

# LENGUA Y DERECHO A LA EDUCACIÓN EN LA COMUNIDAD AUTÓNOMA DEL PAÍS VASCO: REFLEXIONES JURÍDICAS SOBRE EL TRÁNSITO HACIA UN NUEVO MODELO

Iñigo URRUTIA LIBARONA

Profesor de derecho administrativo  
de la Universidad del País Vasco

---

---

The abstract can be found at the end of the article.  
El resum és al final de l'article.

## *Sumario*

1. Introducción
2. Educación y realidad sociolingüística
3. Antecedentes de la regulación
4. Garantías educativas derivadas del estatus del euskera
5. El reconocimiento legal del derecho de opción lingüística en la enseñanza: los modelos lingüísticos
6. El derecho de opción lingüística y la vertiente prestacional
7. Los modelos lingüísticos y el aprendizaje de las lenguas
8. La articulación jurídica de un modelo alternativo
  - 8.1. El sistema de separación como mera opción del legislador
  - 8.2. Reforma del sistema de modelos
    - a) El ámbito reglamentario en materia de normalización lingüística
    - b) La caracterización instrumental de los modelos lingüísticos y los centros educativos
9. Conclusiones

## 1. INTRODUCCIÓN

Una visión comparada de la ordenación lingüístico-educativa en las comunidades autónomas con doble oficialidad lingüística permite agrupar los diversos sistemas en torno a dos modelos teóricos básicos. De un lado, el sistema que reconoce el derecho de elegir la lengua docente, siguiendo la denominación de Milian i Massana, el sistema de «separatismo lingüístico electivo», y de otro lado aquel en el que los alumnos no son separados en razón de sus preferencias lingüísticas, exigiéndose la utilización vehicular de ambas lenguas oficiales aunque en diferentes medidas en las etapas posteriores a la primera enseñanza, denominado «sistema de conjunción lin-

güística» o «bilingüismo total».<sup>1</sup> En la CAPV se aplica el sistema de separación lingüística, reconociendo a los alumnos el derecho de recibir la educación obligatoria a través de uno de los siguientes tres modelos: modelo A, en el que se utiliza la lengua castellana como lengua de enseñanza; modelo D, en el que se utiliza el euskera como lengua de enseñanza; y modelo B, que utiliza ambas lenguas como lenguas vehiculares.

Son muchos los factores que sin duda influyeron en la adopción del sistema de separación, además del factor histórico.<sup>2</sup> De entre ellos cabe destacar la concreta situación de contacto de lenguas, marcada por el muy desigual peso específico entre la lengua propia y la lengua castellana. Tampoco puede olvidarse el hecho de que en aquellos tiempos de finales de los años setenta se partía de una situación logística realmente precaria en la que únicamente el 5% de los docentes de los centros públicos de enseñanza reconocía tener algún conocimiento de euskera.<sup>3</sup> Las ikastolas, surgidas a instancia de la iniciativa social en la década de los años sesenta, representaban la única realidad educativa ligada al euskera, habiendo actuado como principal motor del proceso de recuperación de la lengua. Pero quizás el factor fundamental fuera el consenso político alcanzado en la década de los ochenta en torno al proceso de normalización del euskera, su futuro y promoción.

El modelo general de planificación lingüística vasco comenzó a caminar por una senda diferente a la de su homónimo catalán. La política lingüística catalana, sobre la base de una realidad sociolingüística muy diferente, comenzó a discurrir adoptando el principio de conjunción lingüística (cuyo exponente sería el modelo único de enseñanza que no separa a los alumnos por razón de opción lingüística, o la generalización de las exigencias lingüísticas en la función pública). Por el contrario, y fruto de aquel consenso político, el modelo vasco comenzó a avanzar adoptando el principio de separación lingüística, y en su virtud se garantizaría a los alumnos el derecho de opción de lengua vehicular en la educación (sepa-

1. Vid. A. MILIAN I MASSANA, *Derechos lingüísticos y derecho fundamental a la educación. Un estudio comparado: Italia, Bélgica, Suiza, Canadá y España*. Civitas / Generalitat de Catalunya, Madrid, 1994, pp. 100-101 y 384, donde define el modelo vasco como «separatismo lingüístico electivo» diferenciándolo del modelo de «separatismo lingüístico no electivo» aplicado en la provincia de Bolzano, que determina la lengua docente a través de la lengua propia del alumno e impide su elección.

2. Vid. I. URRUTIA LIBARONA, *Derechos lingüísticos y euskera en el sistema educativo*. Pamiela-Lete, Pamplona, pp. 117 y ss. y 131 y ss.

3. Vid. EUSKERA ZERBITZUA, *Diez años de enseñanza bilingüe*. Departamento de Educación, Universidades e Investigación del Gobierno Vasco, Vitoria-Gasteiz, 1990, p. 11.

rándolos en aulas diferentes),<sup>4</sup> las exigencias lingüísticas se aplicarían únicamente a los puestos de trabajo previamente determinados como «bilingües», pero no a todos (configurando dos grupos lingüísticos en la función pública), y las notificaciones se practicarían, de ordinario, en un único documento redactado a dos columnas, una en cada lengua oficial. El modelo lingüístico vasco se iría configurando normativamente como un modelo caracterizado por la garantía de espacios de libertad lingüística, y orientado a dar satisfacción a los derechos lingüísticos de quien desee utilizar una u otra lengua, es decir, de uno y otro grupo lingüístico, el vascoparlante y el castellanoparlante.

Es indudable que el modelo ha supuesto importantes avances, aunque su aplicación también sugiere aspectos sobre los que cabe reflexionar desde la perspectiva de una sociedad plural que camine hacia una mayor integración social, política y lingüística. Efectivamente, con base en una realidad en la que sólo uno de cada cuatro ciudadanos vascos era capaz de hablar en euskera, a nadie sorprenderá la importancia que el proceso de normalización lingüística del euskera concedió, ya desde su inicio, al ámbito de la enseñanza. Se encomendó principalmente al sistema educativo provocar la transformación lingüística de la sociedad vasca, su euskaldunización. Para ello se articuló el sistema de modelos lingüísticos como mecanismo de escolarización basado en la lengua de partida de los alumnos. Pues bien, contamos ya con un cierto bagaje sobre el que analizar la eficacia del sistema pudiendo concluir que quizás fue una carga demasiado pesada la encomendada al sistema educativo y en particular al sistema de modelos lingüísticos.

Los estudios técnicos sobre el rendimiento lingüístico de los escolares vascos parecen demostrar (ya de forma insistente, como luego se verá) que no todos los alumnos que finalizan la educación obligatoria consiguen un nivel suficiente de conocimiento de una de las lenguas oficiales del país, el euskera. Son varios los factores que influyen en esos resultados, pero de entre ellos destaca el modelo lingüístico escogido. El último informe del Instituto Vasco de Investigación y Evaluación educativa (ISEI-IVEI) depen-

4. Vid. M. ZALBIDE, «Normalización lingüística y escolaridad: un informe desde la sala de máquinas», *Revista Internacional de Estudios Vascos*, n° 43-2, 1998, p. 374, donde describe las líneas maestras que guiaron los trabajos de planificación comenzados en 1977: «pretendían favorecer, por un lado, la continuidad etnocultural de la minoría lingüística a través de la educación vehiculada en su lengua materna y formulaban, por otro, nuevas opciones de educación bilingüe, de diferente intensidad y alcance, para la mayoría de la población escolar de lengua materna castellana».

diente de la Consejería de Educación, titulado «Evaluación del nivel B2 de euskera», pone de manifiesto que ni un solo alumno encuestado del modelo A logró superar el test de euskera correspondiente al nivel B2 de la *Association of Language Testers in Europe* (se trata de un nivel semejante al del *First Certificate* de inglés), únicamente el 33% de los alumnos de modelo B lo superó y el 68% de los alumnos del modelo D.<sup>5</sup>

Son muchas las reflexiones que sugieren esos resultados, quizás la más destacada sea que el sistema de modelos parece no ser un instrumento adecuado para garantizar la consecución de un bilingüismo equilibrado (euskara/castellano) de los alumnos no vascoparlantes matriculados en los modelos A y B, pero también parece evidenciarse que no todos los alumnos vascoparlantes (modelo D) logran el nivel de dominio exigido normativamente. Ante esta realidad se exige articular alguna alternativa al sistema de modelos lingüísticos que posibilite una sociedad vasca de futuro lingüísticamente más integrada, evitando que el conocimiento/desconocimiento de una de las lenguas oficiales se convierta en una barrera lingüística entre dos comunidades. Ahora bien, la experiencia de estos últimos 25 años también enseña que no cabe hacer gravitar exclusivamente sobre el sistema educativo la euskaldunización de la sociedad vasca, exigiéndose asimismo un conjunto de medidas que trascienden del ámbito educativo formal alcanzando a otros sectores sociales. No está de más insistir en que el esfuerzo que ha realizado el sector de la enseñanza en su conjunto con miras a lograr una sociedad bilingüe es de una intensidad mucho mayor que el desplegado en el resto de sectores sociales del país.

El sistema educativo se enfrenta hoy a nuevos retos en el ámbito lingüístico. Ya no se trata sólo del diseño de un sistema que tienda a lograr bilingües equilibrados en las dos lenguas oficiales, corrigiendo los defectos que han sido detectados en el sistema, sino de diseñar un sistema que gestione un marco idiomático trilingüe avanzando desde el euskera o el castellano y desde las concretas realidades sociolingüísticas de las diferentes zonas de este país. Desde múltiples instancias se insta a reconsiderar el futuro del sistema de modelos lingüísticos. Partiendo de la existencia de un cierto consenso (político y social) en torno al diagnóstico sobre los resultados del sistema de modelos, el debate se centra en definir cómo articular el futuro sistema lingüístico. En esa línea destacamos la demanda que el Pleno del

5. El informe es accesible desde Internet: <http://www.isei-ivei.net/cast/pub/B2CAST.pdf>, donde se concluye la necesidad de reformar los actuales modelos lingüísticos con el fin de que los alumnos consigan los resultados exigidos por la normativa.

Parlamento Vasco dirigió al Departamento de Educación a través de la proposición no de Ley «relativa al sistema lingüístico educativo» aprobada el 2 de diciembre de 2005, que decía:<sup>6</sup>

*«2. Como ha demostrado la práctica de largos años, y teniendo en cuenta los resultados de la evaluación efectuada por ISEI-IVEI, el sistema de modelos que está en vigor en la enseñanza no garantiza el conocimiento necesario del euskera. Así, lo que dispone la propia ley del 93 [Ley 1/1993, de 19 de febrero, de Escuela Pública Vasca] no se cumple en el caso del euskera; sí, en cambio, en el caso del castellano.*

*3. El Parlamento Vasco insta al Departamento de Educación, Universidades e Investigación a que, junto con todos los agentes de la comunidad educativa, comience a estudiar inmediatamente un nuevo modelo que garantice en el ámbito de la enseñanza todos los niveles de competencia en las dos lenguas oficiales de la comunidad, y que lo ponga en práctica cuanto antes.»*

A continuación se analizarán las bases jurídicas sobre las que se asienta el actual sistema lingüístico educativo vasco y se explorarán las eventuales vías de articulación jurídica de un nuevo modelo lingüístico en la enseñanza, más cercano al sistema de conjunción lingüística, con miras a garantizar de una forma generalizada y efectiva un dominio práctico suficiente de las dos lenguas oficiales para las nuevas generaciones, además de una lengua extranjera.<sup>7</sup> Para ello se comenzará haciendo referencia a algunos datos sociolingüísticos que ayudarán a centrar la importancia del sistema educativo en el proceso de normalización del euskera.

## 2. EDUCACIÓN Y REALIDAD SOCIOLINGÜÍSTICA

La CAPV cuenta con un territorio relativamente pequeño, de 7.000 km<sup>2</sup>, en el que residen unos 2.100.000 habitantes (según el censo de 2001). Desde la perspectiva sociolingüística la situación de contacto de lenguas que se produce se caracteriza por el desigual peso específico entre el euskera, len-

6. Boletín Oficial del Parlamento Vasco de 16 de diciembre de 2005. El texto finalmente aprobado corresponde a una enmienda transaccional apoyada por el Partido Nacionalista Vasco, Ezker Abertzalea, Eusko Alkartasuna, Ezker Batua Berdeak y Aralar, como consecuencia de la Proposición no de Ley presentada por el grupo Ezker Abertzaleak.

