de promover la integración de los extranjeros en nuestro país, pues tiene atribuida la competencia exclusiva que disciplina el régimen jurídico del extranjero en España, en los términos que hemos recogido en el fundamento jurídico anterior, correspondiéndole, asimismo y, en su caso, incidir en su integración social, tanto a través de los títulos competenciales sectoriales sobre, por ejemplo, educación, sanidad o régimen de la seguridad social, como mediante la potestad subvencional.

6. Aclarado el ámbito normativo propio del Estado en la fijación del “estatuto” del ciudadano extranjero y delimitada la capacidad de incidencia del Estado en la integración de aquél, debemos ahora determinar en qué medida los concretos apartados del art. 9 impugnados son susceptibles de vulnerar la normativa que haya podido dictar el Estado en ejercicio de la competencia prevista en el art. 149.1.2 CE.

En este punto, hay que advertir que los concretos apartados impugnados no establecen, como afirma la recurrente, un régimen jurídico lingüístico específico para los extranjeros residentes en Cataluña, sino que ponen a disposición de éstos determinados recursos públicos que pueden coadyuvar a la adquisición de habilidades lingüísticas que faciliten su integración social. En otras palabras, el precepto impugnado no regula en ninguno de sus apartados la



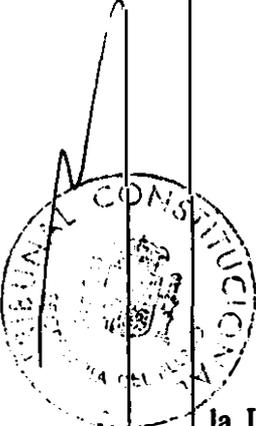
lengua o las lenguas que deben utilizar o aprender los extranjeros residentes en Cataluña; se limita a movilizar recursos propios de la administración autonómica al servicio de las necesidades de integración de los extranjeros que vivan en aquella Comunidad.

El concreto precepto impugnado entronca, por tanto, dentro del estatuto del ciudadano extranjero, con las condiciones generales de acceso a los servicios sociales, cuestión sobre la que la norma estatal que ha desarrollado la competencia exclusiva del Estado en materia de inmigración y extranjería, la LO 4/2000, de 11 de enero, sobre derechos y libertades de los extranjeros en España y su integración social (LOEx), se limita a declarar, en su art. 14.2, que:

*“Los extranjeros residentes tienen derecho a los servicios y a las prestaciones sociales, tanto a las generales y básicas como a las específicas, en las mismas condiciones que los españoles. En cualquier caso, los extranjeros con discapacidad, menores de dieciocho años, que tengan su domicilio habitual en España, tendrán derecho a recibir el tratamiento, servicios y cuidados especiales que exija su estado físico o psíquico”.*

A su vez, el apartado 3 del precepto precisa que:

*“Los extranjeros, cualquiera que sea su situación administrativa, tienen derecho a los servicios y prestaciones sociales básicas”.*



Atendiendo a esta disposición, puede decirse que la regulación contenida en el art. 9 de la Ley impugnada no supone restricción alguna del marco general de acceso a los servicios sociales que, en condiciones de igualdad con los españoles, fija la LOEx para todos los extranjeros residentes en España, pues las acciones de primera acogida implican la previsión específica de actuaciones de asistencia social tendentes a satisfacer necesidades peculiares y propias de ese concreto sector de la población que integran los extranjeros. Por tanto, si contemplamos la norma impugnada desde la perspectiva institucional que le es característica - que insistimos que no es la del régimen jurídico lingüístico de los extranjeros sino la de la asistencia social-, podemos decir que ésta no vulnera el estatuto jurídico establecido en la ley estatal, pues no incluye ninguna diferencia de trato prohibida en relación con los ciudadanos españoles.

