

Recurso núm. 2/2010, interpuesto el 13 de agosto de 2010, en relación con el artículo 9, apartados 2, 4 y 5, de la Ley de Cataluña 10/2010, de 7 de mayo, de acogida de las personas inmigradas y de las regresadas a Cataluña

Constitución: artículos 3 y 149.1.2.^a

Núm. recurso TC: 6352/2010

María Luisa Cava de Llano y Carrió, en mi condición de Defensora del Pueblo en funciones, de conformidad con la Resolución de 30 de junio de 2010 de la Presidencia del Congreso de los Diputados, en aplicación de lo dispuesto en el artículo 5.4 de la Ley Orgánica 3/1981 de 6 de abril, reguladora de la institución del Defensor del Pueblo (*Boletín Oficial del Estado* núm. 160, de 2 de julio de 2010); con domicilio institucional en la villa de Madrid, calle Eduardo Dato núm. 31; por virtud de la autoridad y responsabilidad que me confiere la Constitución española, comparezco ante el Tribunal Constitucional y, como mejor proceda en Derecho,

DIGO

Que en ejercicio de la legitimación que al Defensor del Pueblo le viene atribuida por los artículos 162.1 de la Constitución española, 32.1 de la Ley Orgánica del Tribunal Constitucional y 29 de la Ley Orgánica del Defensor del Pueblo; oída la Junta de Coordinación y Régimen Interior de esta Institución, en sesión celebrada el día 28 de julio de 2010; mediante la presente demanda, interpongo

RECURSO DE INCONSTITUCIONALIDAD

contra los preceptos de la Ley 10/2010, de 7 de mayo, aprobada por el Parlamento de Cataluña, de acogida de las personas inmigradas y de las regresadas a Cataluña, que se concretan en el suplico de esta demanda y en razón de los fundamentos que se exponen a lo largo de la misma.

El presente recurso se interpone ante el Tribunal Constitucional, a quien corresponde la jurisdicción y competencia para conocer sobre el mismo, de acuerdo con lo dispuesto en el artículo 161.1.a) de la Constitución, así como en los artículos 1.2 y 2.1.a) de su ley orgánica; dentro del plazo y cumplidos los requisitos que determina el artículo 33 de dicha disposición, y sobre la base de los siguientes

ANTECEDENTES

1. El Parlamento de Cataluña aprobó la Ley 10/2010, de 7 de mayo, de acogida de las personas inmigradas y de las regresadas a Cataluña. Dicha ley fue publicada en el *Diario Oficial de la Generalidad de Cataluña*, número 5629, de 14 de mayo de 2010.

2. El *Boletín Oficial del Estado* número 139, correspondiente al día 8 de junio de 2010, publicó la Ley de la Comunidad Autónoma de Cataluña 10/2010, de 7 de mayo, de acogida de las personas inmigradas y de las regresadas a Cataluña.

3. Desde el día 17 de mayo de 2010 han tenido entrada en el Registro del Defensor del Pueblo diversos escritos de ciudadanos, en los que se solicitaba que, haciendo uso de la facultad que le confiere la Constitución y la Ley reguladora del Defensor del Pueblo, esta Institución interpusiera recurso de inconstitucionalidad contra la Ley 10/2010, de 7 de mayo, de acogida de las personas inmigradas y regresadas a Cataluña, por considerar su contenido contrario a los artículos 3.1, 14 y 19 de la Constitución española por cuanto, en su criterio, se establece una reducción de los derechos y libertades de los extranjeros residentes en Cataluña respecto a los extranjeros residentes en el resto de las comunidades autónomas.

4. La Junta de Coordinación y Régimen Interior, de conformidad con lo que determina el artículo 18.1.b) del Reglamento de organización y funcionamiento del Defensor del Pueblo, ha tenido conocimiento, en su reunión del día 28 de julio de 2010, de los criterios jurídicos de los servicios competentes de la Institución, con relación a la posible inconstitucionalidad de determinados preceptos de la Ley 10/2010, de 7 de mayo, citada, e informó en la misma reunión sobre la procedencia de interponer el presente recurso.

Se ha tenido en cuenta, en particular, la necesidad de actuar en coherencia con el recurso presentado por el Defensor del Pueblo ante ese alto tribunal el 19 de septiembre de 2006 contra determinados preceptos del Estatuto de Cataluña.