7. Quisiera también aprovechar la ocasión para referir las novedades jurídicas que han tenido lugar tras la publicación de mi libro *Derechos lingüísticos y euskera en el sistema educativo* cit.

gua propia del país y oficial en este territorio (con 600.000 hablantes) y la otra lengua oficial, el castellano, lengua de extensa difusión, incluso internacional (con 332 millones de hablantes en todo el mundo). El euskera es una lengua minoritaria dentro de su propio territorio. Ante esta realidad el sistema educativo adquiere una importancia fundamental como instrumento de transmisión del conocimiento de la lengua propia del país, garantizando su continuidad y desarrollo.

Hasta la fecha se han realizado tres encuestas sociolingüísticas que analizan la competencia lingüística de la población: 1991, 1996 y 2001 (la correspondiente a 2006 se está elaborando y sus datos se darán a conocer previsiblemente hacia el segundo semestre de 2007). Sobre la base de los datos recabados en esas encuestas y complementándolos con datos extraídos del censo de población a partir de 1981 se ha elaborado el Mapa Sociolingüístico de la CAPV (publicado en 2005).<sup>8</sup> Este documento muestra que en la actualidad, de entre la población mayor de 5 años, un 50% sería monolingüe castellanoparlante (984.656 personas), un 32% sería bilingüe (hablan bien o bastante bien el euskera), y el 18% bilingüe pasivo (lo hablan con dificultad, pero lo entienden bien). En 1981, fecha de inicio de la política lingüística, los monolingües suponían el 66%, los bilingües el 22% y los bilingües pasivos el 12%.

Los datos evolutivos muestran que avanza el proceso de normalización del euskera. El porcentaje de bilingües es cada vez mayor, mientras que el de monolingües es cada vez menor. Se constata, por tanto, un constante nivel de incorporaciones al euskera. El crecimiento de bilingües y la disminución de monolingües se han producido en los tres Territorios Históricos, presentando similares porcentajes, aunque la situación sociolingüística de cada uno de ellos continúa siendo diversa, como diversa fue la situación de inicio. En Álava el porcentaje de bilingües se ha cuadruplicado en los últimos veinte años pasando del 4 al 16% actual, en Bizkaia ha pasado del 15 al 25% actual, y en Gipuzkoa del 40 al 51%. Estos datos evolutivos muestran que el proceso de normalización del euskera avanza, y esa transformación se debe principalmente al sistema educativo.

Hoy una de cada tres personas de la CAPV mayor de 5 años es bilingüe. Dentro del mismo grupo de edad, la mitad de la población de la CAPV se declara castellanoparlante monolingüe; y el 18% sería bilingüe pasivo. Se trata de datos generales que pueden ser combinados con lec-

8. El Mapa Sociolingüístico, del que se han extraído la mayoría de los datos, es accesible a través de Internet en la siguiente dirección:

[http://www1.euskadi.net/euskara\\_adierazleak/euskara\\_adierazleak\\_dat/docs/0166\\_c.pdf](http://www1.euskadi.net/euskara_adierazleak/euskara_adierazleak_dat/docs/0166_c.pdf)

turas más específicas. Así, si nos fijamos en la franja de población inferior, entre los 5 y los 14 años de edad,<sup>9</sup> nos encontramos que el 66% es bilingüe (108.598 jóvenes), el 23% es bilingüe pasivo (36.851) y únicamente el 12% es monolingüe castellanoparlante (19.805 personas). La lectura es positiva, ya que los datos muestran una transformación lingüística. Teniendo en cuenta la franja de edad a la que nos referimos, se trata de una transformación lingüística producida a instancia del sistema escolar. Ahora bien, los datos también parecen reflejar las limitaciones del sistema de los modelos lingüísticos. Se entiende ello así ya que, según la misma fuente, en la franja de edad entre los 15 y 19 años (es decir entre los recién graduados de la enseñanza obligatoria), únicamente el 56% dominaría las dos lenguas oficiales.

También destaca el cambio del colectivo de euskaldunes provocado por la masiva incorporación de jóvenes neovascófonos (bilingües cuya primera lengua no es el euskera). Entre los más jóvenes, los neovascófonos superan ampliamente a los vascófonos (bilingües cuya primera lengua es el euskera). Los neovascófonos cuentan en su mayoría con un entorno familiar y de relaciones castellanoparlante y viven en áreas urbanas. Los datos muestran que, por el contrario de lo que cabría pensar, en el País Vasco la mayoría de los bilingües mayores de 5 años (el 66,3%) reside en núcleos urbanos, principalmente en las áreas metropolitanas de las tres capitales y en municipios de más de 10.000 habitantes. Se trata de entornos sociolingüísticos mayoritariamente castellanoparlantes, en los que la densidad de euskaldunes es baja, lo que limita las posibilidades de utilizarlo. Por el contrario, la mayor densidad de euskaldunes (vascófonos) se encontraría en municipios de pequeña y mediana población. Aún y todo, con relación al uso, las personas que habitualmente hablan en euskera son menos de la mitad que las personas capaces de hablarlo.

Otro dato interesante es el relativo a la evolución de la demanda social sobre los modelos lingüísticos en la enseñanza. La evolución de la matrícula por modelos lingüísticos en los últimos veinte años (tomando como referencia todos los niveles) muestra que la demanda social sobre los modelos lingüísticos con una mayor presencia del euskera ha ido creciendo de forma progresiva, principalmente la del modelo D (en euskera), en detrimento de la demanda sobre el modelo A (en castellano) cuya caída ininterrum-

9. También puede verse en el sistema de indicadores lingüísticos de Euskal Herria (EAS) de acceso a través de Internet en: [http://www1.euskadi.net/euskara\\_adierazleak/zerrenda.apl?hizk=c&gaia=25](http://www1.euskadi.net/euskara_adierazleak/zerrenda.apl?hizk=c&gaia=25).

pida es apreciable, mientras que el modelo B (bilingüe) aumenta pero dentro de ciertos márgenes.<sup>10</sup> El modelo A ha descendido desde un 78% en el curso 1983/84 hasta un 31% en el curso 2003/04. El modelo B pasa del 8 al 22% y el modelo D asciende de un 14 al 46%. No obstante, la demanda sobre los modelos lingüísticos no es uniforme ni con relación a cada Territorio Histórico, ni con relación a las distintas etapas educativas (los porcentajes se invierten en las etapas Infantil y FP), ni con relación a las redes educativas. Así, el porcentaje de escolarización en el modelo D es muy superior en la red pública que en la red privada. En los centros públicos el modelo D alcanza el 80% en los niveles de entrada, el modelo B roza el 20% en una tónica ligeramente decreciente, y el modelo A es prácticamente testimonial alcanzando el 10% en 6º curso de Primaria. En la enseñanza privada (dejando al margen a las ikastolas) el modelo B es el mayoritario en los niveles iniciales de enseñanza (58%), si bien en el nivel final de la escolarización obligatoria el modelo A ronda el 60%.

La lectura que ha de hacerse es doble. Desde una perspectiva general se observa que la sociedad vasca apuesta claramente, de forma mayoritaria, por los modelos lingüísticos de mayor presencia del euskera. Los padres escogen para sus hijos e hijas los modelos que garantizan mayores índices de equilibrio lingüístico, presentando unas tendencias evolutivas que pueden marcar el futuro de los propios modelos. Ahora bien, si «según los estudios realizados, la mayoría de quienes estudian en el modelo A no alcanza, durante la enseñanza obligatoria, el conocimiento de euskera exigido por la Ley de Escuela Pública Vasca»<sup>11</sup> se estaría hablando, atendiendo a los datos que manejamos, de un porcentaje del 32.5% que cursa 4 de la ESO en modelo A.<sup>12</sup> La circunstancia de que quienes han concluido ESO en el modelo B, al desaparecer este modelo en el Bachillerato, optan mayoritariamente por continuar sus estudios en el modelo A y no en el D, también plantea ciertos interrogantes relativos a la capacidad y motivación lingüística.

La sociedad vasca es cada vez más diversa y plural desde el punto de vista cultural y también lingüístico, que se nutre de nuevas y diversas fuen-

10. Los datos se extraen de los informes del CONSEJO ESCOLAR DE EUSKADI, *Informe sobre la situación de la enseñanza en la CAPV, 2002*, Gobierno Vasco, Vitoria-Gasteiz, 2004 y el informe relativo al 2002-2004, publicado en 2005.

11. CONSEJO ESCOLAR DE EUSKADI, *Informe sobre la situación de la enseñanza 1995-2000*, Gobierno Vasco, Vitoria-Gasteiz, p. 15. *Vid.* también la reflexión de I. AGIRREAZKUE-NAGA, «Educación y euskera: reflexiones jurídicas sobre el modelo vasco», RVAP n° 61 (II), 2001, p. 131.

12. *Vid.* CONSEJO ESCOLAR DE EUSKADI, *Informe sobre la situación de la enseñanza en la CAPV (2002.2004)*. Gobierno Vasco, Vitoria-Gasteiz, p. 310.



tes. Uno de los retos lingüísticos que se plantea en el sistema educativo tiene que ver con el aumento sustantivo en la población escolar de origen extranjero. Pese a tratarse de porcentajes aún pequeños (en torno al 4%), su progresión es importante (incremento de un 221% en la matrícula del conjunto de etapas). La mayoría del alumnado de origen extranjero en la CAPV es latinoamericano (56%), escolarizándose mayoritariamente en el modelo A, y principalmente en los centros públicos,<sup>13</sup> pese a ser la red concertada la que, debido a su oferta, mayor capacidad tendría de absorber la demanda sobre este modelo. La multiculturalidad en una comunidad política que cuenta con dos lenguas oficiales, una de ellas de difusión internacional, y otra en situación minorizada, nos coloca ante retos de futuro que parecen demandar medidas específicas que faciliten una integración lingüística más efectiva que incluya la lengua propia del país.

### 3. ANTECEDENTES DE LA REGULACIÓN

En fecha anterior al traspaso de las competencias educativas a la CAPV, la Administración del Estado reguló la integración del euskera en el sistema de enseñanza con espíritu declarado de transitoriedad. Se trata de una normativa dictada en el periodo preautonómico y compuesta por las dos normas siguientes: el Real Decreto 1049/1979, de 20 de abril, por el que se regula la incorporación de la lengua vasca al sistema de enseñanza del País Vasco, y la Orden Ministerial de 3 de agosto de 1979, que desarrolla la anterior norma. Al igual que la lengua vasca, todas las lenguas propias serían integradas en el sistema educativo aún dependiente del Ministerio de Educación y Ciencia a través de normas específicas.<sup>14</sup> Estas normas no siguieron un patrón uniforme, siendo realizadas de forma particularizada en atención a cada territorio.<sup>15</sup> En lo que hace al territorio de la Comunidad Autónoma Vasca, se trató de una normativa que supuso una primera cobertura legal respecto de situaciones de hecho preexistentes, como la representada por las ikastolas, caracterizadas por la utilización vehicular ex-

13. Vid. CONSEJO ESCOLAR DE EUSKADI, *Informe sobre la situación de la enseñanza en la CAPV (2002.2004)* cit. p. 218.

14. Para Cataluña, Real decreto 2092/1978, de 23 de junio, por el que se regula la incorporación de la lengua catalana al sistema de enseñanza; para Valencia, Real decreto 2003/1979, de 3 de agosto; para Baleares, Real decreto 2193/1979, de 7 de septiembre; para Galicia, Real decreto 1981/1979, de 20 de julio.

15. Para una visión de conjunto, E. LÁZARO FLORES, «El bilingüismo en el sistema educativo español», *Documentación Administrativa* n° 203, 1985, pp. 22 y ss.

clusiva del euskera. Igualmente esta normativa se dirigió a dar respuesta a reivindicaciones lingüísticas que afloraban con fuerza también en otros territorios.

