

El plurilingüisme a la Constitució espanyola



Generalitat de Catalunya
Departament d'Interior,
Relacions Institucionals i Participació
Institut d'Estudis Autònoms

EL PLURILINGÜISME A LA CONSTITUCIÓ ESPANYOLA

Col·lecció
Institut
d'Estudis
Autonòmics

65

EL PLURILINGÜISME A LA CONSTITUCIÓ ESPANYOLA

SEMINARI

Barcelona, 18 de març de 2009

Antoni Milian i Massana (coord.)

Xabier Arzoz Santisteban

Giovanni Poggeschi

Joan Ramon Solé i Durany

Jaume Vernet i Llobet



Generalitat de Catalunya
Departament d'Interior,
Relacions Institucionals i Participació
Institut d'Estudis Autònoms

BARCELONA

2009

Biblioteca de Catalunya. Dades CIP:

El **Plurilingüisme** a la Constitució espanyola. – (Col·lecció Institut d'Estudis Autònomic ; 65)

Bibliografia. – Textos en català, italià i castellà

ISBN 9788439381594

I. Milian i Massana, Antoni, ed. II. Institut d'Estudis Autònomic (Catalunya) III. Col·lecció: Institut d'Estudis Autònomic (Col·lecció) ; 65

1. Multilingüisme – Espanya – Congressos 2. Dret constitucional – Espanya – Congressos 3. Espanya – Llengües – Dret i legislació – Congressos 4. Espanya – Política lingüística – Congressos 5. Catalunya – Política lingüística – Congressos

342.4:800.3(460)(061.3)

L'IEA no s'identifica necessàriament amb les opinions dels autors d'aquest llibre ni se'n responsabilitza, com tampoc ho fa de les dades o els documents externs que s'hi hagin incorporat.

Fotografia de la coberta: Palau Centelles, Barcelona (segle XVI).
Vista parcial de la façana oest del pati.

© **Dels autors, per als seus capítols respectius**

© **Generalitat de Catalunya. Institut d'Estudis Autònomic**

Primera edició: setembre de 2009

Tiratge: 1.000 exemplars

ISBN: 978-84-393-8159-4

Dipòsit legal: B-42.523-2009

Impressió: El Tinter, SAL (empresa certificada ISO 9001, ISO 14001 i EMAS)



Fonts mixtes

Grup de producte de forests ben gestionades i altres fonts controlades.

Product group from well-managed forests and other controlled sources

www.fsc.org Cert no. SGS-COC-006811
© 1996 Forest Stewardship Council

Imprès en paper certificat FSC

SUMARI

| | |
|-------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|-----|
| PRESENTACIÓ | |
| ANTONI MILLAN I MASSANA | 9 |
| LE FORME DI STATO NEI DIRITTI LINGUISTICI: UN'ANALISI COMPARATA | |
| GIOVANNI POGGESCHI..... | 11 |
| LENGUAS Y MODALIDADES LINGÜÍSTICAS EN LA CONSTITUCIÓN ESPAÑOLA: ¿DOS REGÍMENES JURÍDICOS DIFERENCIADOS? | |
| XABIER ARZOZ SANTISTEBAN..... | 61 |
| LA LLENGUA A L'ESTATUT D'AUTONOMIA DE CATALUNYA. CAP A UN NOU PARADIGMA? | |
| JAUME VERNET I LLOBET..... | 123 |
| L'APLICACIÓ DE LA CONSTITUCIÓ I DE L'ESTATUT D'AUTONOMIA DE CATALUNYA. MODEL LINGÜÍSTIC TERRITORIAL O MODEL PERSONAL EN ELS DIFERENTS SECTORS? | |
| JOAN RAMON SOLÉ I DURANY | 145 |
| EL MARC CONSTITUCIONAL ESPANYOL RELATIU AL PLURILINGÜISME. MODEL REEIXIT O REGULACIÓ OBSOLETA? | |
| ANTONI MILLAN I MASSANA | 209 |

PRESENTACIÓ

Després de la bona acollida que va tenir el seminari *Mundialització, lliure circulació i immigració, i l'exigència d'una llengua com a requisit*, organitzat per l'Institut d'Estudis Autònoms, i que vaig coordinar —els textos van ser publicats en el número 57 de la mateixa col·lecció en què ara es publica aquest llibre—, la direcció de l'Institut va decidir celebrar periòdicament un seminari específic dedicat al dret lingüístic, dins dels seminaris habituals.

El 18 de març d'enguany se'n va celebrar la segona edició, sota el títol *El plurilingüisme a la Constitució espanyola*. Les ponències es reprodueixen ara en aquest volum.

Per què reflexionar sobre el plurilingüisme a la Constitució espanyola?

En primer lloc, perquè, en celebrar-se el seminari, feia pocs mesos que la Norma Fonamental havia complert 30 anys de vigència, temps prou dilatats, i alhora suficient, per tractar de fer balanç dels efectes que la regulació constitucional del plurilingüisme ha tingut en general, així com també, en particular, sobre la realitat lingüística catalana.

Però també justifica l'elecció temàtica la circumstància que la majoria dels preceptes que tracten del fet plurilingüe continguts en el nou Estatut d'autonomia de Catalunya del 2006 hagin estat objecte de recurs davant del Tribunal Constitucional. Amb la direcció de l'Institut varem valorar l'oportunitat i la conveniència de dedicar monogràficament el seminari a l'estudi dels articles de l'Estatut d'autonomia que regulen aquella matèria, però, al final, ens vàrem convèncer que, fins i tot per a aquesta comesa, seria més profitós agafar com a eix del seminari el model constitucional d'ordenació del plurilingüisme. Al cap i a la fi, el model lingüístic de la Constitució espanyola condiciona considerablement el ventall d'opcions que, en aquest punt, com en molts d'altres, pot abastar l'Estatut d'autonomia de Catalunya.

Estem convençuts de la constitucionalitat dels preceptes lingüístics de la norma institucional bàsica de Catalunya, i confiem que, en la línia del que s'argumenta i es conclou en el llibre, el jutge de la constitucionalitat en confirmi la validesa.

Vull agrair el fet d'haver acceptat la invitació per participar en el seminari als ponents, el Dr. Giovanni Poggeschi, professor de Dret Públic Comparat de la Universitat del Salento, el Dr. Xabier Arzo Santisteban, professor titular de Dret Administratiu de la Universitat del País Basc, el Dr. Jaume Vernet i Llobet, catedràtic de Dret Constitucional de la Universitat Rovira i Virgili, i el Sr. Joan Ramon Solé i Durany, responsable de Legislació Lingüística a la Secretaria de Política Lingüística de la Generalitat de Catalunya, així com també vull expressar la meva gratitud al Dr. Carles Viver Pius, director de l'Institut d'Estudis Autonòmics, i al Dr. Miguel Ángel Cabellos Espiérrez, cap de l'Àrea de Recerca de l'Institut, per haver organitzat el seminari, que he tingut la satisfacció de poder coordinar.

ANTONI MILIAN I MASSANA
Catedràtic de Dret Administratiu de la UAB

LE FORME DI STATO NEI DIRITTI LINGUISTICI: UN'ANALISI COMPARATA

GIOVANNI POGGESCHI

*Professore di Diritto pubblico comparato
Università del Salento*

SUMARIO: 1. Introduzione. 2. Diritti linguistici e Stati federali. 3. Diritti linguistici e Stati regionali. 4. Conclusioni

1 • Introduzione

Non c'è dubbio che la Costituzione spagnola sia considerata in dottrina un modello prestigioso, degno della più attenta considerazione e talvolta addirittura suscettibile di essere emulato, soprattutto per soluzioni relative al regionalismo asimmetrico (al di là di ogni ragionevole dubbio che quello disegnato dalla Costituzione spagnola ed anche quello risultante dopo trent'anni di sua vigenza sia veramente un regionalismo asimmetrico),¹ ma anche per l'indubbia capacità di aver fornito un modello condiviso di transizione pacifica negli anni del *Cambio*.²

1 V. Eliseo Aja, *El Estado autonómico. Federalismo y hechos diferenciales*. Madrid, Alianza Editorial, 1999.

2 Per un'analisi sui modelli di transizione v. Juan José Linz — Alfred Stepan, *Problems of Democratic Transition and Consolidation: Southern Europe, South America and Post-Communist Europe*, Baltimore, Johns Hopkins University Press, 1996; Giuseppe de Vergottini, *Le transizioni costituzionali*, Bologna, Il Mulino, 1998; sulla capacità della Costituzione spagnola di fornire un modello prestigioso e praticabile v. Michel Rosenfeld, *Constitution-making, identity building, and peaceful transition to democracy: theoretical reflections inspired by the Spanish example*, e Luis López Guerra, *The application of the Spanish model in the Constitutional Transitions in Central and Eastern Europe*, entrambi in *Cardozo Law Review*, n. 19, 1998, rispettivamente pp. 1891-1936, e pp. 1937-1951. Pur conscio delle differenze fra Spagna e paesi dell'Europa centrale ed orientale nella transizione, López Guerra individua (pp. 1939-1940) il più logico parallelismo nel fatto che in tutti i casi si è trattato di «rivoluzioni legali», che hanno riconosciuto l'importanza del rispetto per la legalità come un fattore di coesione sociale nei processi della transizione politica».

La revisione della Costituzione italiana del 2001, che ha introdotto, all'art. 116, la possibilità di soluzioni differenziate per le Regioni che lo richiedono, con «forme speciali di autonomia», è un esempio di tale presa in considerazione di un modello prestigioso, un esempio riuscito di organizzazione territoriale di Stato «variegato», atto a comporre in maniera preventiva i potenziali conflitti interni e, al contempo, a modernizzare l'intero apparato amministrativo.

Proprio la tensione fra l'aspetto «identitario» e quello «funzionale» è alla radice dell'odierno dibattito sul futuro dell'*Estado autonómico*, che la tanto attesa sentenza del *Tribunal Constitucional* sullo Statuto catalano dovrebbe, almeno in parte, chiarire (o forse non chiarirà per niente).

Ricordando che la Spagna non presenta i tratti tipici di un «federalismo multinazionale»,³ ma piuttosto quelli di uno Stato storicamente centralizzato che negli ultimi trent'anni si è aperto a soluzioni di forte autogoverno delle entità sub-statali (non solo quelle che coincidono con le «nazionalità», peraltro non nominate, dell'art. 2 Cost.), la Catalogna, che, come l'Alto Adige/*Südtirol* in Italia, ha trainato l'autonomia delle altre entità sub-statali (peraltro più reattive in Spagna che in Italia, dove il processo generalizzato di autonomia regionale è partito solamente negli anni settanta, a più di vent'anni dall'entrata in vigore della Costituzione repubblicana), ha fuso nel suo autogoverno i due aspetti appena citati: si può affermare che in essa, come in altre Comunità autonome (ma con minore intensità ed ambizione), i fatti differenziali siano stati il requisito per la consapevolezza dell'esercizio pieno dell'autonomia.

Di questi fatti differenziali la lingua è uno degli aspetti più rilevanti, il *marker* più esplicito dell'identità nazionale. La Catalogna è la «nazione linguistica» per eccellenza.⁴ L'*Estado autonómico* è stato fino ad oggi un'utile base per il recupero, per la normalizzazione della lingua catalana. Può continuare ad essere la base per una «preminenza» di essa, per un suo «uso preferente», come recitano molte disposizioni dell'attuale Statuto, in un futuro nel quale la globalizzazione⁵ e il fenomeno ad esso connesso

3 Sull'argomento v. la brillante analisi di Alain-G. Gagnon, *Au-delà de la nation unificatrice: Plaidoyer pour le fédéralisme multinational*, Barcelona, Institut d'Estudis Autonòmics, 2007 (traduzione italiana *Oltre la nazione unificatrice*, Collana ricerche di diritto comparato, diretta da Stefano Canestrari, Giovanni Cimbalo, Lucio Pegoraro, Marina Timoteo, Luciano Vandelli, Bononia University Press, 2008).

4 Giovanni Poggeschi, *Le nazioni linguistiche della Spagna autonómica*, Padova, Cedam, 2002.

5 Da qualche anno si sta scrivendo molto sul fenomeno della globalizzazione nei suoi vari aspetti:

dell'immigrazione pongono nuove sfide alle lingue minoritarie (e il catalano lo è, anche se delle lingue minoritarie europee è quella parlata dal maggior numero di persone e quella con la più avanzata tutela giuridica).⁶

Lascio agli altri contributi il compito di stabilire le insufficienze e le inadempienze nell'attuazione dell'art. 3 Cost. spagnola; il mio intervento si limita a stabilire, alla luce del diritto comparato, se il modello dell'*Estado autonómico* spagnolo⁷ è in astratto quello più adatto a garantire un futuro alla lingua minoritaria, pur nella consapevolezza delle trappole in cui una comparazione di situazioni analoghe possa imbattersi. Nella fattispecie, saranno presi come oggetto dell'analisi alcuni ordinamenti plurilingui, sia federali che regionali, comparabili con l'*Estado autonómico* per la comune presenza di (più o meno) forti autonomie di cui sono titolari le entità sub-statali. L'analisi compiuta, anche se relativa a pochi campioni, permetterà di formulare non tanto qualche proposta, ma qualche considerazione utile ai fini dell'analisi del futuro dello Stato *autonómico* spagnolo e delle sue nazioni linguistiche, in particolare la Catalogna. Completa l'analisi sui sistemi decentrati plurilingui qualche accenno a ordinamenti non federali né regionali (se non in senso molto lato, come la Cina) ma che hanno un qualche tipo di tutela delle minoranze attraverso la devoluzione agli enti locali di alcune competenze sulle materie linguistiche e *lato sensu* culturali: la Macedonia costituisce un chiaro esempio da tenere in debita considerazione.

Per comodità di trattazione sarà mantenuta la distinzione fra Stati federali e Stati regionali, anche se è più pertinente, ai fini dell'indagine in corso, quella fra ordinamenti (tendenzialmente) simmetrici ed ordinamenti (tendenzialmente) asimmetrici. La distinzione più rilevante è peraltro quella fra ordinamenti nati come decentrati (anche) per gestire il pluralismo linguistico (Canada, India, Spagna e, per certi versi, Italia) ed altri per i quali la struttura composta non risponde, perlomeno *ab origine*, a tale motivazione (USA, Germania, Austria). Sarà dimostrato però che l'autonomia degli enti sub-statali risulta utile ai fini della disciplina dei diritti e dei do-

sulle conseguenze giuridiche di essa v. Sergio Ortino, *Il nuovo nomos della terra*, Bologna, Il Mulino, 1999 (a cui si rimanda anche per l'estesa bibliografia delle opere in lingua inglese); Antonio Baldassarre, *Globalizzazione contro democrazia*, Bari-Roma, 2002; Francesco Galgano, *La globalizzazione nello specchio del diritto*, Bologna, Il Mulino, 2005.

6 Perlomeno fra le lingue che non hanno uno Stato-nazione di riferimento, un *kin-State*, come è per il tedesco in Alto Adige/*Südtirol* e lo svedese nelle isole Åland.

7 L'aggettivo è in uso anche nella dottrina italiana da quando è stato pubblicato il bel libro di Antonio Reposo, *Profili dello Stato autonomico. Federalismo e regionalismo*, Torino, Giappichelli, 2000.

veri linguistici, anche quando tale disciplina non nasce come risposta immediata alla gestione dei «fatti differenziali», dei quali la lingua costituisce l'esempio forse più evidente.

2 · Diritti linguistici e Stati federali

Non esiste un solo tipo di federalismo, anche se lo spirito federale può essere desunto da alcuni aspetti, procedurali e di contenuto, che lo caratterizzano. La dottrina più attenta sottolinea la pluralità di diverse soluzioni⁸ e il continuo mutare della pratica federalista nel mondo.⁹

Una distinzione utile ai fini della presente indagine è quella fra federalismi nati (anche) per superare e risolvere problemi di convivenza linguistica fra diversi gruppi e quelli che sono sorti senza questo «problema». Il Canada è l'esempio più evidente della prima categoria.¹⁰

Il federalismo nasce in Canada «dall'alto», con il *British Act* del 1867; esso avrebbe garantito i diritti dei due gruppi nazionali fondatori del paese, gli inglesi (o anglofoni, per comprendere anche irlandesi e soprattutto scozzesi) e francesi. Si tratta di una «soluzione bi-nazionale», la prima del genere nella storia. Il bilinguismo inglese-francese, ancora in vigore dopo un secolo e mezzo, seppur applicato in maniera diversa a seconda delle diverse Province, ma esistente a livello federale, è una conseguenza del fatto che il Canada fu fondato da due popoli. Il Canada è in teoria una Federazione multinazionale; in realtà è uno Stato federale asimmetrico, anche per quel che riguarda la disciplina della lingua: al bilinguismo delle strutture federali corrisponde un sostanziale monolinguisma nella maggior parte delle Province anglofone ed una tendenza al monolinguisma francese nel Québec.

Nel *British Act* del 1867¹¹ è disciplinato l'uso delle lingue —in maniera assai dettagliata per l'epoca— dall'art. 133, che stabilisce che «Nelle

8 Alessandro Pace (a cura di), *Quale, dei tanti federalismi?*, Padova, Cedam, 1997.

9 V. per tutti Voitech Mastny — Sergio Ortino — Mitja Zagar (editors), *Changing Faces of Federalism*, Manchester, Manchester University Press, 2005.

10 Sul sistema canadese v. Tania Groppi, *Canada*, Bologna, Il Mulino, 2006.

11 Sulla natura del *British Act*, al contempo legge dell'Impero britannico e norma fondante l'ordinamento dell'attuale Canada v. Peter C. Oliver, *The Constitution of Independence. The Development of Constitutional Theory in Australia, Canada, and New Zealand*, Oxford-New York, Oxford University Press, 2005, p. 111 e ss.

camere del Parlamento del Canada e nelle camere del legislativo del Québec l'uso della lingua francese o della lingua inglese sarà facoltativo nei dibattiti; ma, nella redazione dei registri, dei resoconti o dei bollettini di ciascuna delle camere, l'uso delle due lingue sarà obbligatorio. Inoltre, in tutte le arringhe o atti procedurali davanti ai tribunali del Canada, stabiliti per autorità del presente atto, [...] potrà essere fatto uso dell'una o dell'altra di queste due lingue. Le leggi del Parlamento del Canada e dell'organo legislativo del Québec dovranno essere stampate e pubblicate in queste due lingue».¹²

La norma citata, anche se formalmente egualitaria nei confronti delle due lingue ufficiali, di fatto favoriva la lingua del gruppo linguistico più numeroso e forte dal punto di vista sociale ed economico: quello anglofono.¹³ Il bilinguismo del Canada era quindi più formale che effettivo, anche nella Provincia francofona per eccellenza, il Québec, dove il francese era la lingua della maggioranza, ma con uno status inferiore rispetto all'inglese.

L'interpretazione dell'art. 133 data dalla Corte suprema in diverse occasioni rafforza lo squilibrio fra le due lingue, specialmente laddove sono minoritarie: il francese, fuori dal Québec, è veramente la lingua della minoranza, sottoposta in molti casi ad un irreversibile processo di assimilazione, mentre l'inglese nel Québec gode di una protezione assai rilevante. Furono in particolare le sentenze *Blaikie* del 1979¹⁴ e del 1981¹⁵ ad affermare che l'art. 133 non si applica solamente alle leggi *stricto sensu*, ma anche alla legislazione delegata, ai regolamenti governativi e ai Tribunali amministrativi (che peraltro non esistevano nel 1867, anno del *British Act*). Se la linea dettata dalle sentenze *Blaikie* aumentava le garanzie dei francofoni nei rapporti con l'amministrazione centrale, che era obbligata a redigere nelle due lingue ufficiali un numero più alto di atti normativi, d'altro canto riduceva sensibilmente il potere legislativo del Québec in materia

12 La traduzione è tratta da Marie Claude Barbier, *La legislazione sul bilinguismo in Canada*, in Giancarlo Rolla (a cura di), *Lo sviluppo dei diritti fondamentali in Canada. Tra universalità e diversità culturale*, Milano, Giuffrè, 2000, p. 268.

13 Luisa Domenichelli, *Constitution et régime linguistique en Belgique et au Canada*, cit., p. 92. Ritieni poco soddisfacente l'articolo 133 del *British Act* per entrambe le comunità linguistiche, almeno entro il territorio del Québec, José Woehrling, *La Constitution du Canada, la législation linguistique du Québec et les droits de la minorité anglo-québécoise*, in Nicolas Levrat (sous la direction de), *Minorités et organisation de l'État*, Bruxelles, Bruylant, 1998, p. 602.

14 *Procureur général du Québec c. Blaikie*, [1979] 2 R.C.S. 1016 (arrêt *Blaikie* n. 1).

15 *Procureur général du Québec c. Blaikie*, [1981] 1 R.C.S. 312 (arrêt *Blaikie* n. 2).

linguistica, favorendo —come detto— la minoranza anglofona della «*Belleville Province*». ¹⁶ Un'altra conseguenza di questa dottrina della Corte suprema riguarda la possibilità che un giudice nel Québec possa dettare la sentenza solamente in inglese, anche se tutte le parti ed i loro avvocati hanno scelto di parlare in francese (e viceversa). ¹⁷ Altre sentenze della Corte suprema confermano questa «stupefacente soluzione». ¹⁸ Bisognerà aspettare la legislazione degli anni successivi, in particolare l'«*Official Language Act*» del 1988, perché si stabilisca l'obbligo del bilinguismo per gli uffici giudiziari.