En consecuencia, entendiendo que se dan los requisitos objetivos para ello y haciendo uso de las atribuciones que la Constitución, la Ley Orgánica del Defensor del Pueblo y la Ley Orgánica del Tribunal Constitucional me confieren, interpongo, mediante la presente demanda, recurso de inconstitucionalidad, que se fundamenta en los siguientes

MOTIVOS DE INCONSTITUCIONALIDAD

1.º INCONSTITUCIONALIDAD DEL ARTÍCULO 9, APARTADOS 2, 4 Y 5, POR INVADIR COMPETENCIAS EXCLUSIVAS RESERVADAS AL ESTADO

El preámbulo de la Ley 10/2010, de 7 de mayo, justifica en su apartado iii la necesidad de esta norma señalando: «La Ley de acogida de las personas inmigradas y de las regresadas a Cataluña es una ley de primera regulación, que desarrolla nuevas competencias reconocidas por el Estatuto de autonomía... A partir de la entrada en vigor del Estatuto de autonomía de 2006, sin embargo, Cataluña puede desarrollar normativamente un marco de referencia integral para la acogida». Con anterioridad, en el apartado ii del preámbulo, indica: «Con relación a la acogida, la ley no amplía ni restringe el catálogo de derechos de los extranjeros, sino que crea el servicio de primera acogida y un correlativo derecho de acceso, un derecho público subjetivo de naturaleza administrativa». Por último, el referido preámbulo afirma: «La competencia de la Generalidad para la regulación de un servicio de este tipo se basa en diversos títulos en que la competencia es exclusiva en materia de primera acogida de las personas inmigradas, fijada por la letra a) del artículo 138.1 del Estatuto de Autonomía...».

Ese alto tribunal, en su STC 31/2010, ha dispuesto en su fallo que, el artículo 138 del Estatuto de Autonomía de Cataluña, interpretado en los términos que recoge su párrafo 83, no es contrario a la Constitución. Así, en el citado párrafo 83 *in fine* establece: «En consecuencia, el artículo 138 EAC ha de interpretarse en el sentido de que la referencia a la “inmigración” no se corresponde con esta materia constitucional, competencia exclusiva del Estado (artículo 149.1.2.ª CE), sino con otras materias sobre las que puede asumir competencias la Comunidad Autónoma».

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

1. La persona titular del derecho de acceso al servicio de primera acogida, a lo largo del proceso de integración en la sociedad catalana, debe alcanzar las competencias lingüísticas básicas en catalán y en castellano.
2. El servicio de primera acogida debe ofrecer la formación y los medios necesarios para la adquisición de las competencias básicas en lengua catalana a las personas titulares del derecho de acceso al servicio que no la conozcan, siempre que sea posible mediante el Consorcio para la Normalización Lingüística.
3. Debe fijarse, por reglamento, el nivel mínimo de referencia que debe alcanzarse en cuanto a competencias lingüísticas referidas en el marco europeo común de referencia para las lenguas, establecido por el Consejo de Europa.
4. El catalán, como lengua propia de Cataluña, es la lengua común para la gestión de las políticas de acogida e integración. También es la lengua vehicular de la formación y la información, instrumento básico para la plena integración en el país. A tal fin, el aprendizaje lingüístico ofrecido por los servicios de primera acogida empieza por la adquisición de las competencias básicas en lengua catalana.
5. El servicio de primera acogida, terminada la formación en lengua catalana, debe ofrecer la formación para adquirir las competencias básicas en lengua castellana a las personas que hayan alcanzado la adquisición de competencias básicas en lengua catalana y que lo soliciten o lo requieran.

Resulta preciso, por tanto, analizar si el precepto transcrito se ciñe a las competencias propias de la Comunidad Autónoma de Cataluña en materia de primera acogida de las personas inmigradas. Para ello es necesario acudir de nuevo a la STC 31/2010 que, al interpretar el sentido del artículo 138.1 del EAC, afirma categóricamente: «La competencia exclusiva en materia de primera acogida de las personas inmigradas [artículo 138.1.a) EAC], que los recurrentes tildan de especialmente inconstitucional, debe considerarse circunscrita, como revela su tenor literal, a las primeras actuaciones sociosanitarias y de orientación, de modo que la exclusividad con que se define la competencia autonómica, en cuanto manifestación de la competencia asumida en materia de asistencia social, resulta limitada por la competencia exclusiva reservada al Estado ex artículo 149.1.2.ª CE».