Señalado lo anterior, la única norma de índole lingüística contenida en la LOEx susceptible de incidir en la regulación autonómica de la “primera acogida” de inmigrantes no está ubicada en el conjunto normativo que define el estatuto jurídico del extranjero en España -ámbito en que el legislador ha optado por no incluir ningún derecho de tipo lingüístico- sino



que se sitúa en el marco de los objetivos generales de la política migratoria fijados por el Estado. En este punto, el art. 2 bis 2 c) LOEx insta a todas las Administraciones Públicas a promover, dentro de sus respectivas competencias, la integración social y cultural de la población inmigrante. Y en el concreto ámbito lingüístico, el art. 2 ter LOEX, introducido por la reforma operada mediante LO 2/2009, de 11 de diciembre, señala en su apartado segundo, a los efectos de promover esa integración social, que las Administraciones Públicas deben realizar “acciones formativas [...] garantizando en todo caso [...] el aprendizaje del conjunto de lenguas oficiales”.

Esta norma estatal, tendente a demandar el concurso activo de todas las Administraciones Públicas, entre ellas las Comunidades Autónomas, en la consecución de los objetivos generales de la política migratoria, encuentra su amparo en la competencia prevista en el art. 149.1.2 CE, pues la “integración social”, aun estando asociada al ejercicio de competencias exclusivas de las Comunidades Autónomas, cuando se refiera concretamente a la integración lingüística de los inmigrantes, se vincula con la específica y particular posición en la que se encuentra el ciudadano extranjero de cara a su integración en la sociedad española. Esta concreta circunstancia habilita al Estado a establecer, a través de la ley, deberes generales sobre tal materia que alcancen a todas las administraciones implicadas. El art. 2 ter LOEx se convierte, por ello y en este punto, en parámetro de constitucionalidad de la norma impugnada.

7. A partir de la anterior consideración, debemos, por tanto, determinar la adecuación de los concretos apartados impugnados al régimen constitucional de competencias examinando si los mismos, reflejo del ejercicio de la competencia sectorial autonómica en materia de primera acogida, se apartan del marco regulatorio fijado por el Estado ex art. 149.1.2 CE, vinculante para todas las administraciones públicas, no sin antes subrayar que no nos corresponde ahora entrar a determinar la eventual compatibilidad del resto de preceptos de la norma con el art. 149.1.2 CE, pues sólo se han impugnado determinados apartados del art. 9.

Dado que la carga de alegación constituye una obligación de las partes, inherente a su deber de colaboración con este Tribunal, nuestro pronunciamiento deberá únicamente limitarse a resolver la duda de constitucionalidad planteada, debiendo señalarse, al respecto que el art. 2 ter 2 LOEx se limita a exigir, respecto de la existencia de ese tipo de acciones formativas como son las lingüísticas, las de garantizar “[...] el aprendizaje del conjunto de lenguas oficiales”. De acuerdo con ello:



a) No se observa, en primer lugar, que el apartado segundo del art. 9 de la Ley 10/2010 del Parlamento de Cataluña vulnere en modo alguno el marco general establecido en el indicado precepto estatal. Tal y como señala el Abogado del Estado, este apartado -que dispone que “el servicio de primera acogida debe ofrecer la formación y los medios necesarios para la adquisición de las competencias básicas en lengua catalana a las personas titulares del derecho de acceso al servicio que no la conozcan, siempre que sea posible mediante el Consorcio para la Normalización Lingüística”- ha de ponerse en relación con lo prescrito en el apartado que le precede, según el cual el extranjero que accede al servicio de primera acogida “debe alcanzar las competencias lingüísticas básicas en catalán y en castellano”. Bien puede deducirse, sin necesidad de mayor esfuerzo interpretativo, que la finalidad del art. 9.2 de la ley 10/2010 del Parlamento de Cataluña no es la de excluir las acciones formativas en lengua castellana del ámbito del servicio de primera acogida sino la de poner los recursos del Consorcio para la Normalización Lingüística al servicio de la enseñanza de la lengua catalana a los extranjeros titulares de aquel derecho de acceso. Interpretación ésta que, por otra parte, se hace aún más obvia a la vista de la lectura integral del precepto, que se refiere repetidamente a la enseñanza de la lengua castellana ofrecida a través del servicio de primera acogida.