Ma intanto la «Rivoluzione tranquilla» del Québec aveva lasciato tracce indelebili nella politica canadese in generale. Rinviando l'analisi della storia di quegli anni ad opere di riconosciuto valore, che uniscono la profondità dell'analisi a uno stile agile che le rende leggibili e godibili, ¹⁹ mi limito a sottolineare come già prima del «rimpatrio» della Costituzione canadese del 1982 vi fosse una concorrenza fra la legislazione federale sulle lingue e quella delle Province, in particolare quella del Québec, la cui ambiziosa «*Charte de la langue française*» del 1977 costituisce una norma fondamentale per la disciplina dei diritti linguistici.

La maggior parte dei conflitti discende però oggi dal contrasto fra alcune disposizioni della «*Charte de la langue française*», che vale solo per il Québec, e altre della «Carta dei diritti e delle libertà», facente parte della Costituzione del rimpatrio del 1982, esempio ammirato nel diritto comparato di alta tutela dei diritti individuali, che ne prevede la giustiziabilità nonché la non applicabilità in una Provincia il cui legislativo dichiarò espressamente tale eccezione (art. 33, la cosiddetta «*notwithstanding clause*»). Il Québec, che formalmente non ha mai aderito al rimpatrio del 1982, è comunque tenuto al rispetto della Costituzione del 1982, come sancito

¹⁶ Luisa Domenichelli, *Constitution et régime linguistique en Belgique et au Canada*, cit., p. 93.

¹⁷ José Woehrling, *La Constitution du Canada, la législation linguistique du Québec et les droits de la minorité anglo-québécoise*, in Nicolas Levrat (sous la direction de), *Minorités et organisation de l'État*, Bruxelles, Bruylant, 1998, p. 594.

¹⁸ *Ibidem*, p. 596. Le sentenze in questione sono *MacDonald c. Ville de Montréal*, [1986] 1 R.C.S. 460; *Bilodeau c. Procureur général Manitoba* [1986] 1 R.C.S. 449; *Société des Acadiens du Nouveau-Brunswick c. Association des Parents*, [1986] 1 R.C.S. 549.

¹⁹ Mi riferisco soprattutto a Jacques-Yvan Morin — José Woehrling, *Demain, le Québec. Choix politiques et constitutionnels d'un pays en devenir*, Sillery (Québec), Éditions du Septentrion, 1994, Sulla vicenda canadese in generale v. Peter H. Russell, *Constitutional Odyssey. Can Canadians Become a Sovereign People?* (third edition), Toronto, Toronto University Press, 2004.

dalla Corte suprema federale in una sua fondamentale delibera dello stesso anno.²⁰

La norma più foriera di conflitti con il Québec è l'art. 23 della «Carta dei diritti e delle libertà»: essa prevede che sia permesso alle minoranze anglofone del Québec ricevere l'istruzione in lingua inglese, facoltà estesa in limitati casi anche agli immigrati. L'incompatibilità insorgeva in relazione alla cosiddetta «clausola Québec» dell'art. 73 della «*Charte de la langue française*», più restrittiva nell'ammissione alle scuole pubbliche in lingua inglese. Per evitare il conflitto con l'art. 23, l'art. 73 fu modificato con la «legge 86» del 1993;²¹ secondo l'attuale redazione, il diritto a ricevere l'istruzione in lingua inglese è limitato ai «bambini dei quali il padre o la madre è cittadino canadese e ha ricevuto l'insegnamento primario in inglese nel Canada, a condizione che tale insegnamento costituisca la maggior parte dell'insegnamento primario ricevuto in Canada».

L'art. 23 si è dimostrato dunque uno dei più rilevanti dell'intera Carta federale, parametro di molti giudizi della Corte suprema,²² ed è relativo ai diritti linguistici nell'ambito dell'istruzione. Esso si è rivelato un autentico pomo della discordia, in quanto redatto proprio per contrastare la cosiddetta «clausola Québec»,²³ come già analizzato sopra. Mentre i diritti linguistici degli anglofoni venivano estesi, niente cambiava invece per gli immigrati e i francofoni, che hanno l'obbligo di frequentare la scuola francese.²⁴ Nel primo comma si stabilisce che i cittadini canadesi che abbiano come prima lingua quella della minoranza francofona o anglofona della Provincia in cui risiedono o che abbiano ricevuto l'istruzione, a livello di scuola elementare, in francese o in inglese in una Provincia in cui la lingua di tale istruzione è quella della minoranza francofona o anglofona della Provincia hanno, in entrambi i casi, il diritto a far istruire i propri figli, alla scuola elementare e

20 Per un commento della quale v. José Woehrling, *La Cour suprême et les conventions constitutionnelles: les renvois relatifs au 'rapatriement' de la Constitution canadienne*, in *Revue de droit de l'Université de Sherbrooke*, n. 14, 1984, p. 391 e ss.

21 Per chi voglia approfondire la questione è assolutamente fondamentale lo studio del saggio di José Woehrling, *La contestation judiciaire de la politique linguistique du Québec en matière de langue d'enseignement*, in *Revista de llengua i dret*, n. 44, 2005, pp. 101-184.

22 V. ad esempio P.G. *Québec c. Québec Protestant School Board*, [1984], 2 R.C.S. 66.

23 V. Donatella Loprieno, *La politica linguistica del Québec tra diritti individuali e diritti collettivi*, in Silvio Gambino — Carlo Amirante (a cura di), *Il Canada. Un laboratorio costituzionale, Federalismo, Diritti, Corti*, Padova, Cedam, 2000, p. 319.

24 José Woehrling, *La contestation judiciaire de la politique linguistique du Québec en matière de langue d'enseignement*, cit., p. 103.

media, in questa lingua. Si tratta della «clausola universale», destinata alle persone provenienti da tutto il mondo che siano divenute cittadini canadesi. Essa si applica nelle province anglofone, ma non nel Québec, che avrebbe dovuto autorizzarla per mezzo del suo legislativo o del suo governo.²⁵

Il secondo comma contiene la cosiddetta «clausola Canada», consistente nel riconoscimento del diritto all'istruzione nella lingua della minoranza ai bambini che hanno almeno un genitore il quale abbia ricevuto la sua educazione elementare in quella lingua in Canada. Questa disposizione permette dunque ai canadesi provenienti dal resto del Canada che si stabiliscono nel Québec di far studiare i loro figli nella scuola pubblica inglese. La disposizione è certamente in conflitto con il citato art. 73 della Carta della lingua francese (la «clausola Québec»).

Il terzo comma introduce il requisito del numero degli alunni sufficiente e che giustifica la prestazione («*where numbers warrant*» o «*lorsque le nombre le justifie*»), con fondi pubblici, dell'istruzione nella lingua minoritaria. La disposizione non specifica quale debba essere questa soglia numerica minima e la Corte suprema,²⁶ a cominciare dalla sentenza *Mahé* del 1990,²⁷ ha dato di essa un'interpretazione piuttosto restrittiva. In particolare, ha ritenuto che il contenuto del diritto enunciato dall'art. 23 possa variare da un minimo, che consiste nel diritto dei genitori di far ricevere ai propri figli l'istruzione nella loro lingua, al massimo, che si tradurrebbe nella creazione di un distretto scolastico distinto ed autonomo, controllato dalla minoranza. Una soluzione intermedia sarebbe quella che permette la rappresentanza dei genitori della minoranza in seno al consiglio scolastico della maggioranza. In quest'ultimo caso, la legge provinciale dovrebbe accordare un potere a questi rappresentanti sull'allocazione di fondi destinati all'istruzione nella lingua della minoranza. Un altro principio stabilito nel caso *Mahé* riguarda la qualità dell'insegnamento offerto alla minoranza, che deve essere della stessa qualità di quello di cui beneficia la maggioranza. Il criterio dell'art. 23, come applicato dalle Corti provinciali e dalla Corte suprema,²⁸

25 José Woehrling, *La Constitution du Canada, la législation linguistique du Québec et les droits de la minorité anglo-québécoise*, cit., p. 605.

26 V. André Braën, *Les droits scolaires des minorités de langue officielle au Canada et l'interprétation judiciaire*, in *Revue general de droit*, 1988, p. 19 e ss.

27 *Mahé c. Alberta*, [1990] 1 R.C.S. 342, 365.

28 Un'analisi molto accurata sul punto è Denise Réaume — Leslie Green, *Education and Linguistic Security in the Charter*, in *McGill Law Journal/Revue de Droit de McGill*, vol. 34, n. 4, 1989, pp. 777-816.

è tale da utilizzare i criteri del costo, che certamente le scuole minoritarie hanno spesso in misura maggiore, secondo schemi troppo rigidi che non tengono conto delle esigenze di «sicurezza linguistica» che i bambini delle minoranze linguistiche hanno,²⁹ il che si traduce, in molti casi in cui non vengono organizzate scuole minoritarie, in una discriminazione basata sulla lingua. Quello che si basa sulla lingua non fa parte dell'elenco dei criteri di non discriminazione previsti dall'art. 15 della «Carta dei diritti e delle libertà», ma va preso in considerazione per non creare un'eccessiva disparità fra i diritti minoritari degli anglofoni del Québec, ampiamente garantiti, e dei francofoni nelle altre Province, più ridotti se non spesso inesistenti.

Le ultime sentenze della Corte suprema canadese sui diritti linguistici, *Solski/Casimir* e *Gosselin*, del 2005, riguardano sempre il conflitto fra l'art. 23 della Carta federale e l'art. 73 della Carta sulla lingua francese del Québec.³⁰ Rimandando al più volte citato scritto del professor José Woehrling per un'analisi approfondita dei due casi,³¹ preme solamente richiamare l'attenzione sulla grande difficoltà delle nazionalità minoritarie a sviluppare appieno le proprie politiche linguistiche in un contesto federale, il quale presuppone solitamente, e il caso del Canada lo conferma, una lingua comune. Le autorità del Québec sono riuscite negli ultimi quarant'anni ad aumentare il peso, il prestigio e l'uso della lingua francese e hanno giustamente capito che la sede in cui si decide il futuro di una lingua è soprattutto la scuola, ma non sembra possibile spingersi oltre, almeno entro una cornice federale. Vi è del resto un evidente parallelismo fra la «stagnazione» dei diritti linguistici dei francofoni del Québec e le rivendicazioni di

²⁹ *Ibidem*, p. 796 e ss.

³⁰ In realtà questo conflitto è mostra, ritengono molti osservatori, specialmente anglofoni, di due concezioni per certi versi inconciliabili fra la tutela dei diritti individuali e di quelli collettivi. Gli anglofoni sarebbero più interessati ai primi, i francofoni ai secondi. Allo stesso modo, la Carta dei diritti e delle libertà sarebbe più incline verso i primi, mentre la legislazione del Québec propenderebbe per la tutela collettiva della propria identità francofona. Ma forse la questione irrisolta sta proprio nel fatto che la legislazione del Québec, più che verso la tutela collettiva pende verso l'enfasi data alla propria lingua e cultura francese. Il conflitto non è dunque fra fautori dei diritti individuali contro i sostenitori dei diritti collettivi, ma fra due popoli fondatori che tendono a far scaturire dalle loro rispettive legislazioni la natura tendenzialmente esclusiva del nazionalismo, sia esso quello della maggioranza che quello della minoranza. È ovvio che in questa tensione prevale il diritto del più forte. La scommessa è quella di conciliare queste due vedute, ma per il Québec è difficile, entro la cornice federale, far valere le proprie rivendicazioni nazionali di carattere esclusivo. Difficile anche costruire una società monolingue francese in esso, mentre è possibile perseguire il progetto di una società che vive soprattutto in francese.

³¹ José Woehrling, *La contestation judiciaire de la politique linguistique du Québec en matière de langue d'enseignement*, cit.

maggior autonomia, se non di sovranità, della Provincia culla della francofonia canadese.³²

Un altro Stato federale la cui struttura è stata in gran parte determinata dalla realtà linguistica è l'India.³³ Si tratta della più grande democrazia del mondo, un eccezionale concentrato di diversità religiosa, sociale e linguistica. L'organizzazione federale dell'India, che fu confermata nella Costituzione post-indipendenza del 1950 ma che era già stata di fatto avallata dai britannici, in particolare con l'*India Government Act* del 1935, fu fatta tenendo in grande considerazione il fattore dell'appartenenza linguistica degli abitanti degli Stati membri, i cui confini politici dovevano coincidere quanto più possibile con quelli linguistici.

L'India indipendente doveva affrontare due questioni legate alla lingua fra di esse connesse: quella di stabilire una lingua nazionale e quella dell'organizzazione degli «Stati linguistici» (o «Province linguistiche»), che poteva rivelarsi — l'esperienza della divisione col Pakistan lo aveva insegnato — molto insidiosa. Entrambi i padri della patria, Gandhi e Nehru, erano consapevoli del fatto che era necessario affrontare la questione linguistica, ma il secondo, che si trovò a gestirla dopo l'indipendenza ottenuta nel 1947, non era entusiasta della battaglia autonomista per le lingue «proprie», che rischiava di dissolvere la Federazione appena nata.³⁴ La battaglia per gli Stati linguistici, tesa a far coincidere, perlomeno per le lingue più parlate, i confini amministrativi con quelli linguistici, era stata peraltro già affrontata nei decenni di preparazione dell'indipendenza.³⁵

Vi è un nesso inestricabile fra la questione degli Stati linguistici, che di fatto fece aumentare il numero delle lingue ufficiali (a livello di Stati membri, non dell'Unione) dell'India, e il rinvio *sine die* della scadenza del ter-

32 Sui mancati accordi federali di Meech Lake (1987) e di Charlottetown (1992) v. Peter H. Russell, *Constitutional Odyssey*, cit., passim; Sulla famosa sentenza della Corte suprema del 1998, la quale fissa (più o meno...) i criteri per l'ottenimento della sovranità da parte del Québec v. Nino Olivetti Rason, *Brevi note sul referendum consultivo in Canada (alla luce di una recente pronuncia della Corte Suprema)*, in Silvio Gambino — Carlo Amirante (a cura di), *Il Canada. Un laboratorio costituzionale*, cit., pp. 77-86; Giovanni Poggeschi, *Il diritto di secessione del Québec secondo la Corte Suprema del Canada*, in *Le istituzioni del federalismo*, n. 6, 1998, pp. 1173-1197.

33 V. Domenico Amirante, *India*, Bologna, Il Mulino, 2007.

34 V. Robert D. King, *Nehru and the Language Politics of India*, Oxford-Delhi, Oxford University Press, 1997.

35 Per un'analisi approfondita v. Ram Gopal, *Linguistic Affairs in India*, cit., pp. 84-113; Robert D. King, *Nehru and the Language Politics of India*, cit., pp. 53-96.

mine di quindici anni che l'art. 343 stabiliva per l'ufficialità della lingua inglese. Certamente il plurilinguismo, specie se riguarda decine di lingue, come nel caso indiano, ovviamente in potenziale concorrenza, favorisce il peso della lingua franca, che è spesso quella della precedente potenza coloniale.

L'art. 345 della Costituzione concede ai legislativi degli Stati membri la possibilità di adottare come lingua ufficiale all'interno dello Stato una o più lingue regionali, ma concede altresì alle amministrazioni degli Stati membri la possibilità di continuare a usare la lingua inglese.

La questione degli Stati linguistici era stata già da tempo oggetto di dispute in India: il Congresso Nazionale Indiano («*Indian National Congress*» d'ora in poi INC) nei decenni che precedettero l'indipendenza, non poté fare a meno di affrontarla, nonostante una certa prudenza al proposito del leader Gandhi, il quale temeva gli effetti potenzialmente divisivi delle politiche sulle lingue. Già nel 1907 erano state create due nuove province dell'organizzazione interna dell'INC, Sind e Andhra, istituite soprattutto sulla base della loro realtà sociolinguistica.³⁶ Nel suo meeting del 1920 l'INC «accettò il principio generale secondo il quale i confini provinciali dovevano essere disegnati su basi linguistiche e che la macchina politica dell'INC dovesse essere organizzata secondo la lingua».³⁷ Queste battaglie per la lingua si sommarono o, addirittura, celavano altri conflitti potenzialmente ben più devastanti, come quelli sulle caste e l'appartenenza etnica, ma erano nondimeno assai rilevanti. Naturalmente non potevano esserci delimitazioni territoriali perfettamente coincidenti con la realtà linguistica: molte aree dell'India erano effettivamente monoglotte, ma le aree urbane erano, e sono sempre di più, di solito aree poliglotte.³⁸

La Costituzione del 1950, oltre al principio di ufficialità della lingua hindi e dell'inglese per quindici anni (termine in realtà rinviato probabilmente per sempre), prevedeva tre articoli sulle lingue regionali (artt. 345-347). Il primo di questi, il 345, senza menzionare le lingue da proteggere né gli Stati (nello stile indefinito che riprenderà la Costituzione spagnola del 1978; le lingue indiane sono però elencate nell'ottava «*schedule*»), stabilisce al suo primo comma che l'assemblea legislativa di uno Stato può adottare per legge qualsiasi lingua in uso nello Stato o l'hindi per ogni at-

36 Ram Gopal, *Linguistic Affairs in India*, cit., p. 65.

37 Robert D. King, *Nehru and the Language Politics of India*, cit., p. 61.

38 *Ibidem*, p. 64.

tività (il secondo, già citato, prevede la possibilità di continuare a usare la lingua inglese).

La battaglia più vigorosa per creare una provincia linguistica fu quella dell'Andhra. Si trattava di un territorio diviso fra i parlanti Telugu e i Tamil, e uno dei punti controversi riguardava la città di Madras, che i primi rivendicavano, con motivazioni piuttosto deboli (la stragrande maggioranza di Madras era ed è Tamil).³⁹ L'Andhra nacque l'1 ottobre 1953, ma non si poteva procedere sulla base di singole rivendicazioni: era necessaria una legge generale che regolasse la questione.

Lo «*States Reorganization Act*» del 1956 decise così che gli Stati membri dell'Unione dovessero essere istituiti tenendo in grande considerazione il criterio linguistico.⁴⁰ Con le modifiche sopravvenute nei decenni successivi, vi sono oggi 27 Stati che compongono l'India e si può tranquillamente affermare che il risultato corrisponde in maniera sorprendente, data la diversità del paese, alle regioni linguistiche indiane.⁴¹

La lingua giocò dunque un ruolo decisivo nell'istituzione degli Stati e nella loro composizione: se un distretto (entità amministrativa intermedia) doveva essere assegnato a uno Stato piuttosto che a un altro, la scelta ricadeva di solito sullo Stato che aveva per lingua ufficiale quello della maggioranza degli abitanti di quel distretto. Di solito però, perché in certi casi altri criteri, di tipo economico e geografico, potevano prevalere su quello meramente linguistico.⁴²

Con un sistema di scatole cinesi, il principio dell'uniformità linguistica, o quantomeno un criterio che tenga conto dell'appartenenza linguistica della maggioranza degli abitanti, si applica anche alle entità sub-statali, ai distretti.⁴³ Un distretto potrà adottare la lingua della maggioranza dei suoi abitanti anche se non corrisponde alla lingua della maggioranza dello Stato. L'articolo della Costituzione che sancisce questa possibilità è il 347, che prevede la possibilità che una lingua sia dichiarata ufficiale, se lo desidera una «proporzione sostanziale dello Stato» (formula che ricorda quella

39 Ram Gopal, *Linguistic Affairs in India*, cit., p. 65. p. 84 e ss.

40 Per la lista completa degli Stati linguistici, con le date delle varie fusioni avutesi fra i vari territori, v. Robert D. King, *Nehru and the Language Politics of India*, cit., pp. 120-121.

41 *Ibidem*, p. 121.

42 Ram Gopal, *Linguistic Affairs in India*, cit., pp. 88-89.

43 Per una dettagliata ricostruzione della formazione degli Stati linguistici con particolare riferimento alle vicende dei distretti plurilingui v. Ram Gopal, *Linguistic Affairs in India*, cit., pp. 84-113.

canadese «*where numbers warrant*»), in tutto lo Stato o anche solo in una parte dello Stato.

La Costituzione non prevede solo negli articoli menzionati la salvaguardia della lingua, ma anche agli artt. 29 e 30, che fanno parte della sezione dedicata ai diritti fondamentali. Il primo enuncia il diritto dei cittadini che risiedano in qualsiasi parte dell'India, i quali abbiano una lingua, scrittura o cultura diversa, a conservare la stessa. Il secondo offre la possibilità alle minoranze religiose o linguistiche (queste due caratteristiche non sono quasi mai coincidenti in India) di istituire delle scuole private. Anche la Corte suprema indiana ha avuto modo di pronunciarsi sul diritto a vedere protetta la propria cultura. Nel caso *Jagdev Singh* del 1965 è stato stabilito che il diritto di mantenere la lingua ai sensi dell'art. 29 della Costituzione è assoluto.⁴⁴

A quasi sessant'anni dall'entrata in vigore della Costituzione, l'India è diventata una potenza economica mondiale e, nonostante centinaia di milioni di persone continuino a vivere nell'indigenza, la sua struttura democratica si è rafforzata: l'INC è sempre il partito più importante⁴⁵ e la famiglia Nehru-Gandhi, oggi rappresentata dalla vedova di Rahiv, Sonia, e dal figlio Rahul, che probabilmente entro pochi anni succederà al Primo ministro Singh, sempre alla sua *leadership*. In questo quadro politico, l'inglese si è confermato come lingua franca della Federazione e le lingue regionali hanno visto accrescere il loro status. L'hindi è diventato più importante rispetto a sessant'anni fa ma non è riuscito a imporsi come lingua comune di tutti gli indiani.⁴⁶ In conclusione, le politiche linguistiche dell'India hanno favorito la coesione della grande Federazione, pur nel rispetto delle volontà politiche locali tendenti a valorizzare le proprie culture. Va sottolineato anche lo sforzo a favore dei popoli tribali e dei fuori casta, per mezzo di azioni positive molto ambiziose. In tutto questo complesso quadro, il fede-

44 Shubhankar Dam, *Legal Systems as Cultural Rights: a Rights' Based Approach to Traditional Legal Systems under the Indian Constitution*, in *Indiana International and Comparative Law Review*, n. 295, 2005-2006, p. 325.