La doctrina ha venido llamando la atención en los años precedentes sobre la necesidad de tener en cuenta la evolución de la realidad de la inmigración en España a la hora de impedir que la competencia estatal, ex artículo 149.1.2.ª CE, se configure como un título horizontal de alcance ilimitado, que deje sin efecto práctico los títulos competenciales de las comunidades autónomas de carácter sectorial con incidencia sobre los migrantes. Ese alto tribunal ha tenido ocasión de acoger tal criterio, en su reciente Sentencia 31/2010, específicamente en el fundamento jurídico 83. De hecho, la última reforma de la Ley Orgánica 4/2000, de 11 de enero, sobre derechos y libertades de los extranjeros en España y su

integración social, operada por la Ley Orgánica 2/2009, de 11 de diciembre, justifica, en el apartado quinto de su preámbulo, la reforma precisamente en la necesidad de facilitar una: «adaptación de la normativa a las competencias de ejecución laboral previstas en los Estatutos de Autonomía que inciden en el régimen de autorización inicial de trabajo, y a las competencias estatutarias en materia de acogida e integración, así como potenciar la coordinación de las actuaciones de las Administraciones Públicas con competencias que, asimismo, inciden en materia de inmigración y reforzar la cooperación entre ellas con el fin de prestar un servicio más eficaz y de mejor calidad a los ciudadanos». Ahora bien, a criterio de esta Defensora del Pueblo (e. f.), las actuaciones previstas en el artículo 9 de la Ley 10/2010, de 7 de mayo, de acogida de las personas inmigradas y regresadas a Cataluña, cuando establecen un determinado régimen de preferencia lingüística exclusiva, no se limitan a regular una actuación inicial de atención sociosanitaria y de orientación de los inmigrantes sino que determinan todo el proceso de integración, empleando dicho título como cobertura formal para una interpretación extensiva que desborda las competencias que razonablemente cabe entender vinculadas al mismo. De esta suerte, se crea un derecho estatutario de extranjería con grave incidencia en cuanto a los derechos y deberes de los extranjeros en España. El precepto en cuestión, al tiempo que configura un derecho subjetivo prestacional al acceso al servicio de primera, establece un deber legal y singularizado que obliga a alcanzar una competencia lingüística básica en catalán, de conformidad con el nivel mínimo de referencia que se fije por un reglamento autonómico. De tal forma, el extranjero inmigrado, el solicitante de asilo, el refugiado, el apátrida, por la sola razón de su situación de estancia o de residencia temporal en Cataluña, quedan sujetos a un régimen jurídico específico, no compartido por los demás inmigrantes que se encuentren o residan en otras partes del territorio nacional. Tal régimen, llamado de primera acogida, resulta también de aplicación, de acuerdo con el artículo 7.1 de la citada ley autonómica, a las personas «regresadas» a Cataluña; es decir a ciudadanos españoles que tuvieron o aún mantienen la condición política de catalanes o a los descendientes de estos, tal y como se explicita en el apartado cuatro del preámbulo de la norma examinada. Por todo lo anterior, esta Defensora del Pueblo (e. f.) considera que los apartados 2, 4 y 5 del artículo 9 de la Ley 10/2010, de 7 de mayo, de acogida de las personas inmigradas y regresadas a Cataluña, resultan inconstitucionales al invadir competencias en inmigración atribuidas en exclusiva al Estado, en virtud de lo establecido en el artículo 149.1.2.ª de la Constitución española.

2.º INCONSTITUCIONALIDAD DEL ARTÍCULO 9, APARTADOS 2, 4 Y 5, POR ESTABLECER UN USO PREFERENTE DEL CATALÁN SOBRE EL CASTELLANO

El tan reiteradamente citado artículo 9 establece, en primer lugar, una obligación de la persona titular del derecho de acceso al servicio de primera acogida, consistente en alcanzar las competencias lingüísticas básicas, en catalán y castellano, durante el proceso de integración en la sociedad catalana. Continúa, en su segundo apartado, estableciendo la obligación del servicio de primera acogida de ofrecer la formación y los medios necesarios para la adquisición de las competencias básicas en lengua catalana. Por último, en los apartados cuarto y quinto se relega la adquisición de las competencias básicas en castellano, considerándolas solo una opción de la persona titular del derecho de acceso al servicio de primera acogida, que podrá ejercitarse únicamente a demanda y cuando estas personas hayan adquirido las competencias básicas en catalán.

La lectura conjunta de los párrafos segundo, cuarto y quinto del artículo 9 lleva a una serie de conclusiones: 1) se establece una primacía del uso del catalán sobre el castellano en el servicio, que llama de primera acogida, pero que, en realidad como hemos visto, va más allá de la asistencia social a las personas inmigradas y regresadas a Cataluña; 2) se considera dicha lengua como la propia del servicio en su relación con los usuarios; 3) se establece una preferencia absoluta de la lengua catalana sobre la castellana, que anula el ejercicio por los usuarios de cualquier facultad de elección, y 4) el acceso al conocimiento de la lengua castellana se considera una opción supeditada a la acreditación previa de la suficiencia de conocimientos lingüísticos en catalán.