La exposición de motivos del RD 1949/1979, de 20 de abril, refiere la justificación jurídica de la integración del euskera en el sistema educativo, encontrándose en la declaración de oficialidad compartida de las lenguas prevista en el artículo 3.2 de la CE: «tal fundamental precepto constitucional conduce a la necesidad de incorporar la enseñanza de cada una de dichas lenguas en el sistema educativo, dentro de los marcos territoriales de las respectivas comunidades autónomas, con el fin de hacer efectivo el derecho de cada ciudadano al conocimiento y uso de su lengua materna, así como el poder recibir las enseñanzas en la misma». La integración del euskera en la educación se asume explícitamente por el Ministerio de Educación como obligación derivada del régimen constitucional de doble oficialidad conjunta.<sup>16</sup>

El aspecto más característico de la regulación relativa a la CAPV es la asunción del criterio de zonificación lingüística, con base en el cual los derechos lingüísticos de los escolares diferirían de unas zonas a otras. La normativa concerniente a Cataluña, Baleares y Galicia no diferencia zonas, concediéndose un tratamiento homogéneo a todo el territorio. La CAPV sería dividida en tres zonas lingüísticas: la zona vascoparlante, la zona no vascoparlante y la zona especial. La enseñanza del euskera como asignatura se generalizó únicamente en la zona vascoparlante. En ella el euskera se convierte en materia común y obligatoria, estableciéndose como objetivo respecto de las enseñanzas básicas el de «dar al alumno el dominio oral y escrito de dicha lengua, adecuado a su nivel educativo».<sup>17</sup> Su intensidad horaria sería de 4 o 5 horas semanales en EGB y 1 hora en FP. En las otras dos zonas la enseñanza del euskera no se introdujo con carácter generalizado sino atendiendo a un criterio de progresividad. La red pública de enseñanza comenzó a ofertar la enseñanza del euskera como asignatura en la zona vascoparlante.

En lo que respecta a la enseñanza en euskera, la normativa se limitó a su reconocimiento en enseñanzas básicas, pero no en el bachillerato ni en la formación profesional. El reconocimiento normativo de la enseñanza en euskera vendría a suponer un nuevo marco jurídico para las ikastolas cuya

16. Vid. A. MILIAN I MASSANA, «Los derechos lingüísticos en la enseñanza de acuerdo con la Constitución», *Revista Española de Derecho Constitucional* n° 7, 1983, p. 362.

17. Vid. art. 2.2 del Real decreto 1049/1979, de 20 de abril, cit. y art. 6.1 de la Orden de 3 de agosto de 1979.

legalidad fue así reconocida. La enseñanza pública comenzó a ofertar modelos bilingües a partir de la década de los años ochenta.

#### 4. GARANTÍAS EDUCATIVAS DERIVADAS DEL ESTATUS DEL EUSKERA

El legislador no cuenta con una libertad absoluta a la hora de diseñar el régimen lingüístico de la educación. Éste vendrá jurídicamente condicionado por varios factores, de entre los que destacamos el estatus de las lenguas. Como sabemos, el artículo 6 del Estatuto de Gernika declara, en su primer párrafo, la oficialidad del euskera junto con el castellano, y el derecho que asiste a todos los habitantes de conocer y usar ambas lenguas. El segundo párrafo del mismo artículo impone a las instituciones comunes garantizar el uso de ambas lenguas, regulando su carácter oficial, y arbitrar y regular «las medidas y los medios necesarios para asegurar su conocimiento».

El Estatuto de Autonomía del País Vasco no preconfigura el sistema lingüístico en la educación, pero explicita el objetivo de asegurar el conocimiento de ambas lenguas oficiales. El Estatuto de Gernika no refiere el *cómo*, quedando a disposición del legislador, pero sí la finalidad.<sup>18</sup> La garantía del conocimiento/aprendizaje de las lenguas oficiales se convierte en el eje vertebrador de las opciones legislativas relativas al modelo lingüístico en la educación.

El derecho a utilizar una lengua con plenos efectos surge de su oficialización. También deriva del carácter oficial de la lengua el derecho/deber de su aprendizaje escolar. El Estatuto lo explicita e impone a los poderes públicos la correspondiente carga para así hacer perceptible el contenido prestacional que implica. El estatus de oficialidad compartida del euskera y del castellano exige de los poderes públicos que garanticen a todos los escolares el conocimiento efectivo de ambas lenguas oficiales a través del sistema educativo.<sup>19</sup> La enseñanza/aprendizaje de las lenguas oficiales es uno

18. Vid. J. VERNET I LLOBET, *Normalització lingüística i accés a la funció pública*. Fundació Jaume Callís, Barcelona, 1992, p. 66, donde refiere el alcance de la normalización lingüística en el sentido de proceso que exige la adopción de un conjunto de medidas aplicables en diversos momentos temporales, tendente a la potenciación de una determinada realidad que se considera discriminada. La normalización puede concebirse como un fin, pero fundamentalmente es el camino para obtener el resultado pretendido.

19. Al respecto A. MILIAN I MASSANA, «Los derechos lingüísticos en la enseñanza...» cit. p. 361; AGIRREAZKUENAGA, «Reflexiones jurídicas sobre la oficialidad y el deber de conocimiento de las lenguas» en VVAA, *Estudios sobre la Constitución española. Homenaje al profesor Eduardo García de Enterría*. T. II, Civitas, Madrid, 1991, p. 683, E. ALBERTÍ ROVIRA;

de los efectos del estatus de oficialidad lingüística. El aprendizaje tanto del euskera como del castellano no puede venir condicionado por la voluntad de los ciudadanos, siendo una exigencia del estatus institucional de las lenguas. El estatus de oficialidad compartida adquiere una dimensión material tendente a configurar, mediante el sistema educativo, un bilingüismo integrado, una sociedad formada por ciudadanos bilingües. Dicho de otro modo, no se trata de un sistema meramente dirigido a garantizar la convivencia de lenguas o de comunidades lingüísticas a través del reconocimiento exclusivo de libertades de uso, sino de un sistema que ha de procurar también las condiciones para una coexistencia integrada de las lenguas como forma de garantizar el pluralismo lingüístico.<sup>20</sup>

El TC se ocupó de la relación entre la oficialidad del euskera y su aprendizaje a través del sistema escolar con ocasión de dos conflictos positivos de competencia planteados por la CAPV relativos, de un lado, a la regulación sobre los horarios y, de otro, a las enseñanzas mínimas de los ciclos medio y superior de la extinta Educación General Básica. El TC afirmó que:

«El Gobierno Vasco hace particular hincapié en el hecho de la cooficialidad del castellano y el euskera; en efecto, todos los habitantes de Euskadi tienen derecho a conocer y usar ambas lenguas. Ello supone naturalmente que ambas lenguas han de ser enseñadas en los centros escolares con la intensidad que permita alcanzar ese objetivo. Y es de observar en ese mismo sentido que tal deber no deriva sólo del Estatuto sino de la misma Constitución.»<sup>21</sup>

El Tribunal se refiere a los efectos educativos del estatus de oficialidad lingüística, afirmando el deber que recae sobre el sistema educativo de garantizar el aprendizaje escolar de las lenguas oficiales. El sistema educativo es contemplado como un instrumento dirigido a garantizar los efectos del estatus de oficialidad de las lenguas. El TC continuó afirmando que:

«De estos preceptos [en referencia a los tres apartados del artículo 3 CE] resulta claro que el Estado en su conjunto (incluidas las Comunidades Au-

---

«El régimen de doble oficialidad y los derechos y deberes lingüísticos», en VVAA, *Estudios jurídicos sobre la Ley de política lingüística*. Generalitat de Catalunya / Marcial Pons, Madrid Barcelona, 1999, p. 255; J. PRIETO DE PEDRO, *Lenguas, lenguaje y derecho*. UNED / Civitas, Madrid, 1991, pp. 40 y ss.

20. A ello me he referido en *Derechos lingüísticos y euskera en el sistema educativo*. cit. p. 375.

21. STC 87/1983, de 27 de octubre, FJ 5; y STC 88/1983, de la misma fecha, FJ 4.

tónomas) tienen el deber constitucional de asegurar el conocimiento tanto del castellano como de las lenguas propias de aquellas [...] Una regulación de los horarios mínimos que no permita una enseñanza eficaz de ambas lenguas en esa Comunidad incumpliría el artículo 3 de la Constitución.»<sup>22</sup>

Se subraya la instrumentalización del sistema educativo, que habrá de ser lo suficientemente efectivo para garantizar los resultados de conocimiento impuestos (o derivados) del estatus de oficialidad de las lenguas. En otra ocasión el TC afirmaría:

«el deber que se deriva de la Constitución y de los estatutos de autonomía en este ámbito es que los poderes públicos aseguren, al término de los estudios básicos, que los estudiantes conozcan y puedan usar correctamente una y otra lengua cooficial en la Comunidad Autónoma.»<sup>23</sup>

Planteada así la caracterización jurídica de la relación entre la oficialidad y la educación, el aspecto nuclear se traslada al plano finalístico, al objetivo, es decir, al deber de garantizar el conocimiento de las lenguas. La relación entre la oficialidad lingüística y el sistema educativo viene caracterizada por la garantía de los resultados.<sup>24</sup> Quiere decirse con ello que ni la proyección competencial en materia de enseñanza puede limitar la finalidad de la garantía del conocimiento de las lenguas, ni tampoco sería correcto entender que la relación entre la oficialidad y la educación quede agotada a través de la mera integración de la enseñanza de la lengua oficial en el sistema educativo. Tal y como el TC destaca, la organización de la enseñanza de las lenguas oficiales debe ser lo suficientemente eficaz para cumplir con los objetivos de aprendizaje. La integración de las lenguas oficiales en el sistema de enseñanza no se entiende de forma neutra, sino orientada a la consecución de ciertos objetivos de forma eficaz.

En definitiva, la doctrina constitucional enseña que la integración de la enseñanza de las lenguas oficiales en el currículo educativo se configura con carácter instrumental, siendo lo verdaderamente trascendente desde el punto de vista del estatus constitucional de las lenguas, la garantía de los resultados de conocimiento. El sistema escolar ha de asegurar un nivel de conocimiento de las lenguas que posibilite el ejercicio del derecho a utilizar las lenguas oficiales. La posición jurídica de las lenguas oficiales respecto

22. *Ibid.*

23. STC 337/1994, de 23 de diciembre, FJ 12.

24. Véanse las reflexiones de I. AGIRREAZKUEENAGA, «Reflexiones jurídicas sobre la oficialidad...», p. 683 y las de A. MILLAN I MASSANA, «Los derechos lingüísticos...» cit. p. 361.

de la educación es idéntica, con lo que el sistema educativo habrá de procurar los mismos resultados respecto del euskera y el castellano.

## 5. EL RECONOCIMIENTO LEGAL DEL DERECHO DE OPCIÓN LINGÜÍSTICA EN LA ENSEÑANZA: LOS MODELOS LINGÜÍSTICOS

Asumidas en el Estatuto de Gernika las competencias en materia de educación (art. 16),<sup>25</sup> y producidos los trasposos de servicios en una doble dirección, esto es, del Estado a la Comunidad Autónoma y de las Instituciones Forales a las Instituciones Comunes, el legislador autonómico procedió a regular la utilización del euskera en el sistema educativo. El régimen lingüístico de la enseñanza sería regulado a través de la Ley 10/1982, de 24 de noviembre, de normalización del uso del euskera (LNE). Posteriormente fue aprobada la Ley 1/1993, de 19 de febrero, de la Escuela Pública Vasca (LEPV), que pese a sustentar el régimen lingüístico de la enseñanza sobre los mismos pilares introduce ciertas novedades en la configuración jurídica del sistema de modelos lingüísticos.

La piedra angular del sistema lingüístico en la educación en la CAPV se encuentra en el reconocimiento fundamental a todo alumno del derecho de opción lingüística en todas las etapas educativas. El artículo 15 de la LNE dispone que:

«Se reconoce a todo alumno el derecho de recibir la enseñanza tanto en euskera como en castellano en los diversos niveles educativos».

La LEPV, que sería aprobada diez años más tarde, establece el mismo principio en el artículo 12.1, que dice:

«En la escuela pública vasca se garantizará el derecho de todos los alumnos a recibir enseñanza tanto en euskera como en castellano en los diversos niveles educativos».