b) De otro lado, la decisión, contenida en el apartado cuarto del precepto, de iniciar la acción formativa de las lenguas oficiales con la enseñanza de la lengua catalana, tampoco incumple la pauta establecida en el art. 2 ter 2 LOEx, pues entra dentro del ámbito de configuración que es propio de la competencia sectorial exclusiva de la Comunidad Autónoma. Así, descartando la opción de simultanear el aprendizaje de las lenguas cooficiales, el legislador catalán ha elegido la de iniciar el proceso formativo de los inmigrantes con las enseñanzas básicas de catalán. Nada hay en esta decisión legislativa que se oponga a la pauta de política migratoria fijada con carácter vinculante en el art. 2 ter LOEx. Es más, la pauta que dicha norma establece no impide, en modo alguno, que el legislador catalán busque conciliar el objetivo general de integración de los inmigrantes con sus propias políticas de normalización lingüística, tratando de asegurar, al establecer un determinado orden de aprendizaje, que los extranjeros residentes en Cataluña que quieran beneficiarse de las acciones formativas de la administración autonómica reciban necesariamente enseñanzas básicas de catalán.

c) Queda, finalmente, por determinar si el apartado quinto del precepto impugnado supone una infracción de las competencias del Estado -al apartarse de las pautas fijadas para todas las administraciones públicas en el ámbito de la integración social de los extranjeros-. El tenor literal de este apartado señala que “el servicio de primera acogida, terminada la formación



en lengua catalana, debe ofrecer la formación para adquirir las competencias básicas en lengua castellana a las personas que hayan alcanzado la adquisición de competencias básicas en lengua catalana y que lo soliciten o lo requieran”.

De acuerdo con esta redacción legal, es evidente que el art. 9.5 va más allá de lo que dispone el apartado precedente, pues no se limita a disponer que la enseñanza del conjunto de las lenguas oficiales –en este caso, el castellano y el catalán– comience por la lengua catalana, sino que impide que los extranjeros que hayan seguido las acciones formativas en catalán y que, pese a ello, no hayan logrado acreditar un determinado nivel de conocimientos de esta lengua, puedan obtener ese mismo servicio formativo en lengua castellana. La obligación, así impuesta al extranjero, de alcanzar un determinado nivel lingüístico en catalán como condición de acceso a las acciones formativas en lengua castellana supone una infracción del marco general fijado por el art. 2 ter 2 de la norma estatal, pues el servicio de acogida deja de “garantizar” el acceso al aprendizaje del “conjunto de lenguas oficiales”, impidiendo de facto al ciudadano extranjero acceder a la enseñanza del castellano cuando, por cualquier circunstancia particular, no haya logrado los objetivos establecidos en el ámbito de la lengua catalana. En otras palabras, la norma indicada no “garantiza” el acceso a las acciones formativas relativas al “conjunto” de las lenguas oficiales. Asegura exclusivamente el acceso a una de ellas, dándole la virtualidad de bloquear las acciones formativas vinculadas a la otra, apartándose, así, injustificadamente de la pauta general fijada por el Estado para alcanzar el objetivo común de integración social del extranjero en la sociedad española.

Es, por ello, que el inciso “que hayan alcanzado la adquisición de competencias básicas en lengua catalana y” contenido en el apartado 5 del artículo 9 de la ley 10/2010, del Parlamento de Cataluña, debe ser declarado inconstitucional y nulo.