Ya se ha hecho referencia, en el primer motivo de inconstitucionalidad alegado, al reconocimiento de que las competencias autonómicas en materia de inmigración establezcan como objetivo la integración social de los inmigrantes. Ese reconocimiento se realiza de manera explícita en el nuevo artículo 2 ter, introducido en la Ley Orgánica 4/2000, de 11 de enero, sobre derechos y libertades de los extranjeros en España y su integración social, en la ya citada reforma operada por la Ley Orgánica 2/2009. Bajo la rúbrica de «integración de los inmigrantes», el citado artículo establece:

«1. Los poderes públicos promoverán la plena integración de los extranjeros en la sociedad española, en un marco de convivencia de identidades y culturas diversas sin más límite que el respeto a la Constitución y la ley.

2. Las Administraciones Públicas incorporarán el objetivo de la integración entre inmigrantes y sociedad receptora, con carácter transversal a todas las políticas y servicios públicos, promoviendo la participación económica, social, cultural y política de las personas inmigrantes, en los términos previstos en la Constitución, en los Estatutos de Autonomía y en las demás leyes, en condiciones de igualdad de trato.

Especialmente, procurarán, mediante acciones formativas, el conocimiento y respeto de los valores constitucionales y estatutarios de España, de los valores de la Unión Europea, así como de los derechos humanos, las libertades públicas, la democracia, la tolerancia y la igualdad entre mujeres y hombres, y desarrollarán medidas específicas para favorecer la incorporación al sistema educativo, garantizando en todo caso la escolarización en la edad obligatoria, el aprendizaje del conjunto de lenguas oficiales, y el acceso al empleo como factores esenciales de integración.

3. La Administración General del Estado cooperará con las Comunidades Autónomas, las Ciudades de Ceuta y Melilla y los Ayuntamientos para la consecución de las finalidades descritas en el presente artículo, en el marco de un plan estratégico plurianual que incluirá entre sus objetivos atender a la integración de los menores extranjeros no acompañados. En todo caso, la Administración General del Estado, las Comunidades Autónomas y los Ayuntamientos colaborarán y coordinarán sus acciones en este ámbito tomando como referencia sus respectivos planes de integración.

4. De conformidad con los criterios y prioridades del Plan Estratégico de Inmigración, el Gobierno y las Comunidades Autónomas acordarán en la Conferencia Sectorial de Inmigración programas de acción bienales para reforzar la integración social de los inmigrantes. Tales programas serán financiados con cargo a un fondo estatal para la integración de los inmigrantes, que se dotará anualmente, y que podrá incluir fórmulas de cofinanciación por parte de las Administraciones receptoras de las partidas del fondo».

El reconocimiento expreso del aprendizaje del conjunto de las lenguas oficiales como un elemento a tener en cuenta en el proceso de integración de los extranjeros en España, queda recogido, como hemos visto, de manera expresa en el párrafo segundo in fine del artículo 2 ter. Ahora bien, lo que esta Defensora del Pueblo (e. f.) cuestiona es que la redacción del artículo 9 de la Ley 10/2010, de 7 de mayo, se ajuste a esos parámetros.

La respuesta a la anterior cuestión la encontramos en la propia STC 31/2010 cuando declara inconstitucional y nulo el inciso «y preferente» del artículo 6.1 del Estatuto de Cataluña. Los argumentos de la citada resolución para anular el referido inciso se centran en analizar el concepto de preferencia que trasciende la mera descripción de una realidad lingüística e implica la primacía de una lengua sobre otra en el territorio de la comunidad autónoma, imponiendo, en definitiva, la prescripción de un uso prioritario de una de ellas, en este caso, del catalán sobre el castellano, en perjuicio del equilibrio inexcusable entre dos lenguas igualmente oficiales y que en ningún caso pueden tener un trato privilegiado.

Asimismo, la citada resolución señala que la definición del catalán como lengua propia de Cataluña no puede justificar la imposición estatutaria del uso preferente de aquella lengua, en detrimento del castellano, también lengua oficial en la comunidad autónoma, por las Administraciones Públicas y los medios de comunicación públicos de Cataluña.