La ley es la fuente introductora del sistema de separación lingüística vasco en la medida que declara el derecho de opción de lengua. No obstan-

25. Desde la década de los años sesenta la enseñanza en euskera se venía dispensando en las ikastolas. Estos centros surgen a instancia de la iniciativa social, sorteando las prohibiciones y persecuciones propias de la época, y vienen a canalizar el interés social de recuperación del euskera. Su importancia irá en constante aumento llegando a abarcar más de un cuarto de la población escolar.

te, el artículo 12.1 LEPV podría admitir también una lectura que diera pie a un desarrollo reglamentario basado en el principio de conjunción lingüística, si bien la disposición adicional 10 fija el principio de separación, a través de los modelos A, B y D, como principio básico del sistema educativo vasco. Desde una perspectiva comparativa cabe destacar la singularidad del sistema vasco ya que se trata, junto con el sistema navarro (para la zona vascófona)<sup>26</sup> y más recientemente el catalán,<sup>27</sup> de un modelo en el que el legislador refiere expresamente la lengua de enseñanza en los diversos niveles educativos (más allá de la primera enseñanza), en vez de remitir su regulación al Reglamento. Ésa es la línea que ha seguido el legislador de la Comunidad Autónoma de Galicia, el de las Islas Baleares o el de Valencia, que configuran, salvo en el último caso, un derecho a recibir la primera enseñanza en la lengua del alumno (en la «lengua materna», en la «lengua habitual» o en la «lengua del alumno») sin indicarse, a través de Ley, cómo han de configurarse los derechos lingüísticos de los estudiantes en las etapas posteriores a aquélla.<sup>28</sup>

La LNE no determina qué modelos han de existir ni los regula, se limita a reconocer el derecho de opción entre recibir la enseñanza en euskera o recibirla en castellano, parámetro rector que obliga a articular un sistema en el que la enseñanza ha de ser organizada tanto en una como en la otra lengua oficial. Este parámetro rector se complementa con lo dispuesto en

26. Para la CAPV, Ley del Parlamento Vasco 10/1982, de 24 de noviembre, de normalización del uso del euskera (LNE), art. 5.2.b y 15; para la zona vascófona de la Comunidad Foral de Navarra Ley Foral 18/1986, de 15 de diciembre, del vascuence, art. 24.1; ésta Ley no declara el derecho de opción de lengua respecto de la zona mixta (25.1) limitándose a prever la incorporación gradual, progresiva y suficiente de líneas en euskera en los centros «para los alumnos que lo soliciten».

27. Vid. Ley del Parlamento de Cataluña 1/1998, de 7 de enero, de política lingüística, cuyo art. 21.1 dispone que «el catalán debe utilizarse normalmente como lengua vehicular y de aprendizaje en la enseñanza no universitaria». Véase, en especial, el artículo 35.1 del Estatuto de autonomía de Catalunya (LO 6/2006, de 19 de julio).

28. Vid. Ley del Parlamento de Galicia 3/1983, de 15 de junio, de normalización lingüística, art. 13.1, que dice que «los niños tienen derecho a recibir la primera enseñanza en su lengua materna»; la Ley del Parlamento de las Islas Baleares 3/1986, de 29 de abril, de normalización lingüística, art. 18.1, dice que «los alumnos tienen derecho a recibir la primera enseñanza en su lengua, sea la catalana o la castellana»; la Ley de las Cortes Valencianas 4/1983, de 23 de noviembre, de uso y enseñanza del valenciano, establece respecto del territorio de predominio de la lengua valenciana que «se tenderá, en la medida de las posibilidades organizativas de los centros, a que todos los escolares reciban las primeras enseñanzas en su lengua habitual, valenciana o castellano» (art. 19). Sobre el alcance de este precepto: M. ALCARÁZ, *El régimen jurídico de las lenguas en la Comunidad Valenciana*. Universidad de Alicante, Alicante, 1999, p. 163 y M. TRIANO, «Educación bilingüe en la Comunidad Valenciana: éxitos y fracasos», *Revista de Llengua i Dret* n° 34, 2000, pp. 117 y ss.

el artículo 16.1 LNE, que dice que «en las enseñanzas que se desarrollen hasta el inicio de los estudios universitarios, será obligatoria la enseñanza de la lengua oficial que no haya sido elegida por el padre o tutor, o, en su caso, el alumno para recibir sus enseñanzas». Se trata de una prescripción que completa el alcance del principio de libertad de opción de lengua, paradigma del sistema lingüístico vasco.<sup>29</sup> La LNE vendría a establecer, en definitiva, la incorporación general de la enseñanza del euskera con carácter obligatorio, aspecto sobre el que vendría a abundar la LEPV en su artículo 18 al determinar que el euskera y el castellano estarán incorporados obligatoriamente a los programas de enseñanza.

La Ley introduce el sistema pero no articula los modelos lingüísticos, labor realizada a través de normas reglamentarias. En desarrollo de las previsiones contenidas en la LNE se aprobó el Decreto 138/1983, de 11 de julio, que regula el uso de las lenguas oficiales en la enseñanza no universitaria.<sup>30</sup> La configuración de los modelos lingüísticos se produjo a instancia de ese Decreto. Los modelos lingüísticos aplicables en los niveles de educación obligatoria son los siguientes:<sup>31</sup>

- «MODELO A: Todas las materias —exceptuando el euskera— se impartirán básicamente en castellano. El euskera se imparte como cualquiera de las materias comunes, dedicándosele semanalmente las horas que establezca el Departamento de Educación. Cuando los alumnos hubieran adquirido una buena práctica en la utilización del euskera, en los niveles superiores de EGB se podrá impartir en euskera algunos de los temas de otras materias.
- MODELO B: Tanto la lengua castellana como el euskera se utilizarán para impartir las otras materias. La lengua castellana se utilizará, en principio, para materias tales como la lectura y la escritura y las matemáticas. El euskera para las demás materias: las experienciales, plástica y dinámica sobre todo. Además el euskera y el castellano se trabajarán como materias de aprendizaje dedicándose por semana las horas que el Departamento de Educación establezca.
- MODELO D: Todas las materias —exceptuando la lengua castellana— se impartirán básicamente en euskera, trabajándose éste tam-

29. Vid. I. LASAGABASTER, «Planificación lingüística en la enseñanza», *Revista Vasca de Administración Pública* n° 44(II), 1996, p. 153.

30. Vid. también Orden del Consejero de Educación de 1 de agosto de 1983, de desarrollo del Decreto 138/1983, de 11 de julio, que regula el uso de las lenguas oficiales en la enseñanza no universitaria.

31. Anexo I del Decreto 138/1983, de 11 de julio.



bién como materia de aprendizaje, dedicándosele para ello por semana las horas que establezca el departamento de Educación. La lengua castellana se impartirá desde el inicio de la escolarización como cualquiera de las otras materias escolares.»

Estos tres modelos se ofertan en los niveles de la educación obligatoria,<sup>32</sup> mientras que en los niveles postobligatorios (bachillerato) únicamente se ofertan los modelos A y D. La descripción del modelo A se realiza de una forma un tanto flexible, a pesar de lo cual apenas han existido experiencias de modelos «A reforzados».

La disposición transitoria tercera de la Ley 1/1993, de 19 de febrero, de la Escuela Pública Vasca mantiene transitoriamente en vigor este Decreto, en tanto no se produzca el desarrollo reglamentario del título tercero de la citada Ley. La disposición adicional décima dice que los modelos lingüísticos son de aplicación en todo el sistema de enseñanza, público y privado, y cita explícitamente los modelos A, B y D, que son definidos de la siguiente manera:

«a) Modelo A en el que el currículo se impartirá básicamente en castellano, pudiendo impartir en euskera algunas actividades o temas del mismo, b) Modelo B en el que el currículo se impartirá en euskera y castellano; c) Modelo D en el que el currículo se impartirá en euskera.»

Se añade que «en los tres modelos la lengua y literatura castellana, la lengua y literatura vasca y las lenguas modernas se impartirán primordialmente en sus respectivos idiomas». La vigencia de esta regulación se preveía limitada en razón del mandato que el artículo 20 encomienda al Gobierno en orden a redefinir los modelos (de lo que luego se hablará), pero en la práctica no ha sido así. Su virtualidad principal se encontraría en dotar de mayor flexibilidad a los modelos lingüísticos (privarlos de rigidez), abriendo a los centros educativos una cierta capacidad de determinación de las áreas a impartir en cada lengua. La LEPV parece introducir una cierta relativización de la rigidez con la que clásicamente han funcionado los modelos lingüísticos, especialmente el modelo A, aunque como luego se verá su eventual operatividad ha resultado más bien escasa.

32. El Decreto 25/1996, de 23 de enero, por el que se implanta la educación secundaria obligatoria determina que a los alumnos que cursen este nivel se les garantizará progresivamente la continuidad en el modelo lingüístico que optaron en primaria (art. 14).

## 6. EL DERECHO DE OPCIÓN LINGÜÍSTICA Y LA VERTIENTE PRESTACIONAL

El artículo 12 de la LEPV garantiza el derecho de todos los alumnos a recibir enseñanza tanto en euskera como en castellano en los diversos niveles educativos. Pero se establece que:

«El ejercicio de este derecho y la acción de los poderes públicos en este ámbito se desarrollarán en el marco de lo previsto en el Título III de esta ley y en la Ley básica de normalización del uso del euskera.»

La LEPV define a todos los centros públicos vascos como bilingües (art. 3.1) si bien no en todos ellos se imparten los tres modelos lingüísticos simultáneamente. La norma no reconoce el derecho de opción lingüística en cada centro de enseñanza. No se ha configurado el derecho de opción de lengua como un derecho ejercitable en el centro docente público de elección. El derecho de opción supone el derecho a disfrutar de las prestaciones configuradas por la Administración educativa. Podrá ejercerse en los centros existentes y dentro del marco prestacional establecido por los poderes públicos.

La doctrina del TC es clara a este respecto, entendiendo que:

«Ninguno de los múltiples apartados del artículo 27 de la Constitución [...] incluye, como parte o elemento del derecho constitucionalmente garantizado, el derecho de los padres a que sus hijos reciban educación en la lengua de preferencia de sus progenitores en el centro docente público de elección.»<sup>33</sup>

En la medida que el legislador reconozca el derecho de opción de lengua vehicular, la Administración educativa habrá de garantizar la libertad paterna de elección de lengua dentro de la oferta prestacional existente.<sup>34</sup> Pero el reconocimiento de tal derecho no comporta que la Administración se encuentre obligada a crear centros con las características que a cada ciudadano convenga, a determinada distancia del domicilio de todos los ciudadanos.<sup>35</sup>

33. STC 195/1989, de 27 de noviembre, FJ 3. Véase también STC 19/1990, de 12 de febrero, FJ 3, y STC 337/1994, de 23 de diciembre, FJ 9.B.

34. STS de 3 de diciembre de 1987 (Aran 9376), FJ 4; STS de 11 de mayo de 1988 (Aran 4149), FJ 2; STS de 18 de julio de 1991 (Aran 5607) FJ4; STSJ Valencia de 2 de julio de 1999 (RJCA 5214); SJCA 3 de diciembre de 2003 (RJCA 219 de 2004).

35. STS 16 de mayo de 1990, FJ 3. Véanse también, entre otras, SSTS de 14 de septiembre de 1987 (Aran 6002), de 30 de enero de 1988 (Aran 379), de 11 de mayo de 1988.

Las diferencias de trato en materia de lengua no resultan discriminatorias, en cuanto no sean arbitrarias, por responder a una opción organizativa debidamente razonada.

Ahora bien, la voluntad paterna ha sido incluida por el legislador como criterio a la hora de acometer la planificación de la oferta educativa. El artículo 21 de la LEPV dispone que el Departamento de Educación «asignará los modelos lingüísticos a impartir en cada centro, teniendo en cuenta la voluntad de los padres o tutores y la situación sociolingüística de la zona». El establecimiento de los modelos se enmarca dentro de una actividad planificada, fijándose como criterio la voluntad de los padres o tutores. El Tribunal Superior de Justicia del País Vasco ha tenido ocasión de referirse al alcance de ese criterio en varias ocasiones. La STSJPV de 26 de octubre de 2000 resuelve la impugnación parcial del Decreto 26/1996, que establece el Mapa Escolar, con relación a la determinación del modelo lingüístico D en el Instituto Miguel de Unamuno de Bilbao, concluyendo:

«[...] en el particular recurrido en estos autos, el Decreto carece de razonabilidad e infringe los criterios legales que obligan a atender la demanda de los padres y la realidad sociolingüística de la zona [...] así lo evidencian de forma irrefutable los hechos acaecidos con posterioridad a la aprobación del Mapa Escolar, ya que fue necesario cambiarlo al año siguiente para incluir en el Instituto Miguel de Unamuno el modelo B, debiendo asimismo ceder al menos cuatro aulas al Instituto Martín de Bertendona para la escolarización en modelo A ante la saturación de este último.»<sup>36</sup>

También la STSJPV de 28 de septiembre de 2000 se refiere a un caso similar, relativo a la localidad de Basauri, para concluir en sentido inverso al anterior diciendo:

«[...] no se aporta ningún elemento probatorio que permita cuestionar suficientemente que la decisión del Departamento de Educación se haya adoptado sin tener en cuenta los dos factores que deben intervenir: a) la voluntad de los padres o tutores y b) la realidad sociolingüística de la zona, teniendo en cuenta que, como se indica por los recurrentes, en Basauri existen tres institutos, cada uno con un modelo diferente.»<sup>37</sup>

36. STSJPV de 26 de octubre de 2000 (Aran RJCA 2000/2724), FJ 4; también Auto TSJPV de 29 de enero de 2004 (RJCA 2004/124).