45 Le elezioni politiche dell'aprile 2009 hanno sancito una grande vittoria per l'INC e una sconfitta per i nazionalisti indù. Restano forti alcuni partiti regionali.

46 Nel bel saggio che introduce il libro da lei curato, Asha Sarangi ricorda l'impressionante varietà linguistica dell'India. Secondo l'*Atlante linguistico indiano*, pubblicato per prima volta nel 2004 e che si basa sul censimento del 1991, vi sono in India 114 lingue. Altre fonti, sempre riportate nel saggio, indicano numeri molto più elevati! V. al proposito Asha Sarangi, *Introduction*, in Ead (editor), *Language and Politics in India*, Oxford - New Delhi, 2009, p. 13 e ss.

ralismo è un sistema che qualificherei come «inevitabile» per poter gestire le tante diversità dell'India, compresa quella linguistica.

Uno Stato federale nel quale la diversità linguistica è molto rilevante è la Russia. La Costituzione della Federazione russa è del 1993. L'art. 68 sembra calcato sull'art. 3 della Costituzione spagnola, con il suo schema a tre commi, il primo dedicato alla lingua comune, il secondo alle lingue delle Repubbliche e il terzo alla tutela della diversità linguistica in generale.

Anche in un ordinamento così —almeno sulla carta— favorevole alla tutela delle lingue nazionali minoritarie, il ruolo della lingua comune è considerato fondamentale. Ma non è solo il russo a essere oggetto di tale attenzione, cosa del tutto ovvia in uno Stato «unitario-federale», i cui tratti armonizzatori sono accresciuti dall'avvento dell'era Putin-Medvedev,⁴⁷ anche grazie all'opera delle Corti ai vari livelli territoriali,⁴⁸ inclusa la Corte costituzionale.⁴⁹ Anche le politiche linguistiche delle Repubbliche che hanno per oggetto le «lingue proprie» di queste sono attentamente monitorate dal centro. L'esempio più evidente di ciò è fornito dalla questione della riforma dell'alfabeto della lingua tartara. La lingua tartara, che fa parte della famiglia delle lingue turche, è stata oggetto di una riforma dell'alfabeto alla fine degli anni novanta, con un passaggio dall'alfabeto cirillico a quello latino, che a sua volta era stato già quello usato prima del 1939. Il cambio era stato appoggiato all'unanimità dal Congresso mondiale dei Tartari, organo che riunisce i rappresentanti di questa nazionalità provenienti da tutta la Federazione russa (e anche al di fuori di essa), ma divenne oggetto di una crescente opposizione nel resto della Russia.⁵⁰ Il dibattito all'interno della *Duma* era reso incandescente da considerazioni di carattere simbolico e politico, legate anche al timore di un'interferenza della Turchia negli affari della Federazione russa, e fu così deciso di adottare nel dicembre 2002, a grande maggioranza dell'assemblea, un emendamento alla Legge russa

47 Giovanni Poggeschi, *Federalism in Russia: Ethnic and Asymmetrical*, in Francesco Palermo - Carolin Zwilling - Karl Kössler, *Asymmetries in Constitutional Law. Recent Developments in Federal and Regional Systems*, Bolzano/Bozen, 2009, pp. 110-114.

48 Alexei Trochev - Peter H. Solomon Jr., *Courts and Federalism in Putin's Russia*, in Peter Reddaway - Robert W. Ortnung (editors), *The Dynamics of Russian Politics*, vol. 2, Lanha, Rowan and Littlefield, 2005, pp. 91-121.

49 Alexei Trochev, *Judging Russia. Constitutional Court in Russian Politics, 1990-2006*, Cambridge, Cambridge University Press, 2008.

50 David Cashaback, *Assessing Asymmetrical Federal Design in the Russian Federation: A Case Study of Language Policy in Tatarstan*, in *Europe-Asia Studies*, vol. 60(2) 2008, p. 265.

sulle lingue, che stabiliva che le lingue statali della Russia e delle sue Repubbliche devono essere scritte in cirillico, a meno che la legge federale non prescriva altrimenti (art. 3.5).

La Corte costituzionale del Tatarstan ha stabilito nel 2003 che, essendo il tartaro la lingua della Repubblica, le questioni che riguardano la riforma dell'alfabeto sono di competenza della Repubblica.⁵¹ La Corte costituzionale federale nel 2004 ha rigettato tale interpretazione: «poiché lo status delle lingue di Stato delle Repubbliche incide [...] sui diritti e le libertà dei cittadini della Federazione russa nell'ambito dell'istruzione e della cultura, non può trattarsi di un'area di esclusiva competenza repubblicana». L'argomento della Corte insiste sul fatto che la riforma dell'alfabeto è stata condotta dalle autorità del Tatarstan «senza considerare i requisiti e le garanzie della Costituzione russa nell'ambito della lingua» e avrebbe potuto quindi limitare i diritti dei cittadini che vivono al di fuori della Repubblica di usare la propria madrelingua o di scegliere liberamente la propria lingua di comunicazione. La Corte ha dato dunque voce alle preoccupazioni dei Tartari che vivono al di fuori della loro Repubblica, i quali, convinti che la riforma linguistica non avrebbe avuto luogo negli altri territori della Federazione russa, temevano di rimanere tagliati fuori dalla nuova produzione culturale del Tatarstan espressa con l'alfabeto latino da loro non conosciuto.⁵² Due terzi dei Tartari vivono infatti al di fuori del Tatarstan, e il Tatarstan, che pure è in linea di principio la loro «madrepatria», non può, secondo il ragionamento della Corte, adottare decisioni che li riguardano.⁵³

La vicenda descritta, molto discutibile nei suoi esiti, che negano di fatto l'autonomia culturale di un soggetto importante della Federazione quale è la Repubblica del Tatarstan, riguarda un federalismo particolare. Infatti quello russo è espressione di un ordinamento giovane, e di una non compiuta democrazia;⁵⁴ ciò nonostante merita attenzione perché riguarda un federalismo attento alla dimensione multinazionale. È molto difficile,

51 *Ibidem*, p. 268.

52 Nonostante la decisione, le autorità del Tatarstan hanno dichiarato che non intendono rinunciare a priori alla riforma dell'alfabeto, che è solo rimandata: v. David Cashaback, *Assessing Asymmetrical Federal Design in the Russian Federation*, p. 269.

53 V. David Cashaback, *Assessing Asymmetrical Federal Design in the Russian Federation*, cit., p.270.

54 Secondo parte consistente della migliore dottrina italiana sul federalismo esso non è conciliabile con forme di Stato non democratiche: V. Giuseppe de Vergottini, *Diritto costituzionale comparato* (settima ed.), 2007, p. 386 e ss.

ed il caso analizzato della Federazione russa (in particolare dei rapporti di essa con la Repubblica del Tatarstan) lo dimostra, che vi sia una completa libertà di scelta delle entità sub-statali sulla politica linguistica all'interno di una struttura comune, anche se federale.

Vi sono due parziali eccezioni a tale teoria, e sono il Belgio e la Svizzera, multinazioni linguistiche con le loro componenti sostanzialmente su un piano di parità. Il primo dei due ordinamenti, però, sembra piuttosto essere una conferma a quanto fino ad ora affermato, cioè la dimostrazione della difficoltà delle entità sub-statali di determinare liberamente le proprie politiche linguistiche tendenzialmente monolingui: infatti la divisione fra le Comunità di lingua neerlandese e francofona, che si esprime in modo particolarmente chiaro nella regolamentazione linguistica, è tale da sembrare preludere a una dissoluzione della Federazione, evento probabilmente solo rimandato ma che appare a lungo (o medio) termine ineluttabile (anche se il giurista dovrebbe esimersi da profezie).

Il Belgio è un caso molto interessante per lo studio del federalismo e dei diritti linguistici, ma piuttosto unico nel panorama del diritto comparato.⁵⁵ La Costituzione del 1830 era la prima a prendere in considerazione la lingua, stabilendo all'art. 23 (oggi art. 30, in seguito alla revisione del 1993) che «l'uso delle lingue utilizzate in Belgio è facoltativo; può essere solamente regolato dalla legge, e unicamente per quanto riguarda gli atti dell'autorità pubblica e per gli atti giudiziari».

La citata norma era l'espressione tipica del *laissez faire* liberale e, di fatto, favoriva l'*élite* che, composta sulla base del censo, consisteva di notabili che parlavano esclusivamente la lingua francese,⁵⁶ pur essendo non pochi di questi di chiara origine fiamminga. L'articolo della Costituzione sulla libertà linguistica fu comunque la base per le rivendicazioni della comunità fiamminga,⁵⁷ che cominciarono a tradursi in disposizioni legali già alla fine dell'ottocento. Un momento fondamentale si ebbe all'inizio degli anni sessanta: in particolare, la legge del 30 luglio 1963 conteneva

55 V. Michel Leroy, *De la Belgique unitaire à l'État fédéral*, Bruxelles, Bruylant, 1996; Francis Delpérée, *Le droit constitutionnel de la Belgique*, Bruxelles, Bruylant, 2000; Marc Verudssen (a cura di), *La Constitution belge. Lignes et entrelignes*, Bruxelles, Bruylant, 2004.

56 Philippe De Bruycker et al., *Mécanismes institutionnels et droits individuels dans la protection des minorités de la Belgique fédérale*, in Nicolas Levrat (sous la direction de), *Minorités et organisation de l'État*, Bruxelles, Bruylant, 1998, p. 213.

57 Per la storia delle conquiste linguistiche dei fiamminghi v. Luisa Domenichelli, *Constitution et régime linguistique en Belgique et au Canada*, Bruxelles, Bruylant, 1999, p. 24 e ss.

fondamentali disposizioni sia nel campo dell'insegnamento⁵⁸ che dell'amministrazione pubblica. Questa legge formalizzò altresì la cosiddetta «frontiera linguistica», «ovvero la linea di confine interno delimitante i diversi territori in ragione dell'uso prevalente dell'una o dell'altra lingua».⁵⁹ Le Regioni linguistiche erano, e sono, 4: quella di lingua neerlandese, quella di lingua francese, la tedesca (un piccolo territorio al confine con la Germania) e la Regione bilingue di Bruxelles. Queste Regioni non sono enti politici dotati di propri organi e competenze, ma delimitano i territori entro i quali è definito il regime linguistico vigente, utilizzato nella pubblica amministrazione e nell'istruzione.

La revisione costituzionale del 1970 corrispose ai cambiamenti nei rapporti tra fiamminghi, nel frattempo sviluppatasi assai dal punto di vista economico, e francofoni, che la legislazione sui diritti linguistici aveva già sancito: con essa, furono create tre Comunità (fiamminga, francese e tedesca) e tre Regioni amministrative (fiamminga, vallona e di Bruxelles). Le Comunità da allora esercitano le competenze relative alla cultura, la sanità, i servizi sociali, l'insegnamento⁶⁰ e le lingue; alle Regioni spetta invece l'insieme delle competenze di natura più strettamente economica. Esse sono dotate di organi legislativi, esecutivi ed amministrativi propri e si esprimono per mezzo di un Consiglio composto da rappresentanti eletti per suffragio universale diretto e di un governo eletto dallo stesso Consiglio.⁶¹ I Consigli governano per mezzo di decreti, che possiedono lo stesso rango della legge federale, tranne che nella Regione di Bruxelles, dove lo strumento utilizzato è quello, regolamentare, delle «*ordonnances*».⁶²

58 Su quest'argomento v. Antoni Milian Massana, *Derechos lingüísticos y derecho fundamental en la educación*, Madrid, Civitas, 1994, p. 56.

59 Elena A. Ferioli, *Il Belgio*, in Paolo Carrozza - Alfonso Di Giovine - Giuseppe F. Ferrari (a cura di), *Diritto costituzionale comparato*, Roma-Bari, 2009, p. 336.

60 La conformità del sistema educativo belga, tendenzialmente basato sul «separatismo linguistico» (V. Antoni Milian Massana, *Derechos lingüísticos y derecho fundamental en la educación*, cit.), alla Convenzione europea dei diritti dell'uomo è stata sancita dalla Corte di Strasburgo con la nota sentenza del 23 luglio 1968 «*Affaire relative à certains aspects du régime linguistique de l'enseignement en Belgique*», su cui v. Julie Ringelheim, *Diversité culturelle et droits de l'homme. La protection des minorités par la Convention européenne des droits de l'homme*, Bruxelles, Bruylant, 2006, p. 198 e ss.

61 Yves Lejeune, *El federalismo en Bélgica*, in Enric Fossas - Ferran Requejo (eds.), *Asimetría federal y Estado plurinacional. El debate sobre la acomodación de la diversidad en Canadá, Bélgica y España*, Madrid, Editorial Trotta, 1999, p. 220.

62 *Ibidem*, p. 221.

La conseguenza è stata quella di creare in pratica due Regioni monolingui, quella fiamminga e quella vallona, e la Regione bilingue di Bruxelles. Questa sembra costituire un'eccezione nel disegno bipolare belga, ma in realtà concentra nello stesso territorio i due monolinguismi del paese.

Per quello che concerne la materia linguistica, è l'art. 129 la base legale:

Art. 129

§ 1. I Consigli della Comunità francese e della Comunità fiamminga, ciascuno per quanto di propria competenza, disciplinano con decreto, con esclusione del legislatore federale, l'impiego della lingua per:

1° le materie amministrative;

2° l'insegnamento negli istituti creati, sovvenzionati o riconosciuti dai pubblici poteri;

3° le relazioni sociali tra i datori di lavoro e i loro dipendenti, così come gli atti e i documenti delle imprese richiesti dalle leggi e dai regolamenti.

§ 2. Tali decreti hanno forza di legge rispettivamente nella Regione di lingua francese e nella Regione di lingua neerlandese, eccetto per ciò che concerne:

— comuni o gruppi di comuni contigui ad un'altra regione linguistica e dove la legge prescrive o permette l'impiego di una lingua diversa da quella della regione in cui i comuni stessi si trovano. Per tali comuni, una modifica alle regole relative all'impiego delle lingue nelle materie indicate nel § 1 non può essere apportata se non mediante una legge approvata con la maggioranza di cui all'articolo 4, ultimo comma;

— servizi la cui attività si estende oltre la regione linguistica in cui hanno la loro sede

— le istituzioni federali e internazionali indicate dalla legge, la cui attività è comune a più di una comunità.

La disposizione prevede dunque un'eccezione al principio della competenza generale sulla materia linguistica delle Comunità, relativo ai cosiddetti «comuni a facilitazione linguistica» («*communes à facilités linguistiques*»), nei quali in pratica vige il bilinguismo ufficiale, e dunque la Comunità linguistica alla quale non corrisponde la lingua di quel territorio ha comunque il diritto di usare la propria lingua. Si tratta di un gruppo di comuni della periferia di Bruxelles che, pur facendo parte, dal punto di vista

urbanistico e sociologico, della capitale, sono situati all'interno della Regione fiamminga, di altri comuni che si trovano lungo la frontiera linguistica e di altri comuni di lingua tedesca dove però vive un'importante numero di francofoni.⁶³

La complessità del sistema federale belga si riflette anche sulla disciplina dei diritti linguistici: come è naturale in un sistema che prevede ben 10 (!) livelli territoriali di decisione, sorgono molti conflitti relativi alla materia cui si riferisce di volta in volta la dimensione della lingua; la Corte d'Arbitrato,⁶⁴ divenuta nel 2005 Corte costituzionale, si è fatta carico di sciogliere i dubbi sulle titolarità della competenza sulla lingua di volta in volta sollevata.⁶⁵ Particolarmente rilevanti furono i casi, decisi dalla «*Cour d'Arbitrage*» nel 1986, sull'uso della lingua nelle «relazioni sociali», che la Comunità fiamminga aveva interpretato, con il suo decreto del 19 luglio 1973, in maniera molto estensiva, includendo in esse tutte le relazioni di lavoro che si sarebbero svolte nella propria Regione linguistica. La Corte d'Arbitrato pose un freno alle pretese della Comunità fiamminga, escludendo che le «relazioni sociali» potessero comprendere i rapporti fra i datori di lavoro e le istituzioni di diritto pubblico e privato.⁶⁶

L'esperienza descritta è dunque quella di un ordinamento le cui componenti sono sempre più autonome nella determinazione delle loro politiche, anche quelle linguistiche. Le due principali comunità linguistiche del Belgio tendono sempre di più verso il monolinguisimo: l'organizzazione costituzionale, in particolare le competenze delle Comunità nelle materie culturali e linguistiche, hanno favorito questo *trend*, anche se vi è un'importante dottrina che insiste sul fatto che l'art. 30 della Costituzione andrebbe interpretato come un freno agli abusi del monolinguisimo, l'ultimo bastione a difesa dei diritti individuali.⁶⁷

63 Luisa Domenichelli, *Constitution et régime linguistique en Belgique at au Canada*, cit., p. 79 e ss.

64 Paolo Carrozza, *La «Cour d'Arbitrage» belga come corte costituzionale*, Padova, Cedam, 1985; Romano Orrù, *La «Cour d'Arbitrage» tra «Corte dei conflitti» e Corte costituzionale a competenza generale*, in Francis Delpérée (a cura di), *l'ordinamento federale belga*, Torino, Giappichelli, 1996, p. 71 e ss.

65 Luisa Domenichelli, *Constitution et régime linguistique en Belgique at au Canada*, cit., p. 46 e ss.

66 Per un'approfondita disamina della questione v. Luisa Domenichelli, *Constitution et régime linguistique en Belgique at au Canada*, cit., pp. 68-76.

67 Xavier Delgrange, *Le fédéralisme belge et la protection des minorités linguistiques et idéologiques*, in *Revue de droit public*, 1995, p. 1180.

Del resto, tutta la struttura sociale del Belgio è bi-nazionale: vi sono partiti fiamminghi e francesi, associazioni fiamminghe e francesi, ecc.⁶⁸ Si tratta anche di un ordinamento asimmetrico, dato, ad esempio,⁶⁹ che le competenze della Regione fiamminga e della Comunità fiamminga sono esercitate da un'unica assemblea e da un governo unico, mentre invece la Regione vallona e la Comunità francese hanno ciascuna una propria assemblea e un proprio governo.

A questo percorso di autonomia molto elevata delle Comunità (e per altri ambiti anche delle Regioni) corrisponde peraltro un imponente sforzo di cooperazione messo in atto dai vari protagonisti istituzionali.⁷⁰ Anche tecniche come quella della «*sonnette d'alarme*», per cui tre quarti dei componenti di un gruppo linguistico nel Parlamento federale possono bloccare un progetto di legge che possa minacciare gravemente le relazioni fra le Comunità,⁷¹ rispondono a questa logica consociativa peculiare. Certamente il federalismo è l'unico sistema entro il quale le diverse anime del Belgio possono convivere, come indica Francis Delpérée: «Il federalismo non rappresenta, per il Belgio e per i belgi, una forma come un'altra di organizzazione politica, un'alternativa ad altre possibili. Esso sembra piuttosto costituire la sola forma possibile di organizzazione di una società che, da una parte, ha rinunciato da più di trent'anni, a modi di governo unitari ma che, d'altra parte, non desidera incoraggiare una divisione del Regno, anche se essa si presenta sotto le sembianze ingentilite di una Confederazione di Stati».⁷²

Il federalismo belga pone più l'accento sui diritti delle due Comunità nei loro rispettivi ambiti che non sulla salvaguardia delle minoranze. Non

68 Wouter Pas, *A Dynamic Federalism Built on Static Principles: Belgium*, in G. Alan Tarr — Robert F. Williams - Josef Marko (editors), *Federalism, Subnational Constitutions, and Minority Rights*, Westport, Connecticut - London, Praeger, 2004, p. 160.

69 Vi sono altri aspetti dell'asimmetria in Belgio, per l'analisi dei quali rimando a Eva Pons Parera, *El federalismo belga*, in Miguel Ángel Aparicio (a cura di), *La Descentralización y el Federalismo. Nuevos modelos de Autonomía Política*, Barcelona, Cedecs, 1999, p. 67 e ss.; Marc Verdussen, *Il federalismo asimmetrico in Belgio*, in *Rivista di diritto pubblico comparato ed europeo*, n. 3, 2007, pp. 1172-1181; Vincent Bartholomé, *L'asimmetria*, in Francis Delpérée (a cura di), *L'ordinamento federale belga*, cit., p. 158 e ss.

70 Jeanne Poirier, *Le cas des accords de coopération dans le système fédéral belge*, in *Revue de droit de la ULB*, n. 33, 2006, pp. 261-314.

71 Philippe De Bruycker et al., *Mécanismes institutionnels et droits individuels dans la protection des minorités de la Belgique fédérale*, cit., pp. 202-203.

72 Francis Delpérée - Marc Verdussen, *Il sistema federale. L'organizzazione*, in Francis Delpérée (a cura di), *L'ordinamento federale belga*, cit., p. 150.