No es inconstitucional, sin embargo, la previsión de que se ofrezca la formación para adquirir las competencias básicas en lengua castellana a las personas que lo soliciten o lo requieran contenida en el apartado 5 del artículo 9, pues, hay que tener en cuenta que, como sostienen los representantes de las dos instituciones catalanas comparecidos en el recurso, una parte importante de los eventuales titulares del servicio de primera acogida disponen en muchos casos de capacidad lingüística en la lengua castellana al inicio de su acceso al servicio, toda vez que son originarios de países latinoamericanos de habla española, a los que no sería necesario proporcionarles formación básica en esta lengua, de ahí que se justifique el carácter inicialmente voluntario de dicha capacitación con la utilización del término “soliciten”, para el caso de que los precitados titulares sientan esa necesidad de formación y así lo pongan de



manifiesto; pero también el precepto contempla como hipótesis alternativa la posibilidad de que sean los propios gestores del servicio los que adviertan que el extranjero necesite de dicha capacitación mínima en lengua castellana, de ahí que se recoja también en el precepto el vocablo “requieran” como equivalente a que lo “necesiten”. Nada hay en esta decisión de legislador autonómico que se oponga a la pauta de política migratoria fijada con carácter vinculante en el art. 2 ter 2 LOEx.

8. Una vez encuadrado el precepto impugnado en las competencias sobre asistencia social y primera acogida de la Comunidad Autónoma y descartada, también, la injerencia de los apartados 2 y 4 del art. 9 de la Ley 10/2010 del Parlamento de Cataluña en la competencia exclusiva del Estado en materia de “extranjería” e “inmigración”, debemos analizar ahora si esos mismos apartados 2 y 4 del art. 9 de la Ley 10/2010 del Parlamento de Cataluña, vulneran, como sostiene la Defensora del Pueblo, el art. 3 CE.

En lo atinente al apartado 5 del art. 9 de la Ley 10/2010 del Parlamento de Cataluña, su eventual contradicción con el art. 3 CE pierde objeto desde el momento en que lo que se impugnaba por la recurrente era que el acceso al conocimiento de la lengua castellana quedase supeditado a la acreditación previa de la suficiencia de conocimientos lingüísticos en catalán. Pues bien, una vez que hemos declarado inconstitucional y nula por motivos competenciales la alegada supeditación, no es necesario que nos pronunciemos sobre el resto de vulneraciones invocadas.

Hemos de señalar, como premisa, que no todas las prescripciones normativas contenidas en el art. 3 CE son aplicables a los extranjeros. En particular, el apartado 1 del precepto dispone que el castellano “es la lengua española oficial del Estado” e indica, a continuación, que todos los españoles tienen el “deber de conocerla y el derecho a usarla”. De estos dos incisos, es evidente que sólo el primero despliega sus efectos sobre el régimen lingüístico aplicable a los ciudadanos extranjeros, ya que el segundo, como taxativamente dice su enunciado, sólo es aplicable a los españoles.

Es por ello que el régimen lingüístico de los extranjeros residentes en España asienta sus bases, no en una norma constitucional configurada en términos de derecho subjetivo o de deber jurídico –como ocurre en el caso de los españoles– sino en la norma objetiva que establece la oficialidad del castellano y que se complementa, de inmediato, con lo dispuesto en el art. 3.2 CE sobre la oficialidad de “las demás lenguas españolas”. De este modo, el régimen



lingüístico de los ciudadanos extranjeros es, en términos constitucionales, el que se deriva, con carácter general, de la oficialidad tanto del castellano, como lengua oficial del Estado, como de las lenguas propias de las Comunidades Autónomas contempladas en los Estatutos de Autonomía.

9. Habiendo precisado el contenido normativo del art. 3 CE que afecta a los ciudadanos extranjeros, y habiendo circunscrito el mismo a las consecuencias generales que derivan de la oficialidad de las distintas lenguas españolas, debemos recordar, como segunda premisa, cuáles son esas consecuencias.

Sobre esta cuestión ha señalado este Tribunal 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 (sin perjuicio de que en ámbitos específicos, como el procesal, y a efectos concretos, como evitar la indefensión, las leyes y los tratados permitan también la utilización de lenguas no oficiales por los que desconozcan las oficiales). 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 núm. 2 del mismo art. 3 que las demás lenguas españolas serán también oficiales en las respectivas Comunidades Autónomas, se sigue asimismo, 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 (en sentido estricto), autonómico o local de los distintos poderes públicos” (SSTC 82/1986, de 26 de junio, FJ 2, y 31/2010, de 28 de junio, FJ 14).