Por otra parte, la citada resolución, salva la constitucionalidad del artículo 6.2 del Estatuto de Cataluña, recordando su doctrina (STC 84/1986, FJ 2), al señalar que el deber de conocimiento del catalán no viene impuesto por la Constitución y no es inherente a la cooficialidad. Ese deber constitucional de conocimiento del castellano, antes que un deber individualizado y exigible de conocimiento de esa lengua, es en realidad el contrapunto de la facultad del poder público de utilizarla como medio de comunicación normal con los ciudadanos sin que estos puedan exigirle la utilización de otra para que los actos de *imperium* que son objeto de comunicación desplieguen de manera regular sus efectos jurídicos.

Por lo anterior, concluye ese alto tribunal: «no teniendo la Administración derecho alguno a dirigirse exclusivamente a los ciudadanos en la lengua catalana tampoco puede presumir en estos su conocimiento y, por tanto, formalizar esa presunción como un deber de los ciudadanos catalanes».

Sin embargo, a pesar de la anterior argumentación, el Tribunal declara la constitucionalidad del citado precepto, señalando: «El artículo 6.2 EAC sería inconstitucional y nulo en su pretensión de imponer un deber de conocimiento del catalán equivalente en su sentido al que se desprende del deber constitucional de conocimiento del castellano. Ello no obstante, el precepto admite con naturalidad una interpretación distinta y conforme con la Constitución, toda vez que, dirigiendo el precepto un mandato a los poderes públicos de Cataluña para que adopten “las medidas necesarias para facilitar... el cumplimiento de este deber”, es evidente que solo puede tratarse de un deber “individualizado y exigible” de conocimiento del catalán, es decir, de un deber de naturaleza distinta al que tiene por objeto al castellano de acuerdo con el artículo 3.1 CE (STC 82/1986, FJ 2). No hay aquí, por tanto, contrapunto alguno a la facultad del poder público de la Generalitat de utilizar exclusivamente la lengua catalana en sus relaciones con los ciudadanos, que sería improcedente, sino que se trata, aquí sí, no de un deber generalizado para todos los ciudadanos de Cataluña, sino de la imposición de un deber individual y de obligado cumplimiento que tiene su lugar específico y propio en el ámbito de la educación, según resulta del artículo 35.2 EAC, y en el de las relaciones de sujeción especial que vinculan a la Administración catalana con sus funcionarios, obligados a dar satisfacción al derecho de opción lingüística reconocido en el artículo 33.1 EAC».

Por último, resulta preciso recordar que, al declarar la constitucionalidad del artículo 33.2, ese tribunal afirma que el precepto se limita a la descripción de las consecuencias genéricas propias de la cooficialidad del castellano y del catalán en el ámbito de la Comunidad Autónoma de Cataluña, cifradas en el derecho de opción lingüística de los particulares en sus relaciones con el poder público, sin privilegio o preterición de ninguna de las dos lenguas.

Pues bien, a la vista de todo lo anterior, esta Defensora del Pueblo (e. f.) considera que el artículo 9, al establecer un deber de conocimiento del catalán y considerarlo lengua exclusiva para el desarrollo de las tareas que implican las competencias reguladas en esta ley, consagra un desequilibrio del régimen constitucional de la cooficialidad —constitucionalmente consagrado en el artículo 3— en perjuicio del castellano.

Ha de advertirse, asimismo, que este desequilibrio puede frustrar en buena medida, el propio objetivo que el conjunto de la legislación, que lógicamente ha de interpretarse buscando su mayor coherencia sistemática, persigue, cual es la adecuada y plena integración social de los extranjeros en España. Por virtud de la opción legislativa adoptada en la norma ahora recurrida, se priva a determinados ciudadanos del conocimiento de una lengua que tiene carácter cooficial en el conjunto del

territorio español, hurtándoles o, al menos, dilatando en el tiempo la capacidad de orientar hacia otras comunidades autónomas su proyecto migratorio personal o familiar.

Por todo cuanto ha quedado expuesto en los anteriores fundamentos jurídicos,

SUPLICO

al Tribunal Constitucional que, teniendo por presentado este escrito en tiempo y forma debidos, se sirva admitirlo y tenga por interpuesta demanda de recurso de inconstitucionalidad contra los apartados dos, cuatro y cinco del artículo 9 de la Ley de Cataluña 10/2010, de 7 de mayo, de acogida de las personas inmigradas y regresadas a Cataluña y que, tras los trámites procesales oportunos, declare en sentencia su inconstitucionalidad, así como la de cuantos otros preceptos que, por conexión o consecuencia, considere procedente ese alto tribunal, de acuerdo con lo previsto en el artículo 39.1 de su ley orgánica reguladora.

Es justicia que pido en Madrid, a trece de agosto de dos mil diez.
Firmado: María Luisa Cava de Llano y Carrió.