è un caso che il Belgio non abbia ratificato la «Convenzione quadro per la protezione delle minoranze nazionali» (d'ora in avanti FCNM)⁷³ del Consiglio d'Europa del 1994:⁷⁴ il federalismo belga è un «federalismo di eguaglianza»,⁷⁵ di due gruppi fundamentalmente posti sullo stesso piano.⁷⁶ L'opinione della Commissione di Venezia del marzo 2002 ritiene però che, se è vero che i francofoni non costituiscono una minoranza all'interno della Federazione secondo l'oggetto di applicazione della FCNM, possono essere considerati tali all'interno della Regione fiamminga, come lo possono essere allo stesso modo coloro che parlano neerlandese all'interno della Regione vallona.⁷⁷ Tale interpretazione è contestata da parte della dottrina, la quale ritiene l'esclusione del concetto di minoranza per francofoni e parlanti neerlandese del tutto coerente con la complessa struttura del federalismo belga.⁷⁸

La posizione dottrinale che nega la qualità di minoranze alle sub-minoranze spiega assai bene la natura dello Stato federale belga: è un ordinamento basato sull'equilibrio delle due componenti maggiori, quella francese e quella fiamminga, al di là della complessa organizzazione costituzionale che a quella dicotomia è giustapposta. La disciplina dei diritti linguistici riflette tale divisione. Per motivi storici e politici è molto difficile comporre questa divisione, al di là di pochi elementi di unificazione come possono essere la Monarchia e la presenza della capitale europea, Bruxelles.

Il Belgio ha vissuto negli ultimi anni una profonda crisi politica che ne ha messo addirittura in dubbio la tenuta quale sistema: il complicato mec-

73 Acronimo dell'inglese «*Framework Convention for the Protection of National Minorities*».

74 Sulla questione v. Annelies Verstichel, *Personal Scope of Application: An Open, Inclusive and Dynamic Approach - the FCNM as a Living Instrument*, in Annelies Verstichel - André Alen - Bruno De Witte - Paul Lemmens, *The Framework Convention for the Protection of National Minorities: a Useful Pan-European Instrument?*, Antwerp - Oxford - Portland, 2008, p. 151 e ss.

75 Michel Leroy, *Il federalismo belga*, in www.issirfa.cnr.it, 2007, p. 11.

76 Un'altra caratteristica è quella di essere un «federalismo di superposizione», nel senso che Comunità e Regioni possono venire a sovrapporsi nell'esercizio delle rispettive competenze su uno stesso territorio, anche se le Comunità non coincidano territorialmente con le Regioni: v. Francis Delpérée - Marc Verdussen, *Il sistema federale. L'organizzazione*, in Francis Delpérée (a cura di), *L'ordinamento federale belga*, cit., p. 156.

77 Opinione adottata dalla Commissione di Venezia l'8 e 9 marzo 2002, relativa a determinare a quali possibili gruppi di persone la FCNM potrebbe essere applicata. L'opinione è stata redatta da quattro esperti: Franz Matscher, Giorgio Malinverni, Pieter van Dijk e Sergio Bartole: v. www.venice.coe.int.

78 Wouter Pas, *A Dynamic Federalism Built on Static Principles: Belgium*, cit., pp. 172-173.

canismo del federalismo belga⁷⁹ riuscirà ad evitare la dissoluzione della Federazione?

Il recente stallo nel funzionamento delle istituzioni centrali non lascia molto spazio alla speranza di vedere ancora unito per lungo tempo lo Stato belga: non spetta al giurista fare previsioni e tanto meno indicare proprie preferenze relativamente al futuro assetto territoriale di uno Stato (anche se il giurista può e deve preoccuparsi del modo nel quale gli Stati garantiscono le esigenze dei propri cittadini, anche quelle linguistiche, e deve anche preoccuparsi che le eventuali —e lecite— richieste di autonomia e d'indipendenza siano condotte con mezzi pacifici, e non siano represses con violenza dagli apparati statali). Il giurista è però in grado di osservare alcuni «comportamenti», in questo caso connessi alla disciplina dei diritti linguistici. Il discorso sarà ripreso in sede di conclusioni, ma si può già stabilire dallo studio dell'ordinamento federale belga che è molto difficile mantenere unito un paese, anche se federale, in assenza di una lingua comune. Il monolinguisimo esercitato da due gruppi sostanzialmente paritari, come è quello belga, sembra condurre a forme sempre più evidenti di autonomia che facilmente sfoceranno nella definitiva separazione delle due entità, dunque alla dissoluzione del Belgio. Non è certamente solo la disciplina dei diritti linguistici la causa di ciò, ma essa è una delle tante epifanie che sanciscono la separazione di francesi e fiamminghi, una delle peculiarità che caratterizzano «un sistema istituzionale paradossale».⁸⁰

Se il Belgio è la dimostrazione vivente di quanto sia difficile la tenuta politica di una federazione bi-nazionale (nel mondo vi sono altri esempi di convivenza complessa fra due gruppi nazionali, come Cipro⁸¹ e Sri Lanka;⁸² del Canada, che bi-nazionale lo è più in teoria che di fatto, si è già ampiamente parlato nel corso dello studio nelle pagine precedenti), vi è in Europa un ordinamento multinazionale (non bi-nazionale, non sarà un caso!)

79 Giorgio Lombardi, *Un caso complesso: il Belgio*, in Nino Olivetti Rason - Lucio Pegoraro (a cura di), *Esperienze federali contemporanee*, Padova, Cedam, p. 21 e ss.

80 Marc Uyttendale, *Précis de droit constitutionnel belge. Regards sur un système institutionnel paradoxal*, Bruxelles, Bruylant, 2005.

81 Sulla cui questione mi permetto di rinviare a Giovanni Poggeschi, *Cipro: la questione infinita di un'isola spaccata in due*, in *Rivista di diritto pubblico comparato ed europeo (RDPC)*, n. 4, 2004, pp. 1639-1665.

82 V. Neil DeVotta, *Ethnolinguistic Nationalism and Ethnic Conflict in Sri Lanka*, in Michael E. Brown - Sumit Ganguly, *Fighting Words. Language Policy and Ethnic Relations in Asia*, Cambridge/Massachusetts - London, Mit Press, 2003, pp. 105-139.

che non mostra crisi di tenuta istituzionali, ma che è al contrario esempio di stabilità e benessere sociale ed economico: la Svizzera.

Al contrario del Belgio, è certa la fedeltà e l'attaccamento dei cittadini svizzeri alle loro istituzioni: vi è dunque una forte identità nazionale svizzera, che efficacemente parte della dottrina qualifica «Nazione-Stato»,⁸³ in contrapposizione al concetto, più consueto ma anche abusato (in quanto solitamente negante i diritti delle nazionalità minoritarie) di Stato-nazione.⁸⁴

La Confederazione elvetica, che a dispetto del suo nome è uno Stato federale,⁸⁵ esiste dal 1291, quando le comunità di tre vallate a nord del San Gottardo, Uri, Schwitz e Unterwalden, stipularono il patto del *Grütli*, un'alleanza di tipo militare attraverso un patto federativo.⁸⁶ La Costituzione elvetica, risalente al 1848, sancì un moderno modello di federalismo (il primo in Europa)⁸⁷ e fu sottoposta a profonde revisioni nel 1874 e nel 1999.⁸⁸

I diritti linguistici in Svizzera sono disciplinati sia a livello del diritto federale che del diritto dei Cantoni. La Costituzione del 1999 prevede al suo art. 4 quattro lingue nazionali: tedesco, francese, italiano e romancio. Le regioni linguistiche non coincidono però interamente con quelle amministrative: la maggior parte dei Cantoni è monolingue, ma tre di essi sono

83 «La Svizzera è uno stato-nazione e non una nazione-stato poiché un senso nazionale svizzero si sviluppò solamente dopo che un ordine federale svizzero era stato già stabilito»: Wilfried Swenden, *Federalism and Regionalism in Western Europe. A Comparative and Thematic Analysis*, Basingstoke/New York, 2006, p. 44.

84 Joseph Marko, *Constitutional Recognition of Ethnic Difference - Towards an Emerging European Minimum Standard?*, in Annelies Verstichel - André Alen - Bruno De Witte - Paul Lemmens, *The Framework Convention for the Protection of National Minorities: a Useful Pan-European Instrument?*, Antwerp - Oxford - Portland, 2008, pp. 19-31.

85 Fra le varie opere sul federalismo svizzero v. Giorgio Malinverni, *Il federalismo svizzero*, in Alessandro Pace (a cura di), *Quale, dei tanti federalismi?*, cit.

86 Sull'origine pattizia della Federazione elvetica v. Antonio Reposo, *Prefazione*, in Id. (a cura di), *La revisione della Costituzione federale svizzera*, Torino, Giappichelli, pp. 17-18; Maria Paola Viviani Schlein, *Tradizione e modernità nel federalismo elvetico*, in *Le Regioni*, n. 4, p. 1203 e ss.

87 Elena A. Ferioli, *La Svizzera*, in Paolo Carrozza - Alfonso Di Giovine - Giuseppe F. Ferrari (a cura di), *Diritto costituzionale comparato*, p. 300.

88 Su tale revisione, oltre alle opere già citate che datano dal 1999 in poi, v. Nicola Vizioli, *Il federalismo svizzero nella riforma costituzionale in corso*, in Silvio Gambino (a cura di), *Stati nazionali e poteri locali. La distribuzione territoriale delle competenze. Esperienze straniere e tendenze attuali in Italia*, Rimini, Maggioli, 1999, p. 843 e ss.; Sergio Gerotto, *Note sulla dottrina svizzera in tema di revisione totale della Costituzione*, in *RDPC*, 1999, n. 3, p. 979 e ss.; Giuseppe G. Floridia, *Profili di tecnica relazione dell'«aggiornamento» della Costituzione svizzera (ovvero: la forma è sostanza)*, in *RDPC*, n. 3, 1999, p. 1273 e ss.; Antonio Reposo (a cura di), *La revisione della Costituzione federale svizzera*, Torino, Giappichelli, 2000.

bilingui francese-tedesco e uno, il Cantone dei Grigioni, è trilingue (romancio, italiano e tedesco).

Nella Confederazione elvetica vige dunque, come in Belgio, il principio di territorialità linguistica, attenuato da quello della salvaguardia delle minoranze. Entrambi i principi sono sanciti dall'art. 70, il quale stabilisce al secondo comma che «*I Cantoni designano le loro lingue ufficiali. Per garantire la pace linguistica rispettano la composizione linguistica tradizionale delle regioni e considerano le minoranze linguistiche autoctone*».⁸⁹

Sono dunque sia la Costituzione e le leggi federali, sia le Costituzioni dei Cantoni e le leggi di questi a disciplinare in modo concorrente le situazioni riconducibili ai diritti linguistici. A differenza del Belgio e soprattutto del Canada, non vi sono stati molti conflitti fra i due livelli legislativi. In Svizzera i Tribunali, in particolare il Tribunale Federale, hanno stabilito la preminenza del principio di territorialità linguistica, presupposto per la «*pax linguistica helvetica*», sul principio di libertà della lingua. Vediamo come la Costituzione e le altre fonti, anche dei Cantoni, disciplinano tali aspetti potenzialmente in conflitto fra di loro.

Il principio della libertà di lingua figura nella Costituzione novellata nel 1999 fra le libertà fondamentali, disciplinata dall'art. 18: «*La libertà di lingua è garantita*». Si tratta di una novità introdotta dalla revisione costituzionale, ma non è che una costituzionalizzazione di una libertà non scritta, come aveva confermato, su un'idea dottrinale,⁹⁰ la nota sentenza del Tribunale federale «*Association de l'école française*» del 1965.⁹¹ In tale sentenza si riconosce per un periodo di tempo limitato il diritto a frequentare una scuola pubblica francese nel Cantone di Zurigo, che è monolingue tedesco: il principio che prevale è quello territoriale, per cui l'unica (con

89 La traduzione è tratta da Pascal Mahon, *Article 70. Langues*, in Jean François Aubert - Pascal Mahon, *Petit commentaire de la Constitution fédérale de la Confédération suisse du 18 avril 1999*, - Genève, 2003, p. 556. Colpisce il fatto che la versione italiana è abbastanza diversa da quella francese: ad esempio, invece di «pace linguistica» si legge «*(préservé) l'harmonie entre les communautés linguistiques*», concetto che pare più ambizioso della «pace linguistica», ed anche dell'«*Einvernehmen*» tedesco, che significa «accordo», concetto più modesto di «*harmonie*».

90 V. il commento di Giorgio Malinverni, *Art. 116*, in *Commentaire de la Constitution fédérale*, Bâle - Zurich - Berne, Ed. Helbing & Lichtenhahn, Schulthess Polygraphiques, Stämpfli & Cie, 1987, p. 1 e ss.

91 V. Antoni Milian Massana, *Derechos lingüísticos y derecho fundamental en la educación*, cit., p. 233 e ss.

l'eccezione richiamata) lingua d'insegnamento nelle scuole pubbliche del Cantone è il tedesco. Altre sentenze del Tribunale federale confermano il principio di territorialità come garante del mantenimento dell'equilibrio delle lingue in Svizzera.

Se è dunque vero che sia la libertà di lingua (art. 18 Cost.) che il principio di territorialità (art. 70) hanno un esplicito ancoraggio costituzionale, «il posto differente che occupano nell'edificio costituzionale indica che essi non si situano allo stesso livello».⁹² La disciplina dei diritti linguistici in Svizzera è più attenta a rispettare il principio di territorialità che non quello della libertà di lingua, che conosce parecchie restrizioni.⁹³

L'art. 70 prosegue con altre disposizioni che precisano la portata dei principi che reggono il delicato, ma fino ad oggi, fortunato, equilibrio della disciplina dei diritti e doveri linguistici. In questo senso «*La Confederazione e i Cantoni promuovono la comprensione e gli scambi tra le comunità linguistiche. La Confederazione sostiene i Cantoni plurilingui nell'adempimento dei loro compiti speciali. La Confederazione sostiene i provvedimenti dei Cantoni dei Grigioni e del Ticino volti a conservare e promuovere la lingua romancia e italiana*».

Le citate disposizioni sottolineano il fattore decisivo della comprensione fra comunità linguistiche, che ha forgiato secoli di convivenza nella piccola ma importante Confederazione sita nel cuore delle Alpi. Anche l'esplicito appoggio riservato alle comunità linguistiche più deboli, quella italiana e romancia, è spia di quanto il mantenimento del pluralismo linguistico sia ritenuto un valore irrinunciabile della convivenza svizzera. Bisogna comunque sottolineare che, per effetto dell'immigrazione proveniente dallo Stato italiano, i cittadini o residenti, svizzeri di lingua italiana sono molto più numerosi di quelli che vivono nel Ticino, unico Cantone interamente di lingua italiana.⁹⁴

⁹² Andreas Auer - Giorgio Malinverni - Michel Hottelier, *Droit constitutionnel suisse, Vol. II, Les droits fondamentaux* (deuxième ed.), Stämpfli, Berne, p. 311.

⁹³ Pascal Mahon, *Article 18. Liberté de la langue*, in Jean François Aubert - Pascal Mahon, *Petit commentaire de la Constitution fédérale de la Confédération suisse du 18 avril 1999*, cit., p. 173 e ss.

⁹⁴ Su quasi un milione e mezzo di stranieri residenti in Svizzera (quasi il 20% della popolazione totale) ben 337.000 sono italiani. Vi sono poi 325.000 persone provenienti dalla ex-Jugoslavia, 136.000 portoghesi, 99.000 tedeschi, 91.000 spagnoli, 80.000 turchi e 58.000 francesi: i dati sono tratti da Pascal Mahon, *Art. 4. Langues nationales*, in Jean François Aubert - Pascal Mahon, *Petit commentaire de la Constitution fédérale de la Confédération suisse du 18 avril 1999*, cit., p. 37.

Al fine di implementare le disposizioni costituzionali sui diritti linguistici, è stata approvata il 5 ottobre 2007 la Legge federale sulle lingue nazionali e la comprensione tra le comunità linguistiche, che disciplina la materia in dettaglio. Ai sensi dell'art. 2, la legge intende «a) rafforzare il quadrilinguismo quale elemento essenziale della Svizzera; b) consolidare la coesione interna del Paese; c) promuovere il plurilinguismo individuale e il plurilinguismo istituzionale nell'uso delle lingue nazionali; d) salvaguardare e promuovere il romancio e l'italiano in quanto lingue nazionali».

L'art. 6 prescrive al primo comma che «chi si rivolge a un'autorità federale può farlo nella lingua ufficiale di sua scelta», ed il secondo comma aggiunge coerentemente che «le autorità federali rispondono nella lingua ufficiale usata dal loro interlocutore. Possono convenire con quest'ultimo l'uso di un'altra lingua ufficiale». L'art. 7, primo comma, stabilisce che «le autorità federali si adoperano ad usare un linguaggio appropriato, chiaro e conforme alle esigenze dei destinatari; provvedono inoltre a un uso non sessista della lingua». La citata disposizione mostra la preoccupazione del legislatore federale svizzero non solo di disciplinare l'aspetto dei diritti linguistici legato all'identità e la dignità linguistica di ogni cittadino che ha il diritto di esprimersi e di ricevere risposta nella propria lingua ufficiale, ma anche ad aspetti concreti e «neutri» come quello del dovere di chiarezza nell'uso della lingua da parte della pubblica amministrazione e del divieto di un uso sessista della lingua. Si tratta quindi di una legge linguistica in senso pieno, non solo relativa all'equilibrio fra i diversi gruppi linguistici, ma attenta alle varie dimensioni che l'uomo contemporaneo incontra nel suo rapporto col mondo mediato dalla lingua: esemplare in questo senso l'art. 15, che dispone, al suo terzo comma, che «nell'ambito delle loro competenze, la Confederazione e i Cantoni si adoperano per un insegnamento delle lingue straniere che assicuri agli allievi, alla fine della scuola dell'obbligo, competenze linguistiche in almeno una seconda lingua nazionale e in un'altra lingua straniera. L'insegnamento delle lingue nazionali tiene conto degli aspetti culturali di un paese plurilingue». Il plurilinguismo svizzero tutela quindi sia le lingue locali nazionali, sia lo sviluppo delle persone che passa anche attraverso l'apprendimento di una lingua straniera (che è già l'inglese per molti svizzeri).

Per quanto riguarda la regolamentazione linguistica a livello cantonale, si può citare l'esperienza del Cantone di Friburgo, che è bilingue francese-tedesco. La Costituzione cantonale ebbe un'aggiunta nel 1990, con un ar-

ticolo, il 21, che stabilisce al primo comma che il francese ed il tedesco sono le lingue ufficiali, il cui uso è regolato dal principio di territorialità, e al secondo comma che lo Stato (sinonimo di Cantone, nel senso di Stato membro) favorisce la comprensione fra le due comunità linguistiche. La legislazione cantonale è quella che decide se un comune deve essere francese, tedesco e bilingue: il principio territoriale risulta così duplicato a livello locale.

La Svizzera appare dunque come un paese felicemente multinazionale, multilingue e anche multireligioso. Le frontiere linguistiche non corrispondono pienamente con quelle amministrative né tanto meno con quelle religiose: questo crea un paese in cui è difficile il predominio di un gruppo: «ogni svizzero appartiene, ad un titolo o ad un altro, ad una minoranza».⁹⁵ Questo non può non rendere più semplice che in altri ordinamenti la tutela delle minoranze, anche se qualcuno può obiettare che l'applicazione rigida del principio di territorialità sacrifica qualche diritto individuale. Si è però già spiegato che il sacrificio di qualche pretesa individuale legata alla libertà di lingua è giustificata dalla storia e dalla peculiare struttura del federalismo elvetico, non a caso il più antico e stabile d'Europa.

Due ordinamenti federali linguisticamente omogenei sono USA e Germania. Gli Stati Uniti d'America nascono come paese di lingua inglese, in ragione del passato coloniale britannico. Vi era però un po' di spazio per le altre lingue dei primi coloni: ad esempio gli Articoli della Confederazione del 1781 furono pubblicati in inglese, francese e tedesco.⁹⁶ La massiccia emigrazione che si produsse sin dall'ottocento modificò la composizione numerica della popolazione statunitense, cambiando anche il panorama linguistico. In particolare, gruppi di lingua tedesca si stabilirono in molte zone della Federazione. La storia del dominio della lingua inglese si concretizzò anche nel divieto di parlare le lingue dei nativi e degli schiavi.⁹⁷ La Corte suprema, nella sentenza *Meyer v. Nebraska* del 1923, stabilì il divieto di insegnare lingue straniere a bambini stranieri.⁹⁸ La sentenza è da col-

⁹⁵ Giorgio Malinverni, *Suisse*, in Nicolas Levrat (sous la direction de), *Minorités et organisation de l'État*, Bruxelles, Bruylant, 1999, p. 386.

⁹⁶ Jaun F. Perea, *Democracy and Distrust: an Essay on American Languages, Cultural Pluralism, and Official English*, in *Minnesota Law Review*, n. 77, 1992, zarcher.

⁹⁷ Michael Di Chiara, *A Modern Day Mith: The necessity of English as the Official Language*, in *Boston College Third World Law Journal*, n. 17, 1997, p. 103.