37. STSJPV de 28 de septiembre de 2000 (Aran RJCA 2000/2284) FJ 3.3. En el mismo sentido STSJPV de 9 de octubre de 2001 (Aran JUR 2001/42746), FJ 3.

A la vista de estos pronunciamientos, ¿qué lectura cabe hacerse? Los criterios legales de planificación de la oferta impiden a la Administración asignar los modelos lingüísticos a los centros de forma arbitraria, a espaldas de las opciones mayoritarias. Tanto la actividad planificadora general como la asignación concreta de los modelos lingüísticos a los centros habrán de tomar en consideración la demanda social sobre la lengua vehicular. En cualquier caso, no se trata de un derecho prestacional sino de un criterio de planificación. El artículo 21 LEPV trata de garantizar que no se produzcan desajustes importantes entre las demandas mayoritarias y la oferta lingüística, pero afecta exclusivamente a la Administración como criterio al realizar la planificación. No configura un derecho a que las opciones de cada progenitor sean garantizadas en los centros, ni tan siquiera a que alguna de las opciones dé lugar al establecimiento de un modelo cuando un determinado número de progenitores lo solicite.<sup>38</sup> En definitiva, la voluntad paterna ha de ser entendida exclusivamente como un criterio de planificación con base en el cual la Administración habrá de asignar los modelos de forma objetiva y razonable.

Como último apunte relativo a la planificación y la oferta prestacional ha de mencionarse el artículo 52.1 LEPV, que reconoce a los órganos máximos de representación de los centros públicos la capacidad de proponer al Departamento de Educación la implantación de modelos lingüísticos «adecuados a su demanda educativa». Se trata de una capacidad de propuesta dentro del marco de la planificación, basada en la demanda lingüística. La Ley añade que la autorización para el cambio de modelos habrá de realizarse de acuerdo con la planificación general (21.2).<sup>39</sup>

## 7. LOS MODELOS LINGÜÍSTICOS Y EL APRENDIZAJE DE LAS LENGUAS

Si uno de los pilares sobre los que se asienta el modelo lingüístico vasco es el reconocimiento legislativo del derecho de opción lingüística, el otro es la garantía del conocimiento de las lenguas oficiales al finalizar la educación obligatoria. La garantía del aprendizaje del euskera y del castellano al finalizar el periodo de escolarización obligatoria es una exigencia de su estatus de oficialidad. La jurisprudencia del TC se ha referido a los

38. Con relación al alcance del criterio de planificación de la «demanda importante» en la jurisprudencia canadiense A. MILIAN I MASSANA, *Derechos lingüísticos...* cit. p. 385.

39. Los artículos 19.3 y 19.4 de la LEPV exigen la coordinación con la Secretaría de Política Lingüística (hoy Viceconsejería de Política Lingüística) para la elaboración de la planificación lingüística del sector de la enseñanza.

distintos planos en los que operan ambos parámetros. Mientras que el reconocimiento del derecho de opción lingüística en la educación es una mera opción legislativa (STC 337/1994, FJ 10), la garantía de desconocimiento de las lenguas oficiales al finalizar la enseñanza obligatoria sí que deriva del artículo 3 CE (STC 87/1983, FJ 5 y STC 88/1983, FJ 4). En conclusión, el diseño del sistema lingüístico opera en el plano legislativo mientras que la garantía del conocimiento de las lenguas opera en el plano constitucional.<sup>40</sup>

La referencia al nivel de conocimiento lingüístico que los alumnos deben lograr al finalizar el periodo de escolarización obligatoria se contiene en la legislación lingüística y en la legislación educativa. El artículo 17 de la LNE estableció por primera vez el objetivo lingüístico que el sistema de modelos debía garantizar:

«El Gobierno adoptará aquellas medidas encaminadas a garantizar al alumnado la posibilidad real, en igualdad de condiciones, de poseer un conocimiento práctico suficiente de ambas lenguas oficiales al finalizar los estudios de enseñanza obligatoria.»

Se trata de una prescripción dirigida al Gobierno, no demasiado ambiciosa («conocimiento práctico suficiente»), que se caracteriza por el tratamiento igualitario que dispensa a ambas lenguas oficiales. El tratamiento igualitario se predica respecto de los resultados a alcanzar, independientemente del modelo lingüístico elegido.

Los modelos lingüísticos fueron establecidos en su etapa inicial con relación a la lengua materna de los alumnos. El modelo A no fue concebido como un modelo dirigido a garantizar un alto nivel de conocimiento de euskera. Sería más bien un modelo a través del cual se pretendía un acercamiento a esta lengua por parte de quienes tuviesen el castellano como lengua materna y no hubiesen optado voluntariamente por el modelo de inmersión. El primer desarrollo reglamentario de la LNE evidencia la centralidad de los modelos sobre la garantía de los resultados de conocimiento. La programación lingüística se diseñó de forma diferente respecto de cada modelo, y también los objetivos. Respecto del modelo A se prescribe:

«[...] en el nivel mínimo no se podrá exigir a los alumnos del modelo A los usos comunes y castizos del euskera [...] También a nivel de compren-

40. Vid. la opinión de I. AGIRREAZKUENAGA, «El reto de la normalización del euskera en las Administraciones Públicas Vascas», VVAA, *Estudios sobre el Estatuto de Autonomía del País Vasco*. T. I, HAAE-IVAP, Oñate, 1991, p. 150; también A. MILIAN I MASSANA, «Dictamen», en VVAA, *La lengua de enseñanza en la legislación de Cataluña*. Generalitat de Catalunya / Institut d'Estudis Autònomic. Barcelona, 1994, p. 521.

sión, el conocimiento y uso del euskera de estos alumnos tendrá muchas limitaciones en la utilización del lenguaje en el ámbito escolar. De todas maneras, el nivel mínimo que se quiere conseguir con el modelo A se refiere al nivel de comprensión y se limita a las mencionadas condiciones: es decir, el euskera que se puede trabajar en el ambiente escolar.»<sup>41</sup>

En su primera etapa el objetivo lingüístico que se anuda al modelo A es muy modesto, siendo su finalidad lograr un acercamiento al euskera. No se diseña como medio para lograr una capacitación real en esta lengua.

Posteriormente sería aprobada la LEPV cuyo artículo 18 se refiere al objetivo de:

«Conseguir una capacitación real para la comprensión y expresión, oral y escrita, en las dos lenguas, de tal forma que al menos puedan utilizarse como lenguas de relación y uso ordinarios.»

Esa norma refiere el objetivo de garantizar un bilingüismo equilibrado respecto de las dos lenguas oficiales. La normativa educativa y curricular también han determinado los objetivos lingüísticos que cada nivel de enseñanzas debe garantizar. La actualmente vigente Ley orgánica 2/2006, de 3 de mayo, de Educación viene a dar continuidad al planteamiento que fuera iniciado por la LOGSE y seguido por la LOCE, en orden a fijar, con carácter básico, las áreas que han de impartirse en cada etapa educativa así como los objetivos o capacidades mínimas que los alumnos han de desarrollar. La fijación de las enseñanzas mínimas, que constituyen los elementos básicos del currículo, se encomienda al Gobierno (art. 6.2 LOE). A partir de este primer nivel de concreción, serán las administraciones educativas las que establezcan el currículo, del que han de formar parte los aspectos básicos de las enseñanzas mínimas, y a los centros educativos corresponde desarrollar y completar el currículo en uso de su autonomía. Pues bien, el artículo 23.b establece que la ESO (etapa final de la enseñanza obligatoria) se dirige a garantizar, entre otras, la siguiente capacidad:

«Comprender y expresar con corrección, oralmente y por escrito, en lengua castellana y, si la hubiere, en la lengua cooficial de la Comunidad Autónoma, textos y mensajes complejos, e iniciarse en el conocimiento, la lectura y el estudio de la literatura.»

41. Anexo I de la Orden de 10 de octubre de 1985, que en desarrollo del Decreto 138/1983, de 11 de julio, reguló los programas de euskera para la EGB.

Para finalizar con este repaso normativo interesa referir al Decreto 213/1994, de 21 de julio, que fija el currículo de la ESO en la CAPV, y que respecto a la competencia lingüística exigida dispone:

«Comprender y producir mensajes orales y escritos con propiedad, autonomía y creatividad en euskera y castellano, y al menos en una lengua extranjera, utilizándolos para comunicarse y para organizar los propios pensamientos y reflexionar sobre los procesos implicados en el uso del lenguaje.»<sup>42</sup>

Como se ve, este mandato sigue de cerca las previsiones contenidas en la normativa básica estatal sobre enseñanzas mínimas (antes, enseñanzas comunes). Un aspecto destacable es que se establece el mismo objetivo respecto de las tres áreas lingüísticas, elevando ostensiblemente la competencia lingüística en lenguas extranjeras respecto de lo previsto como competencia mínima en la normativa básica. Pero sin duda la aportación básica del Decreto que establece el currículo de la ESO es que parece priorizar la garantía de los resultados de conocimiento sobre las opciones relativas a la lengua vehicular (los modelos lingüísticos). Los objetivos lingüísticos se configuran como parámetros prioritarios, mientras que los modelos lingüísticos pasan a un segundo plano. Repárese que el primer desarrollo reglamentario de la LNE se basaba en lo contrario, estableciéndose incluso una doble programación en atención al modelo lingüístico seguido por los alumnos. La actual postergación de los modelos y la priorización de los objetivos se advierte en el hecho de que, por el contrario de lo que pudiera pensarse, el Decreto que fija el currículo de la ESO no hace referencia a los modelos lingüísticos más que para afirmar su carácter instrumental. Dispone:

«El grado de consecución de estos objetivos en cada una de las dos lenguas oficiales dependerá, evidentemente, de la situación lingüística de partida de cada alumno o alumna, así como de las opciones lingüísticas de centro [...] Los objetivos generales enunciados en el apartado anterior son comunes para las dos lenguas oficiales de la CAPV, es decir, las capacidades recogidas en ellas tendrán que desarrollarse tanto en la L1 como en la L2 sin olvidar que la realidad sociolingüística de la Comunidad evidencia una situación diglósica.»<sup>43</sup>

42. Art. 4.b del Decreto 213/1994, de 21 de junio, que fija el currículo de la educación secundaria obligatoria para la CAPV; modificado por Decreto 25/2006, de 23 de enero; modificado por Decreto 5/2003, de 21 de enero.

43. Anexo I del Decreto 213/1994, de 21 de junio, cit.

Pese a todo, la cuestión básica sigue siendo hoy en día la excesiva rigidez con la que operan los modelos lingüísticos en los centros docentes. El objetivo básico de lograr bilingües equilibrados en las dos lenguas oficiales debiera marcar la medida de la intensidad en el estudio y en la utilización de las lenguas vehiculares. Posiblemente cada contexto sociolingüístico, cada centro educativo, exija una presencia vehicular determinada en cada lengua con objeto de garantizar los resultados determinados en la normativa. Esto no se ha planteado suficientemente en la práctica educativa vasca, quizás por la complejidad técnica y las dificultades de organización de plantillas que ello conllevaría. De hecho, y salvo excepciones, el nivel de euskera que los alumnos finalmente logran sigue siendo directamente proporcional al modelo lingüístico que cursan.

Desde la perspectiva jurídica la evaluación de los resultados cobra una importancia especial. El artículo 20.2 de la LEPV refiere la toma en consideración por parte del Ejecutivo vasco de la evaluación global del rendimiento lingüístico y académico de los modelos lingüísticos. Por su parte, el artículo 19.5 de la LEPV establece que el informe anual que ha de presentar el Consejo Escolar de Euskadi ha de incluir recomendaciones para fomentar el aprendizaje y uso del euskera en los casos en que se imparte como enseñanza obligatoria.<sup>44</sup> En su último informe, el Consejo Escolar de Euskadi concluye:

«El modelo A se considera inhábil para la adquisición de competencias comunicativas que permitan desarrollar relaciones en euskera.»<sup>45</sup>

Los informes de rendimiento escolar realizados a instancias de los poderes públicos vascos corroboran esa tajante apreciación del Consejo Escolar de Euskadi, evidenciando dos cosas: de un lado, en cuanto al conocimiento del castellano no se aprecian diferencias sustanciales entre los modelos, sin embargo la aplicación rígida del modelo A no garantiza, en

44. Vid. también art. 13 de la Ley 13/1988, de 28 de octubre, de Consejos Escolares de Euskadi.

45. Vid. CONSEJO ESCOLAR DE EUSKADI, *Informe sobre la situación de la enseñanza en la CAPV (2000-2004)*. Gobierno Vasco, Vitoria-Gasteiz, 2006, p. 135.