De acuerdo con esta doctrina, la oficialidad de una lengua conlleva que todos los sujetos privados pueden utilizarla en sus relaciones con las administraciones públicas radicadas en el territorio respectivo –que es el de toda España en el caso del castellano y el de la Comunidad Autónoma correspondiente si de otra lengua española se trata–. Esto supone, a los efectos que ahora nos interesan, que los ciudadanos extranjeros pueden utilizar el castellano en sus relaciones con la administración autonómica de Cataluña con la misma libertad con la que



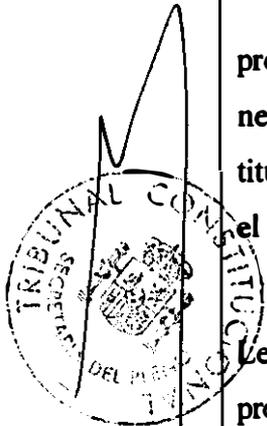
pueden dirigirse en catalán a los órganos de la Administración del Estado radicados en el territorio de dicha Comunidad Autónoma.

De este modo, la oficialidad de las lenguas, considerada como fenómeno jurídico independiente de los derechos y deberes lingüísticos que afectan exclusivamente a los españoles, despliega sus efectos en las relaciones que todo tipo de ciudadanos, incluidos los extranjeros, entablan dentro del territorio nacional con las administraciones públicas españolas —sean estatales o autonómicas—.

10. Determinado el alcance normativo de la oficialidad de las lenguas, estamos ya en condiciones de resolver la compatibilidad de los apartados 2 y 4 del art. 9 de la Ley 10/2010 del Parlamento de Cataluña con el art. 3 CE.

Comenzando por el apartado 2 del referido artículo, hemos de recordar que éste preceptúa que “el servicio de primera acogida debe ofrecer la formación y los medios necesarios para la adquisición de las competencias básicas en lengua catalana a las personas titulares del derecho de acceso al servicio que no la conozcan, siempre que sea posible mediante el Consorcio para la Normalización Lingüística”.

A la vista de esta redacción legal, podemos descartar de inmediato que el art. 9.2 de la Ley 10/2010 vulnere el art. 3 CE; se trata de una norma de marcado carácter organizativo que pretende canalizar, “siempre que sea posible” y a través del “Consorcio para la Normalización Lingüística”, la oferta de formación de los titulares del servicio de primera acogida en relación con la adquisición de las competencias básicas en lengua catalana. El mencionado apartado se refiere, pues, a la lengua como contenido específico de la formación ofrecida a los inmigrantes y no como vehículo de comunicación entre éstos y la administración autonómica. En otras palabras, el citado precepto alude al catalán como materia objeto de enseñanza y regula el cauce organizativo a través del cual se va a prestar el servicio de primera acogida, sin que el legislador catalán haya pretendido hacer una regulación del uso de la lengua catalana como lengua de relación entre los titulares del servicio de primera acogida y la Administración en el desarrollo de esa actividad formativa. Su ámbito normativo es, así, ajeno al régimen de oficialidad que deriva del art. 3 CE, precepto que, como hemos señalado, no establece ninguna disposición que pueda aplicarse a los extranjeros en términos de derecho subjetivo y que, por lo tanto, carece de proyección sobre el contenido de las acciones sociales formativas de índole lingüística.