⁹⁸ Un commento datato e molto interessante è Carl Zollmann, *Parental Rights and the Fourteenth Amendment*, in *Marquette Law Review*, n. 8, 1923-1924, pp. 53-60.

locare in un periodo di nazionalismo e anche di un clima anti-tedesco per la guerra da poco conclusa: molti Stati del Nord e del Mid-West erano stati popolati da immigrati tedeschi (durante la seconda guerra mondiale gli americani di origine giapponese dovettero patire forme ben più gravi di privazione dei diritti umani, avallati dalla nota sentenza della Corte suprema *Korematsu* del 1944).

Nel 1974, il Congresso approvò la legge che istituisce le classi per gli alunni che non hanno l'inglese come lingua madre. La *ratio* della creazione di tali scuole era però originariamente quella di fornire un'assistenza specifica agli alunni con scarsa padronanza della lingua inglese. Secondo parte della dottrina, dunque, questa suddivisione degli studenti in base alla lingua dovrebbe essere condannata dai Tribunali,⁹⁹ come fece la Corte Suprema con la storica sentenza *Brown vs. Board of Education* del 1954.

All'opposto troviamo la legislazione «*only English*». Sin dagli anni ottanta la maggior parte degli Stati —oggi sono 27—¹⁰⁰ hanno adottato legislazioni che vietano l'utilizzo di alcuna lingua al di fuori dell'inglese; si tratta degli Stati in cui la massiccia presenza di cittadini e immigrati di lingua spagnola mette in pericolo, secondo i proponenti di queste misure, il ruolo pubblico della lingua inglese, irrinunciabile fattore d'integrazione degli immigrati.¹⁰¹ Se l'inglese è lingua ufficiale in molti degli Stati, non lo è però a livello federale, nonostante due terzi degli americani siano convinti del contrario.¹⁰²

Dell'altra esperienza federale culturalmente e linguisticamente omogenea, la Germania, si parla nel capitolo dedicato alle conclusioni. Anch'essa comunque sfrutta la legislazione dei *Länder* per disciplinare i pochi casi di pluralismo linguistico, che non mettono in dubbio la *Leitkultur*.

Sia gli USA che la Germania, sebbene non nascano come Stati giuridicamente plurilingui, sono in grado, con misure di segno opposto, che si

99 Michelle R. Wood, *ESL and Bilingual Education as a Proxy for Racial and Ethnic Segregation in U.S. Public Schools*, in *Journal of Gender, Race and Justice*, n. 11, 2008, pp. 599-627.

100 <http://www.us-english.org>. Questo sito contiene tutta la legislazione «*all english*» degli Stati membri e le proposte a livello federale.

101 Sottolinea il paradosso di questa posizione che ritiene l'inglese minacciato negli USA, unica super-potenza rimasta sulla terra (anche se oggi questo primato non è più così chiaro), mentre è ormai unanimemente riconosciuto come lingua universale, Michel Rosenfeld, *Bilingualism, National Identity and Diversity in the United States*, in *Revista de Llengua i Dret*, n. 34, 2000, pp. 129-150.

102 Antonio J. Califa, *Declaring English the official language: prejudice spoken here*, in *Harvard Civil Rights - Civil Liberties Law Review*, n. 24, 1989, p. 293.

oppongono anche all'uso pubblico delle lingue minoritarie, ma anche le tutelano, di sfruttare le potenzialità delle leggi delle entità federate. Il federalismo è la forma di Stato più adatta a farsi carico delle diverse esigenze locali, solitamente con la presenza di una lingua comune, strumento necessario per l'integrazione di tutti i cittadini, gli stranieri residenti e i loro discendenti. Il prossimo capitolo dimostrerà che anche lo Stato regionale è un «contenitore» adatto per ospitare la diversità linguistica, in modi certamente diversi sia da quelli (peraltro già diversi fra loro!) esplorati in questo paragrafo, sia diversi fra di loro.

3 • Diritti linguistici e Stati regionali

Anche gli Stati regionali presentano una varietà molto evidente relativamente alla disciplina dei diritti linguistici. Vi sono Stati regionali nei quali la disciplina dei diritti linguistici è talmente sviluppata, come in Italia e in Spagna (se si vuole fare rientrare l'*Estado autonómico* nella categoria degli Stati regionali, pur consci della sua peculiarità e del forte grado di autonomia delle sue componenti: per fare un paragone banale ma significativo, una Comunità autonoma spagnola ha molto più potere di autogoverno di un *Land* dell'Austria), che la dottrina più innovativa, anche sul versante della terminologia, qualifica come «Stati promozionali».¹⁰³

L'Italia nasce, secondo la Costituzione del 1948, come Stato regionale anche per risolvere la questione delle minoranze linguistiche. Il mandato dell'art. 6, ai sensi del quale «la Repubblica tutela con apposite norme le minoranze linguistiche», è generale, riguardando sia le minoranze di confine che sono tutelate in virtù di accordi internazionali e hanno uno Stato di riferimento che tende a proteggerle (è questo soprattutto il caso della minoranza di lingua tedesca dell'Alto Adige/*Südtirol* sulla quale vigila l'Austria), minoranze compatte e rivendicative, sia le altre minoranze linguistiche italiane, anch'esse molto diverse fra di loro, andando da quella sarda che conta più di un milione di persone a quella di lingua greca (grico o grecanico) del Salento e della Sila, che conta poche migliaia di persone. Sino al 1999, anno in cui fu adottata la legge 482 recante norme a favore delle «minoranze storiche», i gruppi lingui-

103 Francesco Palermo - Jens Woelk, *Diritto costituzionale comparato dei gruppi e delle minoranze*, Padova, Cedam, 2008, p. 241 e ss.

stici protetti erano soprattutto quelli di confine: tedeschi, ladini, francesi e sloveni.

Fu una storica sentenza della Corte costituzionale, la n. 28 dell'11 febbraio 1982, a conferire lo status di «minoranza riconosciuta» a quella slovena, prendendo spunto dal diritto a esprimersi nella lingua della minoranza nel corso di un procedimento penale: «ma ciò che conta è che tali norme danno riconoscimento alla minoranza slovena o meglio qualificano la popolazione di lingua slovena nel territorio di Trieste come 'minoranza riconosciuta', il che concretizza l'ulteriore operatività normativa dell'articolo 6 della Costituzione e dell'articolo 3 dello Statuto regionale, quanto meno per il territorio triestino. Se ormai si è in presenza, al di là di ogni dubbio, di una 'minoranza riconosciuta', con tale situazione è incompatibile, prima ancora logicamente che giuridicamente, qualsiasi sanzione che colpisca l'uso della lingua materna da parte degli appartenenti alla minoranza stessa. È questa infatti l'operatività minima, che, in tema di trattamento delle minoranze linguistiche, deriva dal fatto ricognitivo di una singola minoranza. E ciò a prescindere dalla circostanza, che perde ogni rilievo, della conoscenza o meno della lingua ufficiale da parte dell'appartenente alla minoranza, sicché questi, ove lo volesse, potrebbe servirsi, 'nell'uso pubblico', della lingua italiana».

Ho ritenuto di citare alcuni passi della sentenza¹⁰⁴ perché segna il passaggio da una tutela basata unicamente sul diritto individuale, che è centrato sul diritto funzionale alla difesa, a prescindere dalla lingua madre, a un diritto collettivo, che non nega ovviamente il diritto individuale, ma lo completa. Si tratta di una combinazione dei diritti di prima specie, quelli individuali fondamentali, con quelli di seconda, che consistono in disposizioni a favore della tutela linguistica minoritaria, ciò che appunto prescrive l'art. 6 della Costituzione.

Per apprestare un'efficace tutela dei diritti di seconda specie, una struttura decentrata non è indispensabile, ma è certamente consigliabile: così la legge 482/1999, che allarga il novero delle minoranze riconosciute, opera quale legge quadro, rimandando alla legislazione regionale che traduce a livello di tutela giuridica la diversità di situazioni linguistiche.

Tracciando una breve storia del regionalismo italiano (prima di analizzare gli effetti pratici della legge 482/1999) come è vero che in buona parte esso nacque per rispondere alle esigenze delle minoranze linguistiche

104 Mirabilmente commentata da Sergio Bartole, *Gli sloveni nel processo penale a Trieste*, in *Giurisprudenza Costituzionale*, 1982, I, p. 248 e ss.

delle zone di confine (questo vale in particolare per la minoranza di lingua tedesca dell'Alto Adige/*Südtirol*, la cui tutela è stata oggetto della vigilanza dell'Austria fino al 1992, anno in cui fu rilasciata da essa la «quietanza liberatoria»),¹⁰⁵ è anche vero che nella sua attuazione deve molto proprio all'esperienza dell'Alto Adige/*Südtirol*, che ha addirittura, secondo Livio Paladin, contribuito in maniera decisiva a creare il regionalismo italiano, che tanto ha faticato a mettersi in moto fino agli anni settanta.¹⁰⁶ Ciò risponde a verità, ma oggi l'autonomia delle Regioni italiane è effettiva, anche se controversa, timida, irregolare e talvolta anche piuttosto velleitaria, in tutto il paese. I conflitti fra Stato e Regione sono peraltro di molto aumentati in seguito alla revisione costituzionale del 2001.¹⁰⁷

Il regionalismo in Italia è fortemente asimmetrico, soprattutto per l'esperienza del Trentino-Alto Adige/*Südtirol*, Regione speciale composta da due Province «specialissime» (Trento e Bolzano, che corrisponde all'Alto Adige/*Südtirol*), e oggi anche in virtù della nuova disposizione dell'art. 116.3, debitrice del modello *autonomico* spagnolo (in particolare dell'art. 150.3), che prevede «ulteriori forme e condizioni particolari di autonomia, [...] (che) possono essere attribuite ad altre Regioni (oltre a quelle speciali, n.d.a.), con legge dello Stato, su iniziativa della Regione interessata, sentiti gli enti locali, nel rispetto dei principi di cui all'articolo 119 (relativo all'autonomia finanziaria delle Regioni e degli enti locali, n.d.a.).

La maggiore autonomia della Provincia autonoma di Bolzano (e in parte della Provincia autonoma di Trento) si riflette anche nella disciplina dei diritti linguistici: essendo questa non una materia, ma una dimensione trasversale,¹⁰⁸ laddove vi sono più competenze settoriali, è ovvio che la titolarità di questa si estende alla materia linguistica. Più competenze possie-

105 V. Michael Gehler, *Vollendung Bilateralisierung als diplomatisch-juristisches Kunststück*, in Siglinde Clementi - Jens Woelk (a cura di), 1992: *Ende eines Streits. Zehn Jahre Streitbeilegung in Südtirolkonflikt zwischen Italien und Österreich*, Baden-Baden, Nomos, 2003, pp. 17-82.

106 Livio Paladin, *La riforma regionale fra Costituzione e prassi*, in AA. VV., *Attualità e attuazione della Costituzione*, Roma-Bari, 1979, p. 106 e ss.

107 Fra la vasta bibliografia v. Giuseppe F. Ferrari - Giampaolo Parodi (a cura di), *La revisione costituzionale del nuovo Titolo V tra nuovo regionalismo e federalismo. Problemi applicativi e linee evolutive*, Padova, Cedam, 2003; Beniamino Caravita (a cura di), *i processi di attuazione del federalismo*, Milano, Giuffrè, 2004; per seguire l'evoluzione del regionalismo italiano è necessario consultare la rivista *Le Regioni*, un vero e proprio laboratorio che ha seguito e influenzato (purtroppo solo in parte) lo sviluppo dello Stato regionale italiano.

108 Così Francesco Palermo - Jens Woelk, *Diritto costituzionale comparato dei gruppi e delle minoranze*, cit., pp. 254-255.

de la Provincia autonoma, più numerosi sono gli ambiti ai quali si applica il principio del bilinguismo italiano-tedesco, una delle basi dell'autonomia sudtirolese, che così si irradia nei vari ambiti disciplinati dalle leggi provinciali, come la scuola e la pubblica amministrazione, ma che deve essere anche applicato agli uffici statali con sede all'interno della Provincia autonoma. Non sono mancati i conflitti fra Stato e Provincia autonoma sulla titolarità della materia linguistica in ambiti specifici: fondamentalmente la Corte ha salvato le strutture fondanti dell'autonomia, che si riflette anche sulla disciplina dei diritti linguistici.¹⁰⁹

La normativa sub-statale dell'Alto Adige/*Südtirol* è certamente la più ricca e rilevante d'Italia, ma non è l'unica. Anche la vicina Provincia di Trento possiede un discreto *corpus* legislativo, culminato con la legge provinciale generale sulle minoranze, la n. 6 del 19 giugno 2008, che tutela le minoranze ladine e germanofone (cimbri e mocheni), che, pur abbastanza esigue dal punto di vista numerico, costituiscono un aspetto importante della «specialità» del Trentino. Anche la legislazione regionale della Val d'Aosta appresta un'adeguata tutela minoritaria: il suo sistema scolastico, a differenza di quello dell'Alto Adige/*Südtirol*, è ispirato al cosiddetto «bilinguismo diffuso» o «totale».¹¹⁰

Una situazione particolare e interessante, di «tutela linguistica asimmetrica» all'interno della stessa Regione è quella del Friuli-Venezia Giulia, la più plurilingue delle Regioni italiane, dove ai due maggiori gruppi linguistici, quello italiano e quello friulano, si affiancano un'importante minoranza slovena e piccoli gruppi di minoranze germanofone.¹¹¹

109 Così la cosiddetta per «proporzionale etnica», salvata nelle sue caratteristiche principali dalla Corte costituzionale: Francesco Palermo - Jens Woelk, *Diritto costituzionale comparato dei gruppi e delle minoranze*, cit., pp. 258-259; Giovanni Poggeschi, *La proporzionale «etnica»*, in Sergio Ortino Joseph Marko - Francesco Palermo (a cura di), *L'ordinamento speciale della Provincia autonoma di Bolzano*, Padova, 2001, pp. 686-716.

110 V. Antoni Milian Massana, *Derechos lingüísticos y derecho fundamental en la educación*, cit., p. 233 e ss.

111 La distinzione ivi tracciata è molto semplicistica e merita qualche breve precisazione: non tutti i friulani usano la *marilenghe* (lingua madre), usando alcuni di essi l'italiano standard ed altri il dialetto veneto, mentre la maggior parte degli «italiani», concentrati soprattutto nelle città di Trieste e Gorizia parla il dialetto giuliano, affine al veneto. Vi sono anche situazioni di difficile e controversa collocazione: la minoranza del comune di Resia rivendica di essere una minoranza proto-slava a sé stante, non facente parte del gruppo linguistico sloveno, ed alcune località della Provincia di Gorizia, come Monfalcone, sono di difficile definizione linguistica, partecipando di caratteri sia friulani che giuliani. Ecco il complesso quadro linguistico che la legislazione regionale è tenuta a prendere in considerazione.

La minoranza slovena, oltre che dalla legge generale 482/1999, è protetta «*in loco*» da una legge statale, la 38/2001. La situazione più controversa riguarda però la legge regionale del 18 dicembre 2007, n. 29, «Norme per la tutela, valorizzazione e promozione della lingua friulana». La qualificazione del friulano come «lingua propria» del Friuli appare debitrice del modello catalano, accolto in modo a mio avviso un po' forzato, data l'enorme diversità della situazione socio-linguistica fra le due lingue (è comunque comprensibile il desiderio dei redattori della legge di rifarsi ad un'esperienza forte come quella catalana).

La Corte costituzionale, con la sua sentenza 161 del 18 maggio 2009, ha dichiarato incostituzionali varie disposizioni della legge sul friulano del 2007:¹¹² innanzitutto rileva la considerazione quale norma interposta della legge 482/1999, che la legislazione regionale non può da sola contraddire. Una censura riguarda la gerarchia delle fonti che la legge sul friulano non avrebbe rispettato: si tratta della mancata attivazione dello strumento dei decreti di attuazione degli Statuti speciali, categoria di norme che traducono le disposizioni degli Statuti speciali, decise da una Commissione paritetica di sei membri, nominati tre dal Governo della Repubblica e tre dal Consiglio regionale, esempio rilevante di regionalismo cooperativo.

Le censure più evidenti della Corte riguardano il non rispetto del limite del principio di territorialità nella tutela della lingua friulana: più di una disposizione della legge sul friulano prevedeva l'uso della lingua friulana anche al di fuori del territorio dove essa è parlata: ricordo che tutta la Provincia di Trieste e parte della Provincia di Gorizia non fanno parte del territorio di insediamento della lingua friulana, insieme ai comuni sloveni e germanofoni della Regione. La Corte ricorda che è la legge 482/1999 a prevedere un ben preciso sistema di tutela delle minoranze linguistiche presenti in Italia, «incentrato sul principio della delimitazione del territorio in cui si applicano le specifiche disposizioni di salvaguardia» (punto in diritto 3.1.1.). Inoltre, riconoscendo, come fa la legge sulla lingua friulana al secondo comma dell'art. 6, «il diritto di usare la lingua friulana [...] a prescindere dal territorio in cui i relativi uffici sono insediati», si attribuisce «il diverso e non riconosciuto diritto ad un uso personale della lingua minoritaria» (punto in diritto 3.1.1.). Un altro profilo di incostituzionalità riguarda alcune disposizioni sull'apprendimento della lingua friulana, che

112 Un commento alla legge è William Cisilino, *The New Regional Law on the Friulan Language*, in *Revista de Llengua i Dret*, n. 50, 2008.

significherebbero in pratica la sua obbligatorietà, mentre la legge 482/1999 parla di «libertà di scelta educativa da parte delle famiglie».¹¹³

In breve, si può affermare che, proprio partendo da molte disposizioni della legge 482/1999, la Corte costituzionale, pur ricordando, come già fatto in altre sentenze (la 15/1996, la 261/1995 e la 768/1988), che «la tutela delle minoranze linguistiche costituisce principio fondamentale dell'ordinamento costituzionale», non ha esitato a dichiarare incostituzionali non poche disposizioni della legge sul friulano del 2007: del tutto condivisibili appaiono le censure sulle disposizioni che negano il diritto alla legge regionale di estendere la tutela del friulano anche al di fuori della zona in cui è parlato; condivisibili solo in parte sono le dichiarazioni relative al friulano nell'istruzione e per nulla condivisibili sono le censure sul divieto della toponomastica unicamente in lingua friulana.

Lo strumento della legislazione regionale (e delle Province autonome di Bolzano e Trento) è dunque quello più adatto a disciplinare i diritti linguistici. Non va però dimenticato che esistono leggi statali di protezione delle minoranze linguistiche, come la citata legge sullo sloveno, che sembra dunque essere, se non una «legge provvedimento», sicuramente una legge speciale applicabile a un territorio limitato. La legge 482/1999, del 23 novembre sulle «minoranze storiche» è una legge quadro, che contempla il successivo intervento legislativo regionale, a conferma che la sede più consueta e più adatta in cui apprestare la tutela linguistica minoritaria è appunto quella regionale e delle Province autonome. Ovviamente dipende dal peso della minoranza all'interno della singola Regione la tutela che essa riceverà, e se la riceverà. Molte Regioni italiane hanno adottato leggi che tutelano le minoranze linguistiche che vivono all'interno di esse,¹¹⁴ e la tutela si estende in certi casi al patrimonio dialettale: così, vi è ad esempio la legge dell'Emilia-Romagna del 7 novembre 1994 «sulla tutela e valorizzazione dei dialetti dell'Emilia-Romagna», e la legge del Veneto del 13 aprile 2007 sulla «tutela, valorizzazione e promozione linguistica e culturale del Veneto». La recente sentenza n. 159 del 18 maggio 2009 ricorda

113 La dichiarazione di incostituzionalità sul punto mi sembra un po' severa e mi riprometto di analizzarla più a fondo in una prossima occasione.

114 Per una rassegna di esse v. Valeria Piergigli, *Lingue minoritarie e identità culturali*, Milano, 2001, p. 418 e ss. Sulle minoranze in Italia, oltre al citato testo, v. Elisabetta Palici di Suni Prat, *Intorno alle minoranze*, Torino, Giappichelli, 1999; più in generale, oltre alle varie opere citate nel corso di questo saggio v. Alessandro Pizzorusso, *Minoranze e maggioranze*, Torino, Einaudi, 1993.

però, riprendendo quanto affermato nella sentenza 406/1999 che il legislatore statale «dispone in realtà di un proprio potere di doveroso apprezzamento in materia, dovendosi necessariamente tener conto delle conseguenze che, per i diritti degli altri soggetti non appartenenti alla minoranza linguistica protetta e sul piano organizzativo dei pubblici poteri —sul piano quindi della stessa operatività concreta della protezione— derivano dalla disciplina speciale dettata in attuazione dell'art. 6 della Costituzione».

Tornando all'argomento dei dialetti italiani, bisogna ricordare, soprattutto al lettore non italiano, che essi in Italia godono di grande prestigio, possiedono in certi casi letterature importanti: ad esempio la letteratura dialettale veneta, milanese e napoletana è molto più ricca di quella sarda e friulana, che riguarda lingue e non dialetti. La poesia contemporanea in dialetto romagnolo, per fare un altro esempio, è vitale e di qualità, come quella in tanti altri dialetti italiani, e molti sono i musicisti italiani che si sono cimentati con le loro parlate locali, come il Fabrizio De André di «*Creuza de mä*», capolavoro che anticipava la moda della «world music» già nel 1984.