46. Vid. OLAZIREGI y J. SIERRA, EIFE I. *Euskararen irakaskuntza: faktoreen eragina*. Servicio Central de Publicaciones del Gobierno Vasco. Vitoria-Gasteiz, 1986, p. 25; de los mismos autores el informe EIFE II de 1990, pp. 24 y 46-47; y el informe EIFE III, p. 45; *Informe HINE: OHO 8 mailaren azterketa*. Gobierno Vasco, Vitoria-Gasteiz, 1991; véase también la recopilación de tesis doctorales sobre esta materia en I. IDIAZABAL y A. KAIFER, *Eficacia educativa y enseñanza bilingüe en el País Vasco*, IVAP, Vitoria-Gasteiz, 1994, p. 58; F. ETXEBARRIA, *Educación y Bilingüismo. Problemática general. El caso de Euskadi*. UPV-EHU, Donostia, 1994, 113 y ss., donde se evalúan 32 investigaciones seleccionadas por el autor.



todo caso, una capacitación suficiente en euskera.<sup>46</sup> De otro lado, que el nivel de conocimiento de euskera, con depender fundamentalmente del modelo lingüístico seguido, también queda afectado por otras variables como el entorno sociolingüístico, el tipo de centro, el nivel de euskera del profesorado, las características metodológicas, el conocimiento del euskera por parte de los miembros de la familia del alumno, su utilización en el ámbito familiar, las actitudes hacia las lenguas por parte del entorno del alumno...

Se trata de una situación compleja. A continuación referiremos ciertas consideraciones jurídicas relativas a una eventual nueva articulación normativa de los diferentes planos comprometidos, y a los que ya nos hemos referido: el plano de los objetivos, el plano de la eficacia y su correlativo control y el plano de los medios que cabría articular.

## 8. LA ARTICULACIÓN JURÍDICA DE UN MODELO ALTERNATIVO

En el momento actual la sociedad vasca se encuentra ante la encrucijada de definir el futuro sistema lingüístico en la educación. Pocos ponen en duda la necesidad de actualizar el sistema diseñado a principios de la década de los años ochenta. Se trata de una cuestión ya contemplada en la propia LEPV, cuyo artículo 20.1 encomendaba al Gobierno vasco una redefinición de los modelos lingüísticos. Redefinición que, como se sabe, aún no se ha producido; y es que a nadie se le escapa la complejidad técnica, logística y principalmente de personal que supone la puesta en marcha de un nuevo diseño lingüístico educativo que suponga un aumento sustancial de la presencia vehicular del euskera. La complejidad que acarrea, unido a la falta de consenso necesario, han pospuesto acometer una reforma que desde hace tiempo se antojaba necesaria.

En la actualidad parecen vislumbrarse nuevas condiciones. Pese a las dificultades, el mandato de redefinir los modelos puede realizarse sobre bases objetivas mucho más sólidas que las que había en el pasado. Hoy los profesores de centros públicos con PL2 (capacitados para la docencia «en» euskera) suponen más del 75% en Infantil y Primaria, y más del 73% en Educación Secundaria, si bien los profesores que no acreditan ningún perfil de euskera representan el porcentaje nada desdeñable del 14,5%.<sup>47</sup> Esos porcentajes pasados a cifras suponen que los docentes de centros públicos con PL2 son 13.907, los que han acreditado el PL1 son 1.187, mientras que

47. Datos relativos al curso 2004-2005 extraídos de CONSEJO ESCOLAR DE EUSKADI. *Informe sobre la situación de la enseñanza 2002-2004*, cit. p. 141.

los que no han acreditado ningún perfil son 2.568. En la red privada, sin embargo, los docentes sin PL acreditado son 3.834, quienes han acreditado el PL1, 618 y los docentes capacitados para impartir docencia en euskera, 7.121.<sup>48</sup> Ante este complejo panorama, se exige articular una planificación lingüística específica para el sector docente que continúe favoreciendo e incentivando el reciclaje como hasta ahora y contemple otros mecanismos que permitan dar solución a concretas situaciones personales.

Centraremos nuestro análisis en el estudio de las eventuales vías de articulación jurídica que permitan transitar desde el actual sistema de modelos lingüísticos hacia un nuevo sistema que garantice mayores cotas de bilingüismo, y que resulte ser lo suficientemente flexible como para dar respuesta y acomodarse a las diferentes realidades sociolingüísticas del país. A continuación se hará referencia a las bases jurídicas que a nuestro juicio permitirían articular ese tránsito:

### 8.1. *El sistema de separación como mera opción del legislador*

Hemos de partir afirmando que el modelo de separación lingüística no es más que una de las opciones por las que puede decidirse el legislador autonómico a la hora de configurar el sistema lingüístico en la educación. La STC 337/1994, de 23 de diciembre, relativa al régimen lingüístico de la educación en Cataluña, asentó la doctrina de que «ni del contenido del derecho constitucional a la educación... ni tampoco, en particular, de sus apartados 2, 5 y 7 se desprende el derecho a recibir la enseñanza en una de las dos lenguas oficiales en la Comunidad Autónoma a elección de los interesados».<sup>49</sup> La aportación fundamental de esa sentencia es que niega la existencia de un pretendido derecho de elección de lengua docente derivado del art. 27 de la Constitución (que reconoce el derecho fundamental a la educación) ni tampoco derivado del art. 3 de la misma (que regula el régimen lingüístico de oficialidad compartida). El TC hizo suyo el planteamiento de A. Milian i Massana.<sup>50</sup> Pese a que el derecho de opción de lengua vehicular no quede integrado en el art. 27 CE, el derecho a la educación sí presenta un contenido lingüístico básico, que es el de «recibir la educación en una lengua en la que [los alumnos] puedan comprender y asumir los contenidos de las ense-

48. *Ibid.* p. 143.

49. STC 337/1994, de 23 de diciembre, FJ 9.B.

50. A. MILIAN I MASSANA, *Derechos lingüísticos y derecho fundamental a la educación*, cit. p. 404.

ñanzas que se imparten; ya que en otro caso podrían quedar desvirtuados los objetivos propios del sistema educativo y afectada la plenitud del derecho a la educación que la Constitución reconoce». <sup>51</sup>

La doctrina del TC se orienta en la dirección de afirmar la inexistencia de un derecho de base constitucional a la libre opción de la lengua vehicular en la enseñanza, sea como parte del contenido del derecho a la educación, sea como consecuencia del estatus de doble oficialidad, sea como regla derivada de los valores constitucionales. En definitiva, son igualmente válidos el modelo de separación y el modelo de conjunción, si bien en ambos supuestos habrá de asegurarse de forma efectiva la competencia lingüística en ambas lenguas oficiales. En definitiva, el deber que recae sobre los poderes públicos es garantizar a todos los alumnos el aprendizaje de ambas lenguas oficiales a través de la educación, pero no se impone el modo concreto en que debe articularse ese objetivo.

Si se parte de la concepción de la materia lingüística como libertad <sup>52</sup> ninguna duda plantea el sistema de separación aplicado en la CAV. En el sistema de conjunción, o de modelo único, el legislador incide más sobre el principio de libertad de lengua en las etapas posteriores a la primera enseñanza. <sup>53</sup> A ese respecto, la STC 337/1994, de 23 de diciembre, afirma la posibilidad de que el legislador delimite el principio de libertad de lengua en la enseñanza, procediendo a realizar un juicio de racionalidad de esa intervención normativa. Afirma que:

«Este modelo de conjunción lingüística que inspira la Ley 7/1983, del Parlamento de Cataluña, es constitucionalmente legítimo en cuanto responde a un propósito de integración y cohesión social en la Comunidad Autónoma.» <sup>54</sup>

El principio de integración (lingüística) hace legítima esa opción del legislador. <sup>55</sup> Del pronunciamiento se infiere que la integración social, como

51. STC 337/1994, de 23 de diciembre, FJ 11.

52. Vid. J. PRIETO, *Lenguas, lenguaje y derecho*. cit. pp. 29 y 41-42.

53. La jurisprudencia se ha referido a las garantías materiales para hacer efectivo el derecho reconocido a los alumnos de recibir la primera enseñanza en la lengua habitual de los niños/as sea la catalana o el castellano; vid. STSJ Cataluña de 14 de septiembre de 2004 (RJCA 972) y STSJ Cataluña de 24 de noviembre de 2005 (RJCA 997).

54. STC 337/1994, de 23 de diciembre, FJ 10.

55. Vid. los comentarios de J. PRIETO, «Libertad de lengua y derecho a la educación en la jurisprudencia», VVAA, *Aspectos jurídicos del sistema educativo*. CGPJ, Madrid, 1994, p. 160; y L. PAREJO ALFONSO, «El sistema de conjunción lingüística en la enseñanza no universitaria», en VVAA, *Estudios Jurídicos sobre la Ley de Política Lingüística*. Generalitat de Catalunya / Marcial Pons, Barcelona – Madrid, 1999, p. 281.

bien constitucionalmente protegido, proporciona cobertura a la restricción que se produce sobre el principio de libertad de lengua. La educación ha de tender a la preparación activa para la vida social. El sistema educativo ha de proporcionar las condiciones adecuadas para el desenvolvimiento de los ciudadanos en el contexto lingüístico donde se integran. En nuestra sociedad, caracterizada por la convivencia de lenguas, el aprendizaje y conocimiento de las lenguas ha de plantearse como condición de adecuada socialización e inserción cultural.

## 8.2. *Reforma del sistema de modelos*

Desde la perspectiva de una sociedad vasca de futuro que pueda llegar a caracterizarse por mayores cotas de bilingüismo, es decir por un conocimiento generalizado de ambas lenguas oficiales, el sistema hacia el que debiera caminar la educación en la CAPV es, a nuestro juicio, el de conjunción lingüística.<sup>56</sup> Es decir un sistema en el que se utilicen ambas lenguas oficiales como lenguas vehiculares introduciéndose incluso el uso vehicular de una lengua extranjera. Un sistema en que la utilización vehicular de cada lengua oficial no ha de ser necesariamente simétrica, sino acomodada a la garantía de los resultados de aprendizaje y dominio de cada lengua oficial. Ese podría ser un sistema más adecuado para garantizar los niveles de conocimiento lingüístico exigidos por la normativa.

Ahora bien, desde la perspectiva jurídica ha de decirse que el establecimiento de un sistema de modelo único exigiría una modificación de naturaleza legislativa, en la medida que tanto la Ley de Normalización del euskera (art. 15) como la Ley de escuela pública vasca (art. 12.1 DA 10) reconocen el derecho de elegir la lengua de enseñanza en todas las etapas educativas. Como ya se ha explicado, no se trata de un derecho de configuración constitucional sino legal, de ahí que puede ser modificado a través de una reforma legal.

Que el establecimiento de un sistema de modelo único exija la intervención del legislador no significa que en tanto no se apruebe una ley que modifique los correspondientes artículos de la LNE y la LEPV no quepa caminar hacia ese sistema. De hecho existen bases jurídicas suficientes en las que asentar el tránsito, si bien no de forma ilimitada. En particular hemos de referir el art. 20.1 de la LEPV, que dice:

56. Comparto la opinión de I. AGIRREAZKUENAGA, «Educación y lengua: reflexiones jurídicas sobre el modelo vasco», RVAP n° 61 (II), 2001, p. 141.

«El Gobierno, a propuesta del Departamento de Educación, Universidades e Investigación, aprobará por Decreto la regulación de los modelos lingüísticos, sin perjuicio de lo establecido en el artículo 47 de esta Ley. Estos modelos tienen un carácter instrumental como medios idóneos para conjugar en cada caso el objetivo de la normalización lingüística establecido en el artículo 18 con el de la transmisión de los contenidos curriculares propios de todo el sistema educativo.»