Los contenidos de las acciones formativas lingüísticas se sitúan, de este modo, en el área estricta de la asistencia social prestada a la población inmigrante, dentro, por tanto, del ámbito de decisión del legislador autonómico. Cabe señalar, en cualquier caso, que el legislador catalán no ha ignorado, al acometer esta regulación, la necesidad de formación en lengua castellana. En este sentido, tal y como señala el Abogado del Estado, el art. 9.2 de la Ley 10/2010 del Parlamento de Cataluña ha de ponerse en conexión con lo prescrito en el apartado que le precede –según el cual el extranjero “debe alcanzar las competencias lingüísticas básicas en catalán y en castellano”–, del que puede deducirse, sin necesidad de mayor esfuerzo interpretativo, que el propósito de la norma no es excluir las acciones formativas en lengua castellana del ámbito del servicio de primera acogida sino de poner los recursos del Consorcio para la Normalización Lingüística al servicio de la integración social de los extranjeros. Interpretación ésta que, por otra parte, se hace aún más obvia a la vista de la lectura integral del precepto, que se refiere repetidamente a la enseñanza de la lengua castellana ofrecida a través del servicio de primera acogida.

11. Continuando nuestro análisis, el apartado 4 del art. 9 de la Ley impugnada dispone que el catalán “como lengua propia de Cataluña, es la lengua común para la gestión de las políticas de acogida e integración. También es la lengua vehicular de la formación y la información, instrumento básico para la plena integración en el país. A tal fin, el aprendizaje lingüístico ofrecido por los servicios de primera acogida empieza por la adquisición de las competencias básicas en lengua catalana”.

a) El inciso inicial del texto reproducido, que se refiere al catalán como lengua “común de gestión” de las políticas de acogida e integración, ha de entenderse en el sentido de que ha de ser el catalán la lengua de uso normal por parte de los poderes públicos prestadores del servicio, sin que por ello pueda excluirse el uso de la lengua castellana, al ser también lengua oficial en Cataluña. Al respecto, ha de señalarse que nuestra doctrina, recogida en la STC 31/2010, de 21 de junio, FJ 14 a), ha tenido ocasión de declarar que “las lenguas oficiales constituyen medio normal de comunicación en y entre [los poderes públicos] y en su relación con los sujetos privados, con plena validez y efectos jurídicos. Toda lengua oficial es por tanto –también allí donde comparte esa cualidad con otra lengua española–, lengua de uso normal por y ante el poder público”. Por tanto, que se haga mención en el precepto a la lengua catalana como lengua común para la gestión de las políticas sociales de acogida e integración no conlleva vulneración alguna del régimen de oficialidad del art. 3 CE, en cuanto que el uso de



dicha lengua como medio de comunicación normal por los poderes públicos en los citados ámbitos competenciales no debe excluir la utilización por éstos de la lengua castellana.

b) A su vez, y por las mismas razones que hemos expuesto al examinar la impugnación referida al apartado 2 del art. 9, la decisión contenida en el inciso tercero, según la cual las acciones formativas de las lenguas oficiales se han de iniciar con la adquisición de las competencias básicas en lengua catalana, tampoco incumple lo dispuesto en el art. 3 CE, ya que vuelve a referirse al catalán como lengua objeto de enseñanza y no como instrumento de comunicación entre el poder público y el ciudadano extranjero. Nuevamente, estamos ante una decisión que entra dentro del ámbito de configuración propio de la Comunidad Autónoma, en el ejercicio de su competencia sectorial en materia de asistencia social. En este punto, el legislador catalán, descartando la opción de simultanear el aprendizaje de las lenguas cooficiales, ha optado por iniciar el proceso formativo de los inmigrantes con las enseñanzas básicas de catalán, facilitando que esta lengua oficial sea utilizada en el desarrollo del resto de acciones formativas, como son, por ejemplo, las acciones formativas laborales o culturales. El legislador catalán ha tratado, así, de conciliar el objetivo general de integración de los inmigrantes con sus propias políticas de normalización lingüística (art. 143 EAC), estableciendo un orden de impartición del aprendizaje que asegura que los extranjeros que acuden al servicio de primera acogida reciban necesariamente enseñanzas básicas de catalán y que favorece que esa lengua pueda ser utilizada en el resto de la enseñanza ofertada.

c) En cambio, el segundo inciso del art. 9.4 de la Ley 10/2010 del Parlamento de Cataluña, en cuanto se refiere al catalán como “la lengua vehicular de la formación y la información” en el servicio de primera acogida -y, por tanto, como la lengua de relación entre la Administración y el ciudadano extranjero-, entra, por su ámbito objetivo de regulación, en conflicto con las exigencias derivadas del art. 3 CE.