Quanto appena affermato porta a fare qualche considerazione sull'applicabilità della «Carta europea delle lingue regionali e minoritarie»: rimanendo esclusi dalla sua applicazione i dialetti (oltre alle lingue degli immigrati, il che apre un altro tipo di discussione), essa escluderebbe di fatto gran parte del patrimonio linguistico tradizionale dell'Italia. Al di là di questa considerazione —che è importante ai fini di una possibile ratifica della Carta da parte dell'Italia, cosa non ancora avvenuta— la differenza fra la tutela delle varie realtà linguistiche che arricchiscono l'Italia è enorme: la forte tutela delle lingue di confine è connessa a rivendicazioni politiche, mentre la tutela media o debole di altre modalità linguistiche è più legata alla volontà di tutelare il patrimonio culturale, che comprende ovviamente anche il patrimonio linguistico.

Occorre dunque tenere conto di questo contesto per valutare le proposte di modifica della legge 482/1999, che dovrebbe includere anche alcuni dialetti italiani,¹¹⁵ nonché la proposta di costituzionalizzazione della lingua

115 Questo è il senso della proposta formulata dal Ministro dell'agricoltura Luca Zaia (pubblicata dal quotidiano «*Il Mattino di Padova*» il 19 maggio 2009. La proposta in questione riguarderebbe però solo il dialetto veneto, lasciando così escluse le altre parlate locali italiane. La proposta ha subito suscitato un intenso dibattito sulla stampa, con posizioni favorevoli e contrarie ad essa. Io ritengo che in sé non sia assurda, ma pecca di vaghezza e sa tanto di mossa elettorale (a giugno in Italia si vota per le elezioni al Parlamento europeo in molti Comuni e Province, e Zaia è un importante membro della Lega Nord).

italiana.¹¹⁶ Forse una legge sul patrimonio linguistico italiano potrebbe comprendere sia la tutela della lingua italiana, sia quella delle lingue minoritarie (rimandando a quanto già stabilito dalla legge 482/1999, ma comprendendo anche le lingue Rom e Sinti, da tale legge non contemplate per motivi apparentemente tecnici ma in realtà politici), sia quella dei dialetti. Ma a questo punto, perché limitarsi e non prevedere anche forme di tutela, anche se molto *soft*, delle lingue degli immigrati? Anch'esse ormai fanno parte del patrimonio nazionale, arricchendolo ulteriormente.

Sembra comunque illusorio il fare troppo conto sull'efficacia della legge 482/1999:¹¹⁷ essa è servita a far assumere molte iniziative di tutela delle lingue minoritarie, ma non è valsa ad aumentare il numero di chi le parla: anzi, molte delle lingue da essa elencate sembrano destinate, prima o poi, a scomparire. Molto più realistico appare il ricorso alla legislazione regionale sul patrimonio linguistico: se fino ad oggi le varie leggi regionali si sono rivelate anch'esse abbastanza inefficaci, ciò si deve imputare ad una sostanziale mancanza di interesse da parte dei cittadini. Ovviamente —lo ricorda la recente sentenza 159/2009— la legislazione regionale deve rispettare la Costituzione e la stessa legge 482/1999.

La Francia costituisce per la sua tradizione il più tipico degli ordinamenti centralisti, con un' enfasi data al principio di eguaglianza, che insieme alla libertà e alla fratellanza costituisce il cardine dei principi illuministici e giacobini che hanno segnato la sua natura «eccezionale».¹¹⁸ L'idea francese del principio di eguaglianza si riflette su vari aspetti della politica francese: dalla laicità alla necessità di garantire una forte unità nazionale,¹¹⁹ anche attraverso una politica d'integrazione delle minoranze che, se giustificata e in parte riuscita, nei confronti degli immigrati e dei loro discendenti, si è tradotta, nei confronti delle minoranze nazionali, vale a dire tedeschi (di Alsazia e Lorena), fiamminghi, bretoni, baschi, catalani, occitani e corsi in un'autentica assimilazione.

116 Fabio Ratto Trabucco, *La costituzionalizzazione della lingua italiana: un'occasione per la valorizzazione degli idiomi regionali e locali* in *Le Regioni*, n. 3, 2008, pp. 515-542.

117 Molto critico al proposito è Fiorenzo Toso, *Le minoranze linguistiche*, Bologna, Il Mulino, 2008, p. 7 e ss.

118 L'«eccezione culturale francese» è una caratteristica di cui si è molto dibattuto negli ultimi anni, anche perché costituirebbe un freno alle tendenze omogeneizzanti dell'Unione europea.

119 Anche il Consiglio costituzionale ha espresso una chiara dottrina sull'indivisibilità della Repubblica. fra la vasta letteratura v. André Viola, *La notion de République dans la jurisprudence du Conseil constitutionnel*, Paris, Lgdj, 2003.

Vi è dunque un grande sospetto verso tutto quello che assomiglia alla tutela dei «corpi intermedi»: lo conferma la giurisprudenza del Consiglio costituzionale, con le note sentenze del 9 maggio 1991 e del 15 giugno 1999: la prima nega l'esistenza di un «popolo corso», anche se componenti di quello francese, la seconda ritiene contrarie alla Costituzione varie disposizioni della «Carta europea delle lingue regionali e minoritarie».¹²⁰

Quello che la Costituzione e le leggi francesi non riconoscono ai gruppi minoritari, lo concedono però, anche se in misura minima, alle lingue regionali e minoritarie. La revisione costituzionale del 2008 ha infatti aggiunto la disposizione dell'art. 75.1, ai sensi del quale «le lingue regionali fanno parte del patrimonio della Francia». Si tratta del completamento dell'art. 2, frutto della revisione del 1993, che recita: «La lingua ufficiale della Repubblica è il francese».¹²¹ Un'altra disposizione costituzionale indirettamente relativa alla questione linguistica è l'art. 87, aggiunta anch'essa attraverso la revisione del luglio 2008, ai sensi della quale «la Repubblica partecipa allo sviluppo della solidarietà e della cooperazione tra gli Stati e i popoli che condividono l'uso della lingua francese».

Il riconoscimento delle lingue regionali da parte della Costituzione francese è qualcosa di molto rilevante, se si tiene conto del passato d'imposizione della lingua francese. Sin dal 1539, anno in cui fu firmata da Francesco I l'ordinanza di Villers-Côtterets, vige ufficialmente il monolinguisma in Francia. Essa aveva come finalità quella di soppiantare l'uso del latino a favore del francese,¹²² ma ebbe anche il «risultato, per ripercussione indiretta, di generare un declino delle lingue regionali».¹²³ È probabil-

120 Quello che è negato è il nesso, potenzialmente fautore del temuto nazionalismo minoritario, tra lingua e territorio, come nota Guy Carcassonne, *Étude sur la compatibilité entre la Charte européenne des langues régionales ou minoritaires et la Constitution*, rapport remis au Premier ministre, Paris, Septembre 1998, p. 9., «La concezione di una localizzazione regionale di una lingua è [...] pericolosa in quanto essa suggerisce che vi sarebbe un'unità, e presto un'identità, fra queste tre nozioni che devono rimanere ben distinte, le quali sono un territorio, una lingua ed un popolo».

121 Roland Debbasch, *La reconnaissance constitutionnelle de la langue française*, in *Revue française de droit constitutionnel*, 1992, p. 457 e ss. Un'altra disposizione costituzionale indirettamente relativa alla questione linguistica è l'art. 87, aggiunta anch'essa attraverso la revisione del luglio 2008, ai sensi della quale «La Repubblica partecipa allo sviluppo della solidarietà e della cooperazione tra gli Stati e i popoli che condividono l'uso della lingua francese».

122 Marc Fumaroli, *Il salotto, l'accademia, la lingua. Tre istituzioni letterarie*, Milano, Adelphi, 2001, pp. 151-152.

123 Florence Benoit-Rohmer, *Les langues officieuses de la France*, in *Revue française de droit constitutionnel*, 2001, p. 9.

mente tardi per recuperare appieno l'uso delle lingue regionali e minoritarie in Francia, segnate da un declino che pare irreversibile, ma ribadisco l'importanza della recente revisione costituzionale che segna un punto di forte discontinuità col passato.

L'apertura all'autonomia territoriale — che potrà avere un futuro se si farà una lettura «aperta» dell'art. 72 novellato nel 2003, il quale permette una sperimentazione legislativa e regolamentare degli enti territoriali in deroga a leggi e regolamenti statali,¹²⁴ alla quale ha fatto seguito la legge organica n. 2003-704 del 1° agosto 2003 sulle sperimentazioni da parte delle collettività territoriali — potrebbe essere rilevante per la tutela delle lingue di Francia. La tutela potrebbe essere tanto più efficace quanto più i poteri locali vorranno sfruttarla: sembra questo il caso della Corsica e soprattutto dei dipartimenti e delle regioni d'oltremare, garantite queste ultime dalle rilevanti disposizioni costituzionali dell'art. 73, ai sensi del quale esse possono adattare leggi e regolamenti statali «*in considerazione delle caratteristiche e vincoli particolari di tali collettività*».

La Corsica, pioniera del regionalismo francese, ha adottato il 1° luglio 2005 un piano regionale di sviluppo «*lingua e cultura corsa*»,¹²⁵ relativo all'insegnamento della cultura corsa che lo Statuto permette (ma non impone). Le seconde, che presentano una realtà socio-linguistica molto ricca,¹²⁶ sembrano le più adatte ad unire il potere di sperimentazione regio-

124 Il capoverso dell'art. 72 Cost. «incriminato» di sconvolgere la tradizione centralista francese è il seguente: «*Alle condizioni previste con legge organica, e tranne qualora siano in causa le condizioni essenziali di esercizio di una libertà pubblica o di un diritto costituzionalmente garantito, le collettività territoriali o loro raggruppamenti possono, laddove, a seconda del caso, la legge o il regolamento lo prevedano, derogare, a titolo sperimentale e per un oggetto ed una durata limitati, alle disposizioni di legge o di regolamento che disciplinano l'esercizio delle loro competenze*». Un'analisi di questo potere è in Giovanni Poggeschi, *Francia e Regno Unito: il decentramento necessario per mantenere l'unità statale*, in Alessandro Torre - Luigi Volpe (a cura di), *La Costituzione Britannica. The British Constitution* (atti del convegno dell'Associazione di Diritto pubblico comparato ed europeo, Bari, Università degli Studi, 29-30 maggio 2003), Torino, Giappichelli, 2005, pp. 1313-1330; in lingua inglese, Giovanni Poggeschi, *United Kingdom and France: a stronger Decentralization or just an institutional «maquillage»?*, in V. Mastny - S. Ortino - M. Zagar (editors), *Changing Faces of Federalism*, Manchester, Manchester University Press, 2005, pp. 226-245.

125 Pierre-Alain Collot, *La decentralisation culturelle*, in *Revue de Droit Public*, n. 2, 2008, pp. 351-353.

126 Sulla realtà della Guyana v. il saggio di Pierre-Yves F. Chicot, *Le principe d'indivisibilité de la République et la question des minorités en Guyane française, à la lumière de cas amérindien*, in *Revue du C.R.P.I.C.*, n. 12, 2000, pp. 153-185.

lamentare e legislativa con il mandato costituzionale di protezione delle lingue regionali.¹²⁷

Lo statuto della Polinesia, approvato con legge organica del 2004, stabilisce l'ufficialità della lingua francese, ma richiama, ai sensi dell'art. 57, al rispetto e alla tutela del tahitiano e delle altre lingue polinesiane, che devono essere preservate.¹²⁸ Un ruolo preminente fra le lingue diverse dal francese è dato al tahitiano, espressamente invocato come «elemento fondamentale dell'identità culturale, cemento di coesione sociale e mezzo di comunicazione quotidiana». L'insegnamento di queste lingue dev'essere facoltativo, requisito su cui il Consiglio costituzionale ha più volte insistito, sia per quello che riguarda le lingue della Polinesia¹²⁹ che per la lingua corsa, come ebbe a pronunciarsi per mezzo della sentenza n. 2001-454 del 17 gennaio 2002.¹³⁰

Anche la Finlandia, Stato che protegge la minoranza svedese in tutto il suo territorio, sfrutta il suo regionalismo asimmetrico ai fini della tutela minoritaria. Le isole Åland, popolate da cittadini finlandesi di lingua svedese, godono di un'autonomia molto ampia che si esplicita anche in materia linguistica.¹³¹ Lo Statuto del 1951 non può essere modificato se non con una procedura rinforzata, che dimostra l'eccezionalità della tutela apprestata al gruppo isolano svedese.

Una tutela particolare è quella che riguarda la minoranza *Sami*, basata su un'applicazione locale di leggi statali ad oggetto specifico, che presenta una situazione particolare: essa infatti tocca culture e popolazioni molto diverse per stile di vita e necessità pratiche, ad esempio legate alla necessità di poter usufruire di territori immensi dove cacciare e pescare, escludendo chi non fa parte del gruppo autoctono. Pur essendo dunque altri elemen-

127 Marina Calamo Specchia, *La tutela delle 'langues régionales' tra principio di uniformità linguistica e multiculturalismo*, in Andrea Lollini (a cura di), *Pluralismo linguistico e costituzioni. Un'analisi comparata*, in *RDPC*, n. 3, 2002, p. 1039 e ss.

128 «*Le français, le tahitien, le marquisien, le paumotu et le mangarevien sont les langues de la Polynésie française*».

129 Sulla decisione del Consiglio costituzionale n. 2004-490 del 12 febbraio 2004, e più in generale sullo statuto d'autonomia della Polinesia v. Marina Calamo Specchia, *Lo statuto d'autonomia della Polinesia francese nel quadro del principio costituzionale del decentramento territoriale: tanto rumore per nulla?*, in *RDPC*, n. 2, 2004, pp. 649-659.

130 Sulla quale v. Marina Calamo Specchia, *Conseil constitutionnel e Corsica: ancora un self-restraint sul cammino verso la dévolution*, in *RDPC*, n. 2, 2003, p. 557 e ss.

131 Sul sub-sistema delle isole Åland v. Susanna Mancini, *Le isole Åland: tra Finlandia, Svezia ed Europa*, in Tommaso E. Frosini (a cura di), *Isole nel diritto comparato ed europeo*, Torino, Giappichelli, 2007, pp. 115-147.

ti quelli problematici, anche i *Sami* fruiscono attraverso la legislazione speciale che li concerne una certa tutela linguistica.¹³²

Anche la struttura «devoluta» del Regno Unito permette, laddove vi è una lingua locale radicata e la volontà politica di proteggerla, che vi sia una legislazione sub-statale sui diritti linguistici. È questo il caso della Scozia, che attraverso la legge del 2005 del Parlamento scozzese tutela la lingua gaelica-scozzese,¹³³ e anche del Galles, per cui già nel 1993 Westminster aveva adottato il *Welsh Language Act*.¹³⁴ Bisogna peraltro ricordare che la questione linguistica appare molto più rilevante nel Galles che non in Scozia, dove il nazionalismo minoritario si è mantenuto e sviluppato anche senza che la lingua autoctona fosse parlata da molti: forse 50.000 parlano il gaelico scozzese, la cifra per il cimrico (o gallese) va moltiplicata per 10.

Possono certamente esistere, ma sono piuttosto rari, paesi multinazionali il cui conseguente plurilinguismo è riconosciuto a livello costituzionale anche in assenza di una struttura federale e regionale. In Europa si rilevano i casi della Slovacchia e della Macedonia. La prima ha dovuto modificare la propria legislazione sull'uso delle lingue per rientrare nei criteri dettati dalla Commissione europea.¹³⁵ La seconda merita un'analisi più approfondita per la sua natura che oscilla fra lo Stato nazione con protezione minoritaria e lo Stato bi-nazionale.

La Macedonia è uno Stato in cui le minoranze nazionali costituiscono una parte rilevante della popolazione: più dei due terzi. Secondo il censimento del 2002, i macedoni costituiscono il 64,2% dei due milioni di abitanti, gli albanesi il 25,2%, i turchi il 3,8%, i rom il 2,7%, i serbi l'1,7%, i bosniacchi lo 0,8%, i valacchi lo 0,5% e gli altri l'1%.¹³⁶

132 Sulla tutela minoritaria nei Paesi nordici v. Frank Horn, *Minorités et organisation institutionnelle dans les Pays nordiques*, in Nicolas Levrat (sous la direction de), *Minorités et organisation de l'État*, cit., pp. 333-358.

133 V. Robert Dunbar, *The Gaelic Language (Scotland) Act 2005*, in *Edinburgh Law Review*, vol. 9, n. 3, pp. 466-479.

134 V. Catrin Flur Huws, *The Welsh Language Act 1993: A Measure of Success?*, in *Language Policy*, n. 5, 2006, pp. 141-160.

135 La Slovacchia ha in realtà dovuto modificare alcune sue disposizioni legislative che rendevano difficile il godimento dei diritti linguistici minoritari per rispondere ai cosiddetti «criteri di Copenhagen», stabiliti dal Consiglio europeo nel 1993 nei confronti dei paesi candidati alla membership dell'Unione europea: v. Karen Henderson, *Minorities and Politics in the Slovak Republic*, in Snezana Trifunovska (a cura di), *Croatia, Estonia and Slovakia*, The Hague, T.M.C. Asser Press, 1999, p. 143 e ss.

136 Zoran Ilievski, *Macedonia*, in Emma Lantschner — Joseph Marko — Antonija Petricusic, (editors), *European Integration and its Effects on Minority Protection in South Eastern Eu-*

La Macedonia è uno Stato che ha conosciuto anche conflitti interetnici, specialmente nel 2001, intercorsi fra paramilitari albanesi e le forze di sicurezza macedoni. Gli accordi di Ohrid del 2001, conclusi fra i maggiori partiti albanesi e macedoni, costituiscono un quadro entro il quale i diritti minoritari sono garantiti, in cambio della rinuncia all'uso della violenza. Si tratta di un esempio di «istituzionalizzazione dell'etnicità». ¹³⁷ Al pari degli accordi di Dayton sulla Bosnia-Erzegovina. ¹³⁸

La Costituzione del 1991 è un documento sufficientemente aperto ai diritti minoritari, pur nel riconoscimento di un ruolo privilegiato per la maggioranza macedone. Il preambolo recita che «*i cittadini della Repubblica di Macedonia, il popolo macedone ed anche i cittadini che vivono entro i suoi confini ma di altre etnie, che sono parte del popolo albanese, il popolo turco, il popolo valacco, i rom, i bosniaci e altri che hanno la responsabilità del destino della patria hanno deciso di stabilire la Macedonia come Repubblica indipendente, sovrana in quanto garantisce i diritti umani, la pace e la coesistenza*».

L'art. 7 della Costituzione prescrive che «*la lingua macedone scritta con l'alfabeto cirillico è la lingua ufficiale della Repubblica di Macedonia e nelle relazioni internazionali della Repubblica di Macedonia*». Il secondo comma aggiunge che «*ogni altra lingua che è parlata da almeno il 20% della popolazione è lingua ufficiale, insieme al suo alfabeto*», da ciò si vede che è fatta per gli albanesi. Il terzo comma dice che «*ogni documento ufficiale di cittadini che parlano una lingua ufficiale che non sia il macedone sarà anche possibile averlo in quella lingua minoritaria, anche se c'è l'obbligo della lingua macedone*». Il comma quarto aggiunge che tutte le persone che risiedono in un'istituzione autonoma dove almeno il 20% parla una lingua ufficiale diversa dal macedone possono usare qualsiasi lingua ufficiale per comunicare con l'ufficio regionale del governo centrale.

Gli accordi di Ohrid, che non hanno rango costituzionale, ma che in pratica sono un documento guida della politica del paese, fungendo quin-

rope, cit., p. 189, dove si sottolinea che il gruppo che aumenta di più come numero è quello albanese.

137 La definizione è di Florian Bieber, *The Challenge of Institutionalizing Ethnicity in the Western Balkans: Managing Change in Deeply Divided Societies*, in *European Yearbook of Minority Issues*, vol. 3, 2003/2004, p. 89 e ss.

138 Un'eccellente monografia recentemente apparsa sull'argomento è Jens Woelk, *La transizione costituzionale della Bosnia ed Erzegovina: dall'ordinamento imposto allo Stato multinazionale sostenibile?*, Padova, Cedam, 2008.

di da parametro di costituzionalità, contengono anch'essi disposizioni sui diritti linguistici. Ogni lingua parlata almeno dal 20% della popolazione è, oltre al macedone, lingua ufficiale, e può essere usata nei comuni in cui la parla almeno il 20% della popolazione. L'uso riguarda le comunicazioni con alcuni uffici dell'amministrazione centrale e con le amministrazioni periferiche dello Stato centrale, se in quella zona parla la lingua minoritaria almeno il 20% della popolazione. In pratica si tratta di misure che riguardano l'uso della lingua albanese, l'unica che a livello statale è parlata almeno dal 20% dei cittadini; un uso parziale dell'albanese è permesso anche all'interno del Parlamento di Skopje.¹³⁹ La legge sul decentramento del 2004, sottoposta a referendum, ha peraltro impedito la piena realizzazione del principio del 20% perché ha disegnato le unità amministrative in maniera discutibile e probabilmente maliziosa.