Son varias las cuestiones que, al hilo de la hipótesis de trabajo propuesta, sugiere este precepto y se estudiarán por separado. En primer lugar interesa ocuparnos del alcance de la potestad reglamentaria en materia de normalización lingüística; en particular se tratará de analizar qué disponibilidad tiene el Reglamento a la hora de configurar lingüísticamente el sistema. Y en segundo lugar nos ocuparemos de la caracterización legal de los modelos lingüísticos en ese precepto, apuntando algunas vías de implementación del mismo.

#### a) El ámbito reglamentario en materia de normalización lingüística

A la hora de profundizar en el papel del reglamento en la determinación o en la concreción del sistema lingüístico educativo se han de tener en cuenta las dos coordenadas en las que incide, o a las que afecta, ya que, de un lado supone una intervención que configura lingüísticamente el derecho a la educación, mientras que, de otro lado, la intervención normativa se circunscribe a un ámbito material específico, que es la normalización lingüística. La toma en consideración del ámbito material en el que opera la potestad reglamentaria es importante, ya que el alcance y los límites de ésta pueden variar en razón de ello.<sup>57</sup>

La relación entre la ley y el reglamento en materia de normalización lingüística presenta ciertas características singulares. Éste es, precisamente, un aspecto que ha despertado la atención de la doctrina, echando de menos en algún caso una mayor concreción legislativa de los medios para alcanzar el objetivo explicitado en la ley formal.<sup>58</sup> Efectivamente la legisla-

57. Vid. A. NIETO GARCÍA, *Derecho administrativo sancionador*. Tecnos, 2005, p. 262; J. M. BAÑO LEÓN, *Los límites constitucionales de la potestad reglamentaria*. Civitas, Madrid, 1991, p.100; M. REBOLLO, «Juridicidad, legalidad y reserva de ley como límites a la potestad reglamentaria del Gobierno», *Revista Española de Derecho Administrativo* n° 20, 1979, p. 139.

58. Vid. T. R. FERNÁNDEZ RODRÍGUEZ, «La normalización del catalán como problema constitucional», *Revista Española de Derecho Administrativo* n° 87, 1995, pp. 324-326; J. PRIETO DE PEDRO, «Dictamen», en *Teoría y Realidad Constitucional* n° 2, 1998, p. 104.

ción lingüística autonómica se caracteriza por limitarse a identificar los parámetros rectores básicos del sistema lingüístico educativo, y establecer el objetivo final pretendido.

En la medida en que se trata de configurar lingüísticamente un derecho fundamental, la intervención legislativa se convierte en una exigencia (53.1 CE). Está claro que los aspectos sustantivos básicos definitorios del sistema lingüístico educativo habrán de establecerse por Ley. Corresponde a la Ley caracterizar lingüísticamente el derecho a la educación, sea declarando el derecho de opción de lengua vehicular, sea estableciendo que los alumnos no serán separados en razón de lengua. A partir de ahí se producen remisiones normativas. Ése es el caso del artículo 20 LEPV, que remite al Gobierno regular los modelos lingüísticos a través de Decreto. La concreción de los modelos lingüísticos es un aspecto no explicitado por la Ley, aunque ésta configura el marco sistemático del sistema (al reconocer el derecho de opción y exigir un cierto nivel de conocimiento). El planteamiento así formulado no parece presentar problemas. Las cuestiones podrían surgir en la medida en que el tratamiento normativo reglamentario produjera una asimetría de lenguas. Asimetría que podría producirse tanto en el sistema de separación como en el de conjunción.

Ésa fue, precisamente, una de las cuestiones a las que la STC 337/1994 tuvo que dar respuesta. La cuestión litigiosa se planteó como consecuencia del desarrollo reglamentario de la Generalitat relativo a la determinación de las áreas a impartir en una u otra lengua. Los parámetros legales contenidos en la anterior LNC eran escasos (no separación de los alumnos y progresiva utilización del catalán a medida que los alumnos la fueran dominando), y ello abría un cierto abanico de posibilidades al reglamento a la hora de definir la utilización de una y otra lengua. Pues bien, el TC dio una lectura flexible a la complementariedad de normas en materia lingüística, precisamente atendiendo a la naturaleza de la normalización. Dice:

«La Ley 7/1983, del Parlamento de Cataluña, en cuanto sirve al objetivo de normalización lingüística del artículo 3 EAC, ha pretendido fundamentalmente fomentar la utilización del catalán, lengua propia de Cataluña, como lengua de enseñanza en todos los niveles educativos [...] y ello con la finalidad de que todos los estudiantes de Cataluña, cualquiera que sea su lengua habitual al iniciar la enseñanza, puedan utilizar normal y correctamente el catalán y el castellano al final de sus estudios básicos [...] a esa finalidad de garantía del suficiente conocimiento y uso correcto de ambas lenguas han de dirigirse las actuaciones de los poderes públicos competentes en

materia de educación... de forma que quede garantizado su efectivo conocimiento.»<sup>59</sup>

La lectura que cabría extraerse es que en materia de normalización lingüística el ámbito de la potestad reglamentaria se configura con cierta amplitud. La especificidad que se plantea en este ámbito viene relacionada con la gran trascendencia que tiene el elemento finalístico<sup>60</sup> y también por el elemento de la progresividad en la articulación de las medidas orientadas a la consecución de aquellas finalidades. Definidos los objetivos normalizadores, la articulación del proceso exigirá la instrumentación de mecanismos dotados de dinamicidad, de tal forma que la Administración pueda fijar los medios más adecuados en cada momento para lograr finalidad prevista en la Ley. El fundamento de la flexibilidad de las relaciones internormativas en el ámbito lingüístico se encuentra en el concepto de «normalización». La normalización lingüística, y las leyes que la tienen por objeto, inciden sobre una realidad determinada con el fin de que ésta vaya modificándose progresivamente hasta conseguir una situación que se tenga por «normal». Tratan de articular el tránsito hacia aquella situación. La normalización incorpora un elemento dinámico.<sup>61</sup> Exige dar pasos progresivamente en aras a alcanzar la finalidad legalmente prevista. Requiere una regulación dinámica en la que plasmar apreciaciones técnicas, estratégicas o de circunstancias concretas variables, como lo son los resultados conseguidos o los no conseguidos y pretendidos, en aras a garantizar la finalidad legalmente establecida. La normalización exige dotar al sistema de un grado de flexibilidad suficiente en la elección de los medios.

Con base en esta interpretación cabría sostener la posibilidad de que a través del desarrollo reglamentario el ejecutivo vasco introdujera ciertas asimetrías en cuanto a la utilización vehicular de las lenguas en los modelos, dotando de mayor presencia vehicular de la lengua desfavorecida. De hecho la disposición adicional 10ª de la LEPV parece orientar en esa dirección cuando en referencia a cada uno de los modelos lingüísticos no define con precisión los ámbitos de uso de una y otra lengua.<sup>62</sup> La falta de preci-

59. STC 337/1994, de 23 de diciembre, FJ 10.

60. Sobre el elemento finalístico en el proceso de normalización, *vid.* las reflexiones de A. MILIAN I MASSANA, *Derechos lingüísticos...*, cit. p. 427.

61. *Vid.* J. VERNET, *Normalització lingüística...*, cit. p. 53.

62. En la medida que la LEPV encomienda al Gobierno vasco la redefinición de los modelos lingüísticos (20.1), cabe pensar que el contenido de la disposición adicional 10ª es más propio de una disposición transitoria que de una disposición adicional. Podría incluso entenderse que su contenido es superfluo, en la medida en que la disposición transitoria 3ª de

sión es evidente en el modelo A, sobre el que se dice que «el currículo se impartirá básicamente en castellano, pudiéndose impartir en euskera algunas actividades o temas del mismo». Respecto del B se dice que el currículo se impartirá en euskera y en castellano, siendo el modelo D el que presenta caracteres más concretos («el currículo se impartirá en euskera»). La Disposición Adicional 10ª de la LEPV mantiene la vigencia de los modelos lingüísticos clásicos en tanto el Gobierno no proceda a redefinirlos, introduciendo una mayor flexibilidad respecto del modelo A de la que antes disponía. El modelo A ya no es concebido como un modelo en el que la docencia se imparte exclusivamente en castellano, sino un modelo en que la docencia se imparte básicamente en castellano. La presencia vehicular concreta la fijará el Reglamento.

En definitiva, a través de Decreto cabría dotar de mayor presencia vehicular al euskera en los modelos A y B; incluso cabría caminar hacia un modelo que en las etapas finales de la escolarización obligatoria se convierta en un modelo de utilización vehicular mixta (convergiendo los modelos) pero que mantenga una cierta identidad lingüística diferenciada respecto de las etapas iniciales.

#### b) La caracterización instrumental de los modelos lingüísticos y los centros educativos

El artículo 20.1 de la LEPV encomienda al Gobierno una redefinición de los modelos lingüísticos. No obstante, la Ley caracteriza jurídicamente los modelos al prescribir que el Gobierno aprobará por Decreto su regulación «sin perjuicio de lo establecido en el artículo 47 de esta Ley». Y continúa diciendo que «estos modelos tienen un carácter instrumental como medios idóneos para conjugar en cada caso el objetivo de la normalización lingüística establecido en el artículo 18 con el de la transmisión de los contenidos curriculares propios de todo el sistema educativo». El precepto refiere tres caracteres configuradores: en primer lugar la Ley afirma el carácter instrumental de los modelos; en segundo lugar se introduce una referencia al artículo 47 de la propia Ley; y en tercer lugar se pone acento en la vertiente finalística de los modelos lingüísticos.

---

la propia Ley mantiene la vigencia del desarrollo reglamentario de los modelos en tanto no sea aprobado el Decreto que ha de regularlos nuevamente. Lo que parece claro es que el legislador era consciente de la problemática que entrañaba una reordenación de los modelos lingüísticos de tal forma que parece que optó por dotarles de mayor flexibilidad.



El artículo 47 de la LEPV se encarga de regular los proyectos curriculares de los centros que, entre otros aspectos, habrán de contener «los objetivos y los contenidos de enseñanza adecuados para las necesidades de los alumnos en todos los aspectos docentes *incluidos los relacionados con la aplicación de los modelos de enseñanza bilingüe vigentes en el centro*». <sup>63</sup> La expresa referencia a la instrumentalidad de los modelos se acompaña de la previsión que exige que los proyectos curriculares regulen de forma particularizada la metodología para la consecución de los objetivos, incidiendo, si es el caso, sobre los modelos lingüísticos, es decir, sobre la utilización vehicular de las lenguas en cada centro educativo.

La LEPV parece habilitar a los centros educativos para regular aspectos relacionados con la utilización vehicular de las lenguas. La autonomía pedagógica reconocida a los centros educativos lleva implícita la posibilidad de actuar sobre la presencia vehicular de las lenguas en aras a garantizar los resultados exigidos por la legislación educativa. <sup>64</sup> Se parte de la necesidad de garantizar los objetivos lingüísticos. En caso de que la aplicación de un modelo no garantice los resultados exigidos en un concreto contexto, el centro habrá de poner en práctica mecanismos enmarcados en su autonomía pedagógica, dirigidos a neutralizar el defecto en la consecución de los objetivos lingüísticos establecidos por la normativa educativa.

Desde otro punto de vista puede decirse también que la actual redacción de la LEPV exige que la futura regulación de los modelos lingüísticos sea respetuosa con la autonomía lingüístico-pedagógica garantizada a los centros educativos. La nueva regulación reglamentaria habrá de ser lo suficientemente flexible para conjugar el ejercicio del derecho subjetivo de opción de lengua vehicular con la capacidad de intervención lingüístico-organizativa de los centros. La relación entre los artículos 20.1 y 47 de la LEPV lleva a afirmar la distinción entre el modelo lingüístico en el que los alumnos se escolarizan, y el proyecto lingüístico del centro que determinará la presencia vehicular exigida para la garantía de los objetivos de conocimiento de las lenguas oficiales. Con base en esta lectura puede interpretarse que los modelos no debieran operar rígidamente. La garantía de los resultados se incardina dentro del proceso formativo, formando parte del conjunto de deberes escolares a los que han de someterse los alumnos integrados en la relación escolar. Los objetivos lingüístico-educativos han de ser garantizados adecuándose los medios (la presencia vehicular de las len-

63. Cursiva añadida.

64. Sobre su alcance, aunque en un contexto normativo muy diferente como es el valenciano, véase SJCA de 3 de diciembre de 2003, FJ 2 (219 de 2004).

guas) a las finalidades legalmente establecidas. Ello ha de ser así entendido en la medida en que el derecho de opción de lengua no puede amparar un derecho a sustraerse del aprendizaje de una de las lenguas oficiales al finalizar los estudios obligatorios.