En este sentido, si la interpretación del precepto nos llevara inexorablemente a excluir la posibilidad de que el castellano fuera también lengua vehicular a la que pudieran acogerse los ciudadanos extranjeros beneficiarios de las acciones sociales formativas, deberíamos concluir que el referido inciso es inconstitucional. Sin embargo, ya con ocasión de la prescripción similar que estableció el art. 35 EAC en el ámbito de la enseñanza, advirtió este Tribunal que la mera omisión del castellano no implica necesariamente su exclusión como lengua vehicular. Esto condujo a interpretar el precepto estatutario aludido “en el sentido de que con la mención del catalán no se priva al castellano de la condición de lengua vehicular”, afirmando que el catalán debe ser “lengua vehicular y de aprendizaje en la enseñanza, pero no la única que goce



de tal condición, predicable con igual título que el castellano en tanto que lengua asimismo oficial en Cataluña” agregando a lo expuesto que “el castellano no puede dejar de ser también lengua vehicular y de aprendizaje en la enseñanza” [STC 31/2010, de 28 de junio, FFJJ 14 a) y 24].

Esa misma interpretación es la que debemos hacer ahora. En consecuencia, habremos de entender que el inciso tercero del apartado 4 del art. 9 de la Ley 10/2010, que se limita a prever el carácter vehicular del catalán, resultará conforme al art. 3 CE si no cierra a los extranjeros titulares del derecho de acceso contemplado en la Ley la posibilidad de utilizar también el castellano como lengua vehicular en el área de las acciones sociales formativas e informativas. Esta interpretación será llevada al fallo.

12. Los razonamientos expuestos conducen a la estimación del recurso de inconstitucionalidad interpuesto por la Defensora del Pueblo en relación con el inciso “que hayan alcanzado la adquisición de competencias básicas en lengua catalana y” contenido en el apartado 5 del artículo 9 de la Ley 10/2010, del Parlamento de Cataluña. Y conducen a la desestimación de la impugnación contra los apartados 2 y contra el apartado 4 del art. 9 de la misma Ley, si bien ha de entenderse que el apartado 4 es constitucional siempre y cuando sea interpretado en los términos expuestos en el fundamento jurídico 11 c) de esta Sentencia.

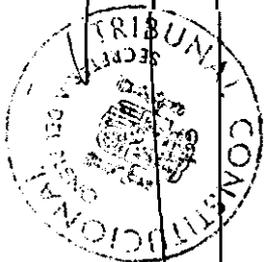
## FALLO

En atención a todo lo expuesto, el Tribunal Constitucional, POR LA AUTORIDAD QUE LE CONFIERE LA CONSTITUCIÓN DE LA NACIÓN ESPAÑOLA,

Ha decidido

1º Declarar inconstitucional y, por tanto, nulo el inciso “que hayan alcanzado la adquisición de competencias básicas en lengua catalana y” del apartado 5 del art. 9 de la Ley 10/2010, de 7 de mayo, del Parlamento de Cataluña.

2º Declarar que el apartado 4 del art. 9 de la Ley 10/2010, de 7 de mayo, del Parlamento de Cataluña es constitucional siempre que se interprete en los términos expuestos en el fundamento jurídico 11 c) de esta Sentencia.





3º Desestimar en todo lo demás el recurso de inconstitucionalidad interpuesto por la Defensora del Pueblo.

Publíquese esta Sentencia en el “Boletín Oficial del Estado”.

Dada en Madrid a cuatro de julio de dos mil diecisiete.