La Macedonia sembra aver comunque scelto la strada di un ordinamento «etno-culturale», con un sistema complesso di quote per le minoranze, ma non un sistema di parità fra i gruppi etno-linguistici, pur in assenza di una struttura federale o regionale. Gli accordi di Skopje del 2007 sembrano gettare le basi per una migliore convivenza fra la maggioranza macedone e le minoranze albanese, turca, serba e le altre minoranze numericamente più esigue.¹⁴⁰

Altri casi di pluralismo linguistico «minore» si trovano in Stati a debole struttura regionale come la Polonia, che tutela le proprie minoranze tedesche e casciube per mezzo di leggi statali applicate in periferia.¹⁴¹ Lo stesso si può dire di altri ordinamenti dell'Europa centrale e orientale,

139 Zoran Ilievski, *Macedonia*, cit., p. 201.

140 Anche le altre Repubbliche sorte dalle ceneri della ex-Jugoslavia possiedono un soddisfacente corpus di diritti linguistici, ma non sempre alle previsioni sulla carta corrisponde un'effettiva protezione. Sui diritti linguistici odierni in Serbia, tipico esempio della discrasia fra legge formale e legge vivente, v. Snježana Vucic, *Serbia*, in Emma Lantschner - Joseph Marko - Antonija Petricusic, (editors), *European Integration and its Effects on Minority Protection in South Eastern Europe*, Baden-Baden, Nomos, 2008, pp. 279 e ss. Dello stesso libro, per gli Stati della ex-Jugoslavia si vedano altresì i saggi di Antonja Petricusic sulla Croazia, di Marko Kmezcic sul Montenegro, di Slobodanka Milikic sulla Bosnia-Erzegovina, di Arben Hajrullahu sul Kosovo, oltre a quello già citato di Zoran Ilievski sulla Macedonia. Sulla situazione precedente della Jugoslavia v. Aleksandra Mladenovic, *La lingua serba e le minoranze linguistiche della Repubblica federale di Jugoslavia*, in Maurizio Cermel (a cura di), *La transizione alla democrazia di Serbia e Montenegro. La Costituzione della Repubblica federale di Jugoslavia 1992-2002*, Venezia, Marsilio, 2002, p. 155 e ss.

141 Agnieszka Malicka - Karina Zabielska, *Legal Status on National Minorities in Poland: The Act on National and Ethnic Minorities as well as Regional Language*, in *European Yearbook of Minority Issues*, vol. 5, 2005-2006, pp. 471-502.

come la Romania¹⁴² e la Slovacchia, che apprestano una discreta tutela minoritaria pur in assenza di Regioni dotate di potestà legislativa.

4 • Conclusioni

Giunti a questo punto, si può provare a tirare le fila di quanto sino a qui analizzato. Dalla carrellata sulle diverse esperienze di regolamentazione della materia linguistica effettuata dagli Stati federali e dagli Stati regionali, si osserva che per alcuni aspetti la distinzione fra Stati federali e Stati regionali è rilevante ai fini della nostra analisi, per altri aspetti invece rileva assai poco. Certamente negli Stati che si definiscono come regionali, è possibile una regolamentazione della lingua da parte degli enti sub-statali, specialmente quando ad essi corrisponde una maggioranza a livello locale, che è minoranza a livello statale. Questo si vede, ad esempio, chiaramente nell'Alto Adige/*Südtirol*, dove è molto semplice definire chi è maggioranza e minoranza (minoranze) a livello provinciale in ragione della «dichiarazione di appartenenza linguistica» obbligatoria,¹⁴³ ma è anche possibile rilevarlo in Catalogna, anche se la mancanza di un censimento nazionale (peraltro ampiamente giustificata dalla diversa storia e del maggior grado di mescolanza ed integrazione fra catalani da molte generazioni e catalani di più recente insediamento) non rende possibile dati certi a proposito.

Se la forma di Stato di un ordinamento rileva il grado di effettività del godimento dei diritti fondamentali, la disciplina dei diritti linguistici incide su di essa, sia che si voglia considerare il diritto all'uso della lingua come un diritto fondamentale per se stesso, sia che si interpreti il diritto linguistico di ogni cittadino come ancillare di altri diritti fondamentali, quali il diritto di espressione o il diritto all'istruzione. Il diritto all'uso della lingua è garantito senza limiti a livello di rapporti privati e garantisce i «diritti lin-

142 V Sergiu Constantin, *Linguistic policy and national minorities in Romania*, in *Noves SL, Revista de Sociolingüística*, 2004: http://www.gencat.net/llengcat/noves/hm04tardor/constantin1_3.htm.

143 Su cui rimando a Giovanni Poggeschi, *Il censimento e la dichiarazione di appartenenza linguistica*, in Joseph Marko - Sergio Ortino - Francesco Palermo (a cura di), *L'ordinamento speciale della Provincia autonoma di Bolzano*, Padova, Cedam, 2001, pp. 653-685; Emma Lantschner and Giovanni Poggeschi, *Quota System, Census and Declaration of Linguistic Affiliation*, in Jens Woelk- Francesco Palermo - Joseph Marko (editors), *Tolerance through Law. Self Governance and Group Rights in South Tyrol*, Leiden/Boston, Martinus Nijhoff Publishers, 2008, pp. 226-232.

guistici di prima fase». Questo livello minimo ovviamente non può bastare. Occorrono anche i «diritti linguistici di seconda specie», che consistono in misure speciali a favore delle minoranze.

La distinzione fra Stati federali e Stati regionali può essere rilevante per la regolamentazione dei diritti, perché potenzialmente le entità sub-statali dei primi hanno —in teoria— una sfera di esercizio delle proprie competenze più garantita rispetto ai secondi: le clausole di uniformità funzionano solitamente in maniera più efficace negli Stati regionali, nei quali manca oltretutto un foro di decisione comune delle entità sub-statali, quale il Senato degli USA e del Canada o il *Bundesrat* tedesco. Ma l'osservazione delle varie esperienze, anche di quelle oggetto della presente analisi, dimostra che spesso la mancanza delle tecniche di collaborazione tipica di molti Stati federali favorisce l'autogoverno di Regioni o Comunità autonome, specialmente quelle più forti (Catalogna, Lombardia, Scozia) o coese (Alto Adige/*Südtirol*, isole Åland). Essendo il regionalismo in Italia e Spagna nato anche, e forse soprattutto, per rispondere alle esigenze delle proprie componenti «inquiete», è del tutto naturale che questo si rifletta nell'esercizio delle competenze sui diritti linguistici, che evidenziano in modo esemplare l'asimmetria di questi ordinamenti. Succede quindi che l'esercizio dei diritti linguistici sia spesso più evidente negli Stati regionali (comprendiamo anche il Regno Unito fra questi) che in quelli federali. Oltre alle ragioni giuridiche e procedurali già esposte, vale a dire la presenza di tecniche di collaborazione che annacquano le specificità delle entità più «identitarie», si agiungono ragioni storiche a ciò: alcuni fra gli Stati federali più importanti, come USA e Germania, sono sorti come tali per motivi storici aggregativi e sono frutto di un patto federativo fra entità distinte per storia ma non per lingua. Anche Austria ed Australia sono Federazioni tendenzialmente omogenee dal punto di vista linguistico.

Altre Federazioni rispondono invece all'esigenza di ospitare la diversità linguistica presente al loro interno. Tale è il caso di Canada, India, Sudafrica,¹⁴⁴ Nigeria,¹⁴⁵ Russia. I casi della Svizzera e del Belgio sono pe-

144 Kristin Henrard, *Minority Protection in Post-Apartheid South Africa. Human Rights, Minority Rights, and Self-Determination*, Westport-Connecticut/London, Praeger, 2002. La monografia costituisce un esempio di come una profonda analisi dei diritti minoritari in alcuni ordinamenti si traduca con naturalezza in un trattato di diritto costituzionale *tout court*. Detto in altre parole, non è possibile analizzare la Costituzione del Sudafrica senza addentrarsi nella problematica delle minoranze, e dei relativi diritti linguistici.

145 La Nigeria è il più popoloso Stato dell'Africa, con 120 milioni di abitanti. Non deve dunque

culiari: sono entrambi ordinamenti multinazionali, nei quali il principio di territorialità è molto rigido e si traduce in una scelta di vari monolinguismi per ogni entità con poche eccezioni (Cantoni di Friburgo, del Vallese e dei Grigioni in Svizzera e Regione di Bruxelles in Belgio). La spinta disgregativa delle diverse Comunità linguistiche del Belgio è causa e, al tempo stesso, effetto delle scelte politiche e giuridiche: il federalismo in Belgio è la conseguenza della profonda divisione fra francofoni e fiamminghi, che è linguistica ma anche sociale ed economica,¹⁴⁶ ma l'attuale crisi politica, che fa temere (o augurare?!?) la dissoluzione del Belgio è anche figlia del complesso macchinario costituzionale nel quale gli aspetti dell'autonomia delle singole componenti sono privilegiate rispetto ai *fora* di composizione dei conflitti. Non si trattasse di un ordinamento situato nel cuore dell'Europa, anche politica, essendo di fatto Bruxelles la capitale delle istituzioni europee, si potrebbe paragonare il processo di disgregazione del Belgio con quello dell'Unione Sovietica, della Cecoslovacchia e della Jugoslavia. A mio avviso, però, le tre Federazioni dell'area comunista, specialmente l'Unione Sovietica e la Cecoslovacchia si sono rotte per troppa poca democrazia, mentre il Belgio rischia di rompersi per troppa democrazia [sottolineo che la democrazia necessita di forme elastiche di esercizio del potere, affinché le garanzie per i vari gruppi (nel caso che stiamo analizzando, linguistici, ma potrebbero essere anche semplicemente politici: il Belgio ha entrambi i casi) non paralizzino il processo decisionale, cosa che sta accadendo anche in Canada].

Il Belgio è dunque il massimo esempio di segno opposto a quello degli USA e, in generale, degli Stati nati da Costituzioni federali sul lungo periodo, i quali sono soggetti a una dinamica prevalentemente centralizzatrice o centripeta: il *federalizing process*, secondo l'efficace espressione coniata da Carl Friedrich.¹⁴⁷ Ecco quindi che, oltre a quella già descritta fra ordina-

stupire che esso sia uno dei più plurilingui, se non, sia detto con rispetto, «babelici» con circa 400 lingue parlate sul suo territorio: v. David Laitin, *Language Repertoires and State Construction in Africa*, Cambridge - New York, 1992, p. 122. Sulla Nigeria v. anche Oyedepko Mouftaou Lalaye, *Groupes minoritaires et organisation institutionnelle: le cas du Nigeria*, in Nicolas Levrat, (sous la direction de), *Minorités et organisation de l'État*, cit., pp. 463-495.

146 Elena A. Ferioli, *Il Belgio*, cit., p. 337.

147 Carl J. Friedrich, *Trends of Federalism in Theory and Practice*, New York, 1968; Antonio La Pergola, *L'empirismo nello studio dei sistemi federali: a proposito di una teoria di Carl Friedrich*, in Id., *Tecniche costituzionali e problemi delle autonomie differenziate*, Padova, Cedam, 1987, p. 123.

menti (tendenzialmente) simmetrici e sistemi (tendenzialmente) asimmetrici, rileva assai la distinzione fra Stati federali che conoscono la descritta dinamica centripeta, come gli USA e la Germania e Stati federali e regionali che, originariamente assai accentrati, come l'Italia, la Spagna, la Francia, il Regno Unito e, soprattutto, appunto il Belgio, si sono decentrati. Come giustamente nota in una recentissima opera Paolo Carrozza, «è evidente come nei due processi sommariamente descritti le dinamiche istituzionali e politiche risultino —almeno inizialmente— opposte: altro è separare ciò che prima era unito e dunque smantellare progressivamente un centro, cioè un'amministrazione centrale unitaria e per lo più fortemente accentrata, in cui si concentra(va) l'esercizio delle funzioni tipiche della sovranità statale, altro, e completamente diverso, è costruire un centro che più o meno gradualmente si affianchi alle singole sovranità degli Stati membri, talvolta sino quasi a sostituirsi completamente ad esse».¹⁴⁸

Il federalismo è anche «una forma di organizzazione politica che permette alle minoranze di accedere ad una certa autonomia evitando la secessione».¹⁴⁹ Non va dimenticata questa sua natura, condivisa anche dal regionalismo, nell'analizzare la disciplina dei diritti linguistici all'interno degli Stati composti (federali e regionali). Non tutti gli Stati composti sono però multinazionali; il federalismo e il regionalismo non rispondono solo al criterio della diversità linguistica, ma anche alla modernizzazione dell'apparato istituzionale e alla necessità di allocare il potere in prossimità del cittadino (requisito che non è solo del federalismo e del regionalismo in quanto tale, ma che risponde alla moderna scommessa della sussidiarietà, intesa come verticale).¹⁵⁰

Ai fini dell'esercizio dei diritti linguistici, la struttura federale è certamente rilevante, ma lo è ancora di più la natura originariamente multi-

148 Paolo Carrozza, *I rapporti centro-periferia: federalismi, regionalismi e autonomie*, in Paolo Carrozza - Alfonso Di Giovine - Giuseppe F. Ferrari (a cura di), *Diritto costituzionale comparato*, cit., p. 766.

149 Giorgio Malinverni, *Suisse*, cit., p. 372.

150 Effettivamente è meglio parlare di federalismi e regionalismi al plurale: in questo senso v. Alessandro Pace (a cura di), *Quale, dei tanti federalismi?*, cit.; fra la vastissima letteratura sul federalismo segnalano Giuseppe de Vergottini, *Federalismo*, voce in *Enciclopedia del diritto*, 1990; Sergio Ortino, *Introduzione al diritto costituzionale federativo*, Bologna, Il Mulino, 1993; Giovanni Bognetti, *Il federalismo*, 2001; sull'autonomia in generale v. Antonio Reposo, *Profili dello Stato autonomico. Federalismo e regionalismo*, cit.; sul principio di sussidiarietà v. Sergio Bartole - Roberto Bin - Giandomenico Falcon - Rosanna Tosi, *Diritto regionale. Dopo le riforme*, Bologna, Il Mulino, 2003, pp. 33-34.

nazionale o meno dell'ordinamento. Gli USA nascono come Stato monolingue, nel quale gli immigrati devono integrarsi anche attraverso l'apprendimento della lingua della maggioranza, mentre la presenza di milioni di cittadini o residenti di lingua spagnola costituisce una sfida al principio del monolinguisimo inglese. La legislazione degli Stati membri, più che avallare il bilinguismo di fatto esistente in molti Stati, è servita per sancire il contrario: così si spiega la legislazione «*only English*» di 27 Stati. Negli USA dunque il livello sub-federale svolge di solito una funzione opposta a quella delle entità sub-statali nelle esperienze considerate in Europa, Asia, ma anche nel Canada: vale a dire, quella di favorire la tutela delle lingue minoritarie a livello statale, ma maggioritarie o comunque usate da una minoranza rilevante di abitanti a livello locale. Mentre Catalogna e Alto Adige/*Südtirol* optano per il bilinguismo, California e Arizona usano il loro potere normativo per vietare il bilinguismo. Si tratta comunque, in entrambe le categorie, della disciplina dell'uso delle lingue da parte di un'entità autonoma (sub-statale per la Spagna e l'Italia e sub-federale per gli USA). La stessa Germania utilizza il livello dei *Länder* per disciplinare i diritti linguistici; danesi dello Schleswig-Holstein¹⁵¹ e sorabi del Brandenburgo e della Sassonia ricevono la tutela con la legislazione delle rispettive entità federate.¹⁵²

La novità che rivoluziona la disciplina e, soprattutto, l'effettivo esercizio dei diritti e doveri linguistici è l'ampliamento del numero dei destinatari dei diritti e dei doveri linguistici, soprattutto per quel che concerne l'Europa occidentale e l'America del Nord. Con l'arrivo e l'insediamento di milioni di migranti, i cui figli, in modo diverso a seconda delle diverse leggi sull'acquisto della cittadinanza, saranno cittadini dello Stato, il panorama dell'applicazione delle politiche linguistiche muta notevolmente rispetto a quando i destinatari erano solo cittadini dello Stato. Questo incide però in modo diverso a seconda che le società dove si insediano i migranti e i loro discendenti abbiano una o più di una lingua ufficiale. Nel secondo

151 V. Edith Sigaard Madsen, *Die dänische Minderheit*, in Cornelia Schmalz-Jacobsen und Georg Hansen (Hrs), *Ethnische Minderheiten in der Bundesrepublik Deutschland*, München, C.H. Beck, 1995, pp. 134-152.

152 Questa minoranza di lingua slava, che vive nel territorio dell'ex-Germania est, conta oggi circa 15.000 parlanti, il 25% di quelli che vivono nei territori tradizionalmente abitati da essa: v. Ludwig Elle, *Die sorbische Minderheit*, in Cornelia Schmalz-Jacobsen und Georg Hansen (Hrs), *Ethnische Minderheiten in der Bundesrepublik Deutschland*, cit., p. 463.

caso, in società plurilingui, come il Québec, la Catalogna, l'Alto Adige/*Südtirol*, le politiche linguistiche affrontano la doppia difficoltà di dovere inserire i nuovi arrivati attraverso l'apprendimento, o perlomeno la familiarizzazione, con due lingue.¹⁵³

Comunque, dove vige un sistema decentrato, anche se in modo diverso, si ha una maggiore garanzia di protezione della diversità linguistica che nei sistemi accentrati. Non si vuole enfatizzare ingenuamente l'idea che regionalismo o federalismo sia sempre sinonimo di più alta democrazia: casi come quello delle Repubbliche autonome russe rette da una «nazione titolare» non sono esempi di grande rispetto del pluralismo e dei diritti umani. Però quasi tutte le repressioni delle minoranze linguistiche avvengono in paesi centralisti ed autoritari. Con l'espansione della tutela della diversità, anche paesi centralisti, ma democratici, come la Francia, si sono mostrati negli ultimi anni più inclini alla tutela minoritaria linguistica, seppur minima. Paesi come la Turchia, che pure fa parte del Consiglio d'Europa e partecipa del sistema di protezione della CEDU (ma è fra i più sanzionati dalla Corte di Strasburgo!) mostrano il loro deficit democratico proprio nella mancata tutela delle proprie minoranze nazionali.¹⁵⁴

Vi sono in realtà casi di ordinamenti poco democratici che hanno un corpus rilevante di tutela minoritaria: un caso è la Cina, le cui minoranze ricevono protezione sia attraverso la Costituzione, sia attraverso la legislazione ordinaria, e anche attraverso l'autonomia regionale.¹⁵⁵ L'autonomia è spesso solo di facciata: il caso del Tibet è solo il più eclatante e il più noto,¹⁵⁶

153 Esemplare al riguardo il libro *Mundialització, lliure circulació i immigració, i l'exigència d'una llengua com a requisit. El cas del català, llengua oficial en part del territori d'un Estat*, edito dall'Institut d'Estudis Autonòmics (Barcelona, 2008), con scritti di Antoni Milián i Massana, Bruno de Witte, José Woehrling, Iñigo Urrutia Libarona e Maria Àngels Orriols i Sallés.

154 Il «*Progress Report*» del 2006 della Commissione europea è chiaro al proposito: la Turchia ha compiuto dei progressi dal 2001, data dell'adozione del primo «Programma nazionale di azione per l'adeguamento all'Europa», sulla protezione dei diritti umani in generale e sui diritti delle minoranze in particolare, ma non sufficienti a soddisfare i criteri di Copenhagen. Sul lungo processo di negoziazione fra Turchia ed Unione europea v. Tanja Cerruti, *L'apertura dei negoziati di adesione all'Unione europea della Turchia e della Croazia*, in *Quaderni Costituzionali*, n. 1, 2007, pp. 93-112.

155 Sui diritti linguistici in Cina v. June Teufel Dreyer, *The Evolution of Language Policies in China*, in Michael E. Brown - Sumit Ganguly (editors), *Fighting Words. Language Policy and Ethnic Relations in Asia*, Cambridge/Massachusetts - London, Mit Press, 2003, p. 354 e ss.

156 Fra l'abbondante letteratura segnalo da ultimo il bel libro di di Eva Pfössl, *La questione tibetana. Autonomia non indipendenza: una proposta realista*, Venezia, Marsilio, 2009.

e dimostra la mancanza effettiva di tutela dei diritti umani e delle minoranze nella Cina odierna.

A cosa serve, in ultima istanza, l'analisi ivi condotta delle esperienze degli Stati composti relativamente alla disciplina dei diritti e dei doveri linguistici? Allargando l'oggetto della domanda, a cosa serve il diritto comparato? Nella bella introduzione all'ultimo nato dei manuali in lingua italiana di Diritto costituzionale comparato, Giovanni Bognetti ricorda che «i contributi comparatistici nel campo degli studi costituzionali hanno poi il privilegio particolare di toccare una materia che ha un posto di primissimo piano per l'intelligenza dell'insieme delle vicende del mondo contemporaneo: illustrano addirittura un *aspetto importante e imprescindibile della storia della civiltà del nostro tempo*. La conoscenza comparatistica delle costituzioni e dei diritti costituzionali contemporanei merita dunque d'essere intensamente perseguita in sé e per sé, come fatto di cultura che permette all'uomo di sapere chi egli è, e che cosa ha fatto e creato. E ciò anche se la conoscenza acquisita non dovesse in ipotesi servire poi ad alcun successivo interesse pratico».¹⁵⁷

Mi riprometto di rileggere spesso queste parole nei possibili momenti di scoramento che troverò lungo il mio cammino di pubblico comparatista. Credo però che talvolta lo studio d'istituti di vari ordinamenti e la loro comparazione sulla base di un parametro possibilmente ben definito possa e debba fornire indicazioni utili per casi specifici. L'occasione di questo articolo è stata la mia partecipazione al Seminario del 18 marzo organizzato dall'*Institut d'Estudis Autonòmics*, avente ad oggetto l'ordinamento dei diritti linguistici nell'*Estado autonómico*. Ho ritenuto di non soffermarmi sul sistema dei diritti linguistici in Spagna (tema che comunque ha impegnato buona parte della mia vita di ricercatore) perché già mirabilmente trattato dai colleghi ed amici Antoni Milian i Massana, Jaume Vernet i Llobet, Xabier Arzoz Santisteban e Joan Ramon Solé i Durany.