A nadie se le escapa la gran dificultad material que acarrea este planteamiento. La responsabilidad de los centros de cara a garantizar los niveles de conocimiento prescritos exige que aquéllos dispongan de una fuerte autonomía, y a su instancia de disponibilidad material, personal y logística necesaria. Esto, en un sistema en que, por poner un ejemplo, la capacitación lingüística de los docentes se relaciona de una forma más bien rígida con el modelo lingüístico impartido, puede resultar complejo.<sup>65</sup>

No obstante, con base en la LEPV, una de las posibles vías de articulación futura del sistema lingüístico sería avanzar en el desarrollo de los proyectos lingüísticos de centro, dotando a éstos de los medios suficientes que lo hagan posible, de tal forma que puedan acomodarse a las diferentes coyunturas y necesidades. El proyecto lingüístico de centro vendría a integrar el conjunto de medidas a adoptar para el cumplimiento de los objetivos de conocimiento lingüístico impuestos por la normativa, así como aquellas medidas encaminadas al logro de la normalización del uso del euskera en el ámbito educativo. Estas medidas habrían de ser diseñadas en atención al caso concreto, es decir, a las características de los alumnos y al medio sociolingüístico en el que éstos se desenvuelven y en el que el centro se integra. Se trata de medidas orientadas a dotar de eficacia al aprendizaje de las lenguas.<sup>66</sup>

El fortalecimiento de la autonomía pedagógica de los centros facultaría a éstos para intervenir sobre la lengua vehicular de la enseñanza, garantizando el cumplimiento de los objetivos normativamente impuestos, lo que provocaría la desconfiguración de la rigidez clásica de los modelos lingüísticos. La posibilidad de que los centros doten de mayor presencia vehicular a la lengua desfavorecida en función de la garantía del aprendizaje de las lenguas oficiales sería consecuencia del sistema.

65. *Vid.* disposición adicional primera del Decreto 6/2000, de 18 de enero, de modificación del decreto por el que se establecen criterios para la determinación de los perfiles lingüísticos y las fechas de preceptividad de los puestos de trabajo docentes. Esta norma introduce como criterio de planificación del personal docente el proyecto lingüístico de centro en los centros de modelo B. Sobre el sistema de perfiles lingüísticos docentes puede verse mi trabajo «El sistema de perfiles lingüísticos docentes y su técnica de aplicación», *Revista Vasca de Administración Pública* n° 61 (II), 2001, p. 167 y ss.

66. *Vid.* artículo 47.2.b.5 LEPV.

## 9. CONCLUSIONES

A partir de la declaración de oficialidad del euskera, el sistema educativo vasco ha realizado una destacada labor con el fin de hacer efectivo el derecho reconocido a todos los ciudadanos vascos de conocer y usar esta lengua. El avance que ha experimentado el nivel de conocimiento del euskera en nuestra sociedad es principalmente fruto del sistema educativo. En la CAPV la enseñanza se dispensa a través de tres modelos lingüísticos, reconociéndose a los padres el derecho de optar entre ellos, dentro de la oferta prestacional establecida. El aumento constante de la demanda social sobre los modelos lingüísticos de mayor presencia del euskera en detrimento de la demanda sobre el modelo A, evidencia el compromiso social a favor del bilingüismo.

Desde la perspectiva jurídica la cuestión más controvertida surge como consecuencia de la falta de capacidad lingüística en euskera de buena parte de los alumnos que finalizan su periodo de escolarización obligatorio, con lo que ello supone además desde la perspectiva de la integración social. Numerosos estudios técnicos evidencian que buena parte de los alumnos que finalizan su escolarización obligatoria, principalmente a través del modelo A, no logran graduarse con el nivel de conocimiento de euskera que determina la legislación lingüística y la legislación educativa. Los resultados de rendimientos inferiores a los expresados por la normativa se relacionan con el modelo lingüístico seguido. Esta situación ha de ser corregida al resultar incompatible con el estatus compartido de oficialidad de las lenguas y con el principio de integración lingüística que ha de actuarse a través del sistema educativo.

El estatus de oficialidad compartida del euskera y del castellano exige de los poderes públicos que garanticen a todos los escolares el conocimiento efectivo de ambas lenguas oficiales a través del sistema educativo. El aprendizaje tanto del euskera como del castellano no puede venir condicionado por la voluntad de los ciudadanos, siendo una exigencia del estatus institucional de las lenguas. El estatus de oficialidad del euskera adquiere una dimensión material tendente a configurar, mediante el sistema educativo, un bilingüismo integrado, una sociedad bilingüe conformada por ciudadanos bilingües. La garantía de la cooficialidad, tal y como ha señalado el TC, incluye que el sistema educativo asegure el conocimiento de las lenguas oficiales. El objetivo marcará la medida de la integración, pudiendo ser necesaria una presencia vehicular concreta para garantizarlo. El reconocimiento del principio de libertad de lengua en la educación no puede operar limitando los efectos derivados del estatus institucional de las lenguas.

Ante esta situación se entiende necesario replantear el sistema de mode-

los lingüísticos. Partiendo de la valorización de la diversidad lingüística han de perfilarse las líneas maestras de un modelo educativo que asuma como objetivo lograr una sociedad plural y al tiempo más integrada lingüísticamente, garantizando a todos los alumnos el aprendizaje del euskera y la posibilidad de su utilización. Se propone caminar hacia un nuevo modelo que garantice mayores cotas de bilingüismo, y que resulte ser lo suficientemente flexible como para dar respuesta y acomodarse a las diferentes realidades sociolingüísticas del país. El análisis de las bases jurídicas que permitirían articular ese tránsito lleva a concluir apuntando tres líneas de actuación:

- Una primera, mediante reforma legal: desde la perspectiva jurídica ha de decirse que el establecimiento de un sistema de modelo lingüístico único exigiría una modificación de naturaleza legislativa, en la medida que tanto la Ley de normalización del euskera como la Ley de escuela pública vasca reconocen el derecho de elegir la lengua de enseñanza en todas las etapas educativas. La lectura de la jurisprudencia lleva a afirmar que no se trata de un derecho de configuración constitucional sino legal, pudiendo ser modificado, por tanto, a través de una reforma legal.
- La segunda vía de articulación sería a través del Decreto al que llama el art. 20.1 de la Ley de escuela pública vasca. Teniendo en cuenta la jurisprudencia relativa al alcance de la potestad reglamentaria en materia de normalización lingüística, mediante Decreto del Gobierno vasco cabría dotar al euskera de mayor presencia vehicular en los modelos A y B, desconfigurando la caracterización clásica de dichos modelos, e incluso introduciendo la utilización auxiliar de alguna lengua extranjera. Ahora bien esta posibilidad encontrará el límite que supone llegar a hacer irreconocible el marco sistemático conformado por la ley de que trae causa, en particular la libertad de opción de lengua vehicular reconocida legalmente. Ha de tenerse en cuenta que según la lectura dada por el TC el reconocimiento legislativo del derecho de opción cuenta con dos dimensiones, la dimensión de libertad y la dimensión prestacional. Caso de reconocerse, los poderes públicos habrán de garantizar el ejercicio de la libertad de opción de forma real y efectiva, ahora bien, ello no significa que incorpore un derecho al establecimiento del servicio en el centro de elección.
- Una tercera vía de articulación parte de la profundización en la caracterización jurídica de los modelos lingüísticos y su grado de rigidez con relación a los objetivos lingüísticos y a la autonomía peda-

gógica de los centros docentes. La garantía de los objetivos determinados por la legislación lingüística ha de entenderse incardinada dentro del proceso educativo formando parte del conjunto de deberes escolares a los que han de someterse necesariamente los alumnos integrados en la relación escolar. La declaración legal de instrumentalidad de los modelos y el alcance concedido a los proyectos lingüísticos de centro en la Ley de escuela pública vasca posibilitaría avanzar hacia un sistema que sepa acomodarse a diferentes coyunturas y necesidades caracterizándose, a su vez, por el logro de los resultados. El fortalecimiento de la autonomía pedagógica de los centros facultaría a éstos para intervenir sobre la lengua vehicular en la enseñanza, desconfigurando la rigidez clásica de los modelos, o de aquel cuyos resultados evidencian su inadecuación a la legislación lingüística y educativa.

—abstract / resum—

LANGUAGE AND THE RIGHT TO  
EDUCATION IN THE AUTONOMOUS  
COMMUNITY OF THE BASQUE COUNTRY:  
LEGAL REFLECTIONS REGARDING  
THE TRANSITION TO A NEW MODEL

Íñigo URRUTIA LIBARONA

The article analyzes the legal regime of Euskara in the education system of the Autonomous Community of the Basque Country (CAPV). In the CAPV, the legislation recognizes the right to choose the language of study during the educational cycle. The students are separated into different classrooms based on their language preference. This system of separation (of language models) has made it possible to make great strides, although its implementation also suggests aspects which, from the perspective of a pluralistic Basque society on its way towards greater social, political and language integration, call for further reflection.

LLENGUA I DRET A L'EDUCACIÓ  
A LA COMUNITAT AUTÒNOMA  
DEL PAÍS BASC: REFLEXIONS  
JURÍDIQUES SOBRE EL TRÀNSIT  
CAP A UN NOU MODEL

Íñigo URRUTIA LIBARONA

L'article analitza el règim jurídic de l'euskera en el sistema educatiu de la Comunitat Autònoma del País Basc (CAPV). A la CAPV la legislació reconeix el dret d'elegir la llengua d'ensenyament durant totes les etapes educatives. Els alumnes són separats en aules diferents per raó de la seva preferència lingüística. Aquest sistema de separació (de models lingüístics) ha comportat importants avenços, encara que la seva aplicació també suggereix aspectes sobre els quals s'ha de reflexionar des de la perspectiva d'una societat basca plural que camini cap a una més elevada integració social, política i lingüística.

The general model for language planning in the CAPV was fashioned in the eighties as a model characterized by the guarantee of spaces of language freedom, and the educational system was charged with making the learning of the region's autochthonous language more widespread. At this point, we already have a fair degree of evidence on which to base an analysis of the system of language models and we are in a position to conclude that perhaps the educational system was given too heavy a burden. Official studies on language performance of Basque schoolchildren show (in a way that is now fully verified) that not all the students who finish their mandatory period of schooling achieve the level of knowledge of Euskara required by the regulations. When faced with this reality, it becomes necessary for us to articulate some alternative to the current configuration of the system of language models, one that will make it possible in the future to have a Basque society that is linguistically more integrated, thereby avoiding having the knowledge or lack of knowledge of one of the official languages become a language barrier between two communities. Many sides have urged a reconsideration of the system of language models. The Basque Parliament itself has requested the Department of Education to design a new system. This article analyzes the legal foundations on which the current system is built and explores the potential avenues for legal cooperation that would make it possible to move towards a new system aimed at guaranteeing higher rates of bilingualism. The system would be sufficiently flexible so as to be able to respond to and accommodate the different sociolinguistic realities of the region.

El model general de planificació lingüística a la CAPV es va configurar a la dècada dels vuitanta com un model caracteritzat per la garantia d'espais de llibertat lingüística; i es va encomanar al sistema educatiu la generalització de l'aprenentatge de la llengua pròpia del país. Doncs bé, disposem ja d'un cert bagatge sobre el qual analitzar l'eficàcia del sistema de models lingüístics i podem concloure que potser va ser una càrrega massa pesada l'encomanada al sistema educatiu. Els estudis oficials sobre el rendiment lingüístic dels escolars bascos demostren (ja de manera plenament contrastada) que no tots els alumnes que acaben la seva escolarització obligatòria aconsegueixen el nivell de coneixement d'euskera exigint per la normativa. Davant d'aquesta realitat s'exigeix articular alguna alternativa a l'actual configuració del sistema de models lingüístics que possibiliti una societat basca de futur lingüísticament més integrada, evitant que el coneixement/desconeixement d'una de les llengües oficials es converteixi en una barrera lingüística entre dues comunitats. Des de múltiples instàncies s'insta a reconsiderar el sistema de models lingüístics; el mateix Parlament basc ha demanat al Departament d'Educació el disseny d'un nou sistema. Aquest article analitza les bases jurídiques sobre les quals es fonamenta l'actual sistema i s'exploren les eventuais vies d'articulació jurídica que permetrien transitar cap a un nou sistema orientat a garantir cotes més altes de bilingüisme, i que resulti ser prou flexible per donar resposta i acomodar-se a les diferents realitats sociolingüístiques del país.