In trent'anni la Catalogna ha costruito un sistema impressionante di diritti e doveri linguistici, sviluppando lo scarno, ma decisivo, mandato dell'art. 3 Cost. L'evoluzione del diritto catalano è stata più che rilevante anche in altri settori: l'ultima mostra di questo sforzo «autonomista» è lo Statuto del 2006. La tecnica della «blindatura competenziale» è già oggetto di studio e di ammirazione da parte di molti «regionalisti» (nel senso

157 Giovanni Bognetti, *L'oggetto e il metodo*, in Paolo Carrozza - Alfonso Di Giovine - Giuseppe F. Ferrari (a cura di), *Diritto costituzionale comparato*, cit., pp. 16-17.

anfibio di studiosi del diritto regionale e di sostenitori dell'autonomia regionale). Non credo che il *Tribunal Constitucional* smantellerà le fondamenta dello Statuto: l'elasticità della Costituzione spagnola del 1978 permette un'evoluzione dell'autonomia nel senso indicato dallo Statuto catalano e in gran parte recepito dagli altri Statuti recentemente approvati da altre Comunità autonome, a partire dall'Andalusia, che ha tenuto più di altre in considerazione il modello catalano.

Forse fra i pochi motivi di censura saranno però proprio alcune disposizioni sulla lingua: ci sarà tempo e modo per analizzarle (magari un altro seminario dello IEA!), ma credo di avere spiegato nel presente saggio che le scelte di monolinguismo, anche in ambiti limitati, in entità sub-statali come la Catalogna e il Québec, dove la lingua propria è affiancata da un'altra lingua ufficiale che serve come lingua franca per la Comunità politica più ampia di riferimento (lo Stato spagnolo per la Catalogna e la Federazione canadese per il Québec), sono molto ardue da conquistare. L'alternativa è creare una diversa cornice politica, più simile a una Confederazione che a uno Stato unitario, sia esso federale, regionale o *autonómico*. Qualcosa di molto simile alla secessione. Una scelta non facile.

LENGUAS Y MODALIDADES LINGÜÍSTICAS EN LA CONSTITUCIÓN ESPAÑOLA: ¿DOS RÉGIMENES JURÍDICOS DIFERENCIADOS?

XABIER ARZOZ SANTISTEBAN

*Profesor titular de Derecho Administrativo
Universidad del País Vasco*

SUMARIO: 1. Introducción. 2. Ámbito de aplicación del art. 3.3 CE. 2.1. Los cuatro criterios tradicionales de interpretación: gramatical, histórico, sistemático y sociológico. 2.2. La protección de las variantes dialectales en el derecho comparado y en el derecho internacional. La eficacia de los tratados internacionales con arreglo al art. 10.2 CE. 2.3. Conclusión. 3. Ámbito de protección del art. 3.3 CE. 3.1. El art. 3.3 CE como título habilitante autonómico para establecer el régimen jurídico de las modalidades lingüísticas. 3.2. La controversia sobre la gradación jerárquica. 3.3. El art. 3.3 CE como título habilitante estatal para regular el reconocimiento estatal y extraterritorial de las lenguas distintas del castellano. 3.4. El art. 3.3 CE como norma constitucional iusfundamental. 3.5. El art. 3.3 CE como cláusula de garantía del pluralismo lingüístico. 3.6. El art. 3.3 CE como cláusula de identidad cultural del Estado constitucional y la protección de las modalidades lingüísticas como tarea de Estado. 3.7. El art. 7 de la Carta Europea de las Lenguas Regionales o Minoritarias como contenido mínimo del art. 3.3 CE. 3.8. Conclusión. 4. Breve balance del desarrollo estatutario del art. 3.3 CE en el período constitucional. 4.1. Protección y revalorización de las modalidades lingüísticas formalmente no declaradas oficiales en todo o parte del territorio de la Comunidad Autónoma. 4.2. Protección y revalorización de las formas dialectales. 5. Conclusiones.

1 • Introducción

Las disposiciones constitucionales en materia lingüística se han ido concretando por el legislador estatal, por los Estatutos de Autonomía y por las normas autonómicas de normalización y política lingüística

adoptadas durante las tres décadas transcurridas desde la proclamación de la Constitución de 1978. Como es sabido, seis de las diecisiete CCAA optaron, desde un principio, por regímenes de oficialidad lingüística para las lenguas distintas del castellano habladas en su territorio. El alcance de esa doble oficialidad lingüística ha sido precisado por el legislador autonómico y por la jurisprudencia del Tribunal Constitucional. Con el tiempo, los contornos de las piezas del modelo lingüístico español se han ido perfilando, y las diversas piezas han ido encajando entre sí en un proceso dinámico y constructivo, no exento, claro está, como corresponde a una sociedad abierta y plural, de controversias, hasta conformar lo que puede calificarse como «modelo lingüístico español».¹

En el despliegue del modelo lingüístico español el apartado tercero del art. 3 de la Constitución ha mantenido una existencia discreta. La atención que ha recibido de la jurisprudencia y de la doctrina ha sido sensiblemente menor a la de los otros dos apartados del mismo artículo. Ocasionalmente, el Tribunal Constitucional lo ha excluido incluso de la «base de la regulación del pluralismo lingüístico».² La doctrina tampoco se ha puesto de acuerdo sobre la interpretación del citado apartado. Para un autor, «se trata de un párrafo desafortunado, ya que la reiteración que la Constitución exhibe a la hora de tutelar los patrimonios culturales hacía sistemáticamente innecesario hablar en este lugar de policía o fomento de la riqueza idiomática»,³ mientras que, para

1 El concepto «modelo lingüístico español» aquí utilizado es puramente descriptivo y no normativo. Se compone de una serie de disposiciones jurídicas, constitucionales y sobre todo estatutarias y de legislación autonómica, contrastadas y depuradas, en su caso, por la jurisprudencia constitucional.

2 La propia jurisprudencia constitucional parece relativizar la relevancia del art. 3.3 CE en el modelo lingüístico constitucional, cuando excluye expresamente el apartado 3 del art. 3 CE de «la base de la regulación del pluralismo lingüístico en cuanto a su incidencia en el plano de la oficialidad en el ordenamiento constitucional español». Dicha base vendría constituida por «el artículo 3.1 y 2 de la Constitución y los artículos correspondientes de los respectivos Estatutos de Autonomía». Aunque en el mismo fundamento jurídico el propio TC había afirmado que «es el artículo 3 (que figura significativamente en el título preliminar) el que contiene sustancialmente la regulación constitucional en materia lingüística» (STC 82/1986, FJ 1). Una perspectiva más amplia se encuentra en el voto particular del magistrado Gay Montalvo a la STC 270/2006: las lenguas «forman parte del patrimonio cultural de nuestro país, que deben ser objeto de especial respeto y protección, de acuerdo con lo establecido en el art. 3.2 CE, pues como el preámbulo de nuestra Constitución proclama, se hace manifiesta la voluntad de proteger a todos los españoles y pueblos de España en el ejercicio de sus lenguas».

3 L. Tolivar Alas, *Las libertades lingüísticas*, INAP, Madrid, 1987, p. 26. Este autor señala que «si bien la falta de engarce sólido entre los dos primeros números del artículo 3 parece notorio...

otros, representa «un interesante complemento de los dos párrafos anteriores»,⁴ «una aportación novedosa y moderna del texto constitucional»;⁵ e incluso se afirma que «el centro de gravedad del sistema constitucional de pluralismo lingüístico está en el apartado 3 del artículo 3 C.E. y no en los dos primeros ordinales».⁶ Lo cierto es que, después de tres décadas de vigencia de la Constitución, el art. 3.3 continúa siendo una disposición oscura, cuyo ámbito de aplicación y de protección no están suficientemente aclarados.

A fin de sacarlo de la relativa marginación, doctrinal y jurisprudencial, en que se encuentra, el presente trabajo pretende explorar la capacidad del art. 3.3 CE para orientar el modelo lingüístico español. Una de las funciones básicas de una Constitución es precisamente la de guiar a los poderes públicos en la tarea de creación del Derecho y de elaboración y aplicación de las políticas públicas. La finalidad de este trabajo es, por tanto, intentando aclarar los interrogantes que suscita el art. 3.3 CE, explorar la posición constitucional de las lenguas que no gozan del estatuto de oficialidad allí donde son habladas: esto es, tanto la posición constitucional del asturleonés (denominado asturiano o bable en Asturias y leonés en León), del aragonés, de la *fala* extremeña y la del árabe y el bereber (tamazight) en las ciudades autónomas de Ceuta y Melilla, como la del gallego fuera de Galicia (en Asturias y en Castilla y León), la del euskera en las zonas «mixta» y «no vascófona» de Navarra y la del catalán fuera de las tres comunidades autónomas que han establecido su oficialidad (en Aragón y en Murcia).

Para ello se aclarará, en primer lugar, el ámbito de aplicación del art. 3.3 CE (la identificación de las «modalidades lingüísticas de España»). En segundo lugar, se abordará su ámbito de protección (el «especial

mucho más distante aparece el apartado 3º». No a la técnica sino a la propia noción se dirige la crítica del académico G. Salvador Caja («El lenguaje de las leyes», *Lenguaje Forense*, Estudios de Derecho Judicial, vol. 32, 2000, pp. 122, 124), quien califica el apartado tercero del art. 3 CE de «una expansión retórica complementaria, dicho lo esencial en los anteriores, inútil pero soterradamente inquietante» y de «una frivolidad altamente peligrosa».

- 4 E. Cobreros Mendazona, *El régimen jurídico de la oficialidad del euskara*, IVAP, Oñati, 1989, p. 46.
- 5 A. Milian Massana, «La regulación constitucional del multilingüismo», *Revista Española de Derecho Constitucional*, núm. 10, 1984, p. 148.
- 6 J. Prieto de Pedro, «Artículo 3.º - Las lenguas de España», en O. Alzaga Villamil (dir.), *Comentarios a la Constitución de 1978*, t. I, Cortes Generales-Editoriales de Derecho Reunidas, Madrid, 1996, p. 259.

respeto y protección» que prescribe el precepto), analizando críticamente diversas opciones interpretativas que han sido planteadas por la doctrina. En tercer lugar, se hará un balance del desarrollo estatutario y legal del art. 3.3 CE en las tres décadas transcurridas desde la aprobación de la Constitución española. Finalmente, el trabajo se cerrará con unas conclusiones.

2 · Ámbito de aplicación del art. 3.3 CE

Desde una perspectiva lógica las opciones interpretativas que podrían subyacer al ámbito de aplicación del art. 3.3 CE son tres: a) las «modalidades lingüísticas» podrían constituir variedades dialectales de una lengua reconocida como oficial; b) o bien lenguas sin estatuto de oficialidad en parte alguna del Estado o en ciertos territorios en los que se hablan; y c) o bien tanto lenguas (oficiales o no) como variedades dialectales. Para desentrañar el significado constitucional de la expresión «modalidades lingüísticas» cabe acudir a los cánones tradicionales de interpretación jurídica. Como se verá a continuación, la aplicación de los criterios tradicionales de interpretación lleva a la doctrina a resultados dispares, incluso la utilización de un mismo criterio puede arrojar conclusiones divergentes.

2.1 · Los cuatro criterios tradicionales de interpretación: gramatical, histórico, sistemático y sociológico

A tenor del art. 3 del Código Civil, la interpretación jurídica debe comenzar por el elemento gramatical. Sin duda, este es el elemento más confuso en el presente supuesto. El apartado tercero del art. 3 CE utiliza un concepto nuevo, «modalidades lingüísticas», distinto del término «lengua(s)» que aparece en los dos apartados anteriores del mismo artículo, así como en el Preámbulo y en otras disposiciones constitucionales (el art. 20.3 CE, el art. 148.1.17 CE y la Disposición Final). El término «modalidades lingüísticas» no parece tener un significado preciso en el ámbito de la sociolingüística. La sociolingüística habla preferentemente de «variedades lingüísticas» para designar conjuntos de elementos lingüísticos de similar distribución social, resultado de las principales varia-

bles sociales que contribuyen a estructurar la diversidad lingüística dentro de una lengua. Estas variables sociales pueden ser la residencia o el origen geográfico (dialectos geográficos), la clase social (dialectos de clase o sociolectos), la etnia (dialectos de etnia o etnolectos), la edad, el sexo, etc.⁷ La propia noción de «variedad lingüística» es controvertida, ya que los criterios de agrupación de los elementos lingüísticos son bastante laxos, se pueden superponer y una variedad puede incluir a otras.⁸

Si el art. 3.3 CE aspirara a proteger constitucionalmente todo el abanico de variedades lingüísticas que diferencia la sociolingüística tal y como se ha indicado, el precepto no tendría precedentes en el derecho interno ni en el derecho comparado.⁹ Por tanto, lo más razonable es pensar que la apertura de la expresión «modalidades lingüísticas» pretendía incorporar diversas variedades lingüísticas conocidas popularmente cuyo estatus lingüístico (lengua, dialecto, habla) era controvertido o no estaba a priori claro desde una perspectiva científica.¹⁰ Hay que tener en cuenta que la Constitución se aprueba en un contexto en que la presión homogeneizadora del castellano sobre las demás lenguas del Estado había impulsado la «dialectalización» de las lenguas románicas

7 E. Boix i Fuster y F.X. Vila i Moreno, *Sociolingüística de la llengua catalana*, Ariel, Barcelona, 1998, p. 55 y ss.

8 K. Rotaetxe Amusatagi, *Sociolingüística*, Síntesis, Madrid, 1990, p. 31, citando a R.A. Hudson, *La sociolingüística*, Barcelona, 1981.

9 Ocasionalmente, algunos autores ha abogado por un ámbito de aplicación más extenso que el dialectal-geográfico. Así J. Prieto de Pedro (*Cultura, culturas y Constitución*, Congreso de los Diputados-Centro de Estudios Constitucionales, Madrid, 1993, p. 189) interpreta ampliamente la expresión, «incluyendo en él tanto las lenguas propiamente dichas —oficiales o no— como las variedades históricas, geográficas y técnicas de éstas». En otro trabajo posterior («Artículo 3.º», cit., p. 252), el mismo autor utiliza una formulación ambiguamente amplia: la expresión «la riqueza de las distintas modalidades lingüísticas» «abarca la total realidad lingüística de España». Por su parte, Guaita señala: «la expresión “modalidades lingüísticas” que emplea el artículo 3.3 permite incluir, y aun obliga a ello, modos de decir y hablar que por la escasez de sus peculiaridades sintácticas, léxicas o fonéticas, por el generalmente ámbito reducido territorial y de hablantes, por su frecuente reducción o casi al lenguaje familiar, coloquial, rústico, por su carácter exclusivamente oral (la agrafía es muy frecuente, y casi total no pocas veces) no suelen denominarse lenguas o idiomas ni casi nunca tampoco variedades ni dialectos, sino, por ejemplo, “hablas”... o modalidades». Aunque a continuación señala que «es el caso del “habla aranesa” (a diferencia de la “lengua catalana”)», del bable, de las modalidades lingüísticas de Aragón y de los valores lingüísticos del pueblo andaluz. Como se aprecia, a la hora de dar ejemplos incluye lenguas cuyo estatus lingüístico como lenguas está plenamente acreditado en la actualidad. *Vid. A. Guaita Martorell, Lenguas de España y artículo 3.º de la Constitución*, Civitas, Madrid, 1989, pp. 71-72.

10 Todavía hoy existe cierta controversia sobre la adscripción de determinadas hablas a uno u otro bloque lingüístico, especialmente en los casos de variedades de transición.

distintas del castellano, esto es, la consideración —incluso a niveles no populares— de las lenguas románicas distintas del castellano como dialectos de éste.

En cuanto al criterio histórico, la referencia a las «modalidades lingüísticas» como parte del programa normativo de una disposición jurídica es nueva en el ordenamiento jurídico español. Por tanto, no hay antecedentes históricos que puedan aclarar el ámbito de aplicación del art. 3.3 CE.¹¹ Si atendemos a los antecedentes legislativos, la discusión, en el seno de la Comisión de Asuntos Constitucionales y Libertades Públicas, proporciona una orientación hermenéutica. En dicha Comisión se analizaron diversas enmiendas presentadas al texto del artículo 3 elaborado por la Ponencia (finalmente se aceptará el texto tal y como había sido preparado por la Ponencia). No hubo controversia en cuanto al ámbito de aplicación subjetivo del apartado 3.º, sino en cuanto a la suficiencia o no de sus previsiones protectoras. Hasta cuatro miembros de la mencionada Comisión (dos de ellos también miembros de la Ponencia) expusieron de manera bastante explícita que el apartado 3.º del art. 3 se abría a unas realidades lingüísticas distintas de las lenguas que serían oficiales de acuerdo con sus respectivos Estatutos de Autonomía, en virtud del apartado 2.º:

— El diputado Fraga Iribarne (Alianza Popular) señaló que el apartado 3 consideraba «no sólo las lenguas propiamente dichas como el euskera, el catalán y el gallego, sino cualesquiera otras variantes, como el bable y el panocho», o que se trataba «del aranés, del panocho, del bable, etc., de ciertas zonas de los valles de León».¹²

11 En los años sesenta y primeros del siglo pasado parece haberse utilizado la expresión «modalidad balear» para precisar la vinculación de las primeras cátedras de Lengua y Literatura catalanas creadas en los Institutos de Enseñanza Media (así lo apunta Salvador Caja, cit., p. 123). Con posterioridad a la Constitución, el RD 2193/1979, de 7 de septiembre, por el que se regulaba la incorporación al sistema de enseñanza en las Islas Baleares de las modalidades insulares de la lengua catalana y de la cultura a que han dado lugar, volvía a utilizar la expresión en el contexto balear, aunque ahora en plural: «modalidades insulares».

12 *Constitución Española. Trabajos Parlamentarios*, vol. I, Cortes Generales, Madrid, 1989, pp. 874, 878, 900; *Diario de Sesiones del Congreso de los Diputados*, núm. 67, 1978, pp. 2332, 2336, 2358. Cabe notar que los diputados de Alianza Popular se opusieron a la introducción del término «enseñanza» en el art. 3.3 arguyendo que las modalidades a las que se refiere dicho precepto «son numerosísimas» (Fraga Iribarne, *ibidem*, p. 900) y que «la enseñanza de todas las modalidades lingüísticas de España sería un compromiso impresionante para el pueblo y para el Estado español» (De la Fuente y De la Fuente, *ibidem*, p. 901).

— El diputado Solé Tura (Grupo Comunista) subrayó la importancia del apartado: «esto es muy importante y no debería ser sólo una declaración platónica, sino que es muy importante, digo, para abordar con éxito una tarea doble que tenemos ante nosotros, y que es la siguiente: primero, la necesidad de proteger y fomentar las modalidades lingüísticas que están hoy marginadas o amenazadas por distintas razones; en segundo lugar, también para dar una adecuada protección y fomento a los casos de minoría lingüística que van a darse, sin ninguna duda, dentro de las futuras comunidades autónomas. Pienso, por ejemplo, en el caso de la franja lingüística catalana que quedará en Aragón, o en la franja de lengua portuguesa que quedará en Extremadura, o en las franjas lingüísticas gallegas, en León, etcétera.»¹³

— El diputado Gastón Sanz (Partido Socialista de Aragón) aludió a la existencia de lenguas fuera de las «nacionalidades» (término que se había aprobado recientemente), para las cuales el texto de la Ponencia preveía en el art. 3.2 la cooficialidad, y se refirió concretamente a la franja catalanoparlante y a las *fablas* altoaragonesas. Su enmienda iba dirigida a precisar y defender el estatus de las lenguas de implantación territorial limitada, con objeto de que dichas lenguas pudiesen adquirir —como proponía en su enmienda núm. 77— «también carácter de cooficialidad en los municipios, comarcas o ámbitos en que se utilicen normalmente y lo soliciten los órganos representativos correspondientes a cada ámbito», ya que, como argumentaba, si se reconoce la posibilidad de la oficialidad del catalán en Cataluña, «no sabemos por qué no se le ha de dar a la zona catalano-parlante de Aragón».¹⁴

— Aunque ha sido profusamente reproducida, conviene citar, por último, la intervención del diputado Meilán Gil (Unión de Centro Democrático) una vez finalizada la votación sobre las enmiendas presentadas al art. 3:¹⁵

13 *Constitución Española. Trabajos Parlamentarios*, vol. I, Cortes Generales, Madrid, 1989, p. 876; *Diario de Sesiones del Congreso de los Diputados*, núm. 67, 1978, p. 2334.

14 *Constitución Española. Trabajos Parlamentarios*, vol. I, Cortes Generales, Madrid, 1989, pp. 895-896, 898; *Diario de Sesiones del Congreso de los Diputados*, núm. 67, 1978, pp. 2353-2354.

15 *Constitución Española. Trabajos Parlamentarios*, vol. I, Cortes Generales, Madrid, 1989, pp. 903-904 *Diario de Sesiones del Congreso de los Diputados*, núm. 67, 1978, pp. 2361-2362.

«Según la opinión de la Unión de Centro Democrático, la sistemática de este artículo no supone una gradación jerárquica de tres realidades distintas, de tal manera que el párrafo primero se refiriese al castellano, el segundo, jerárquicamente establecido, se refiriese a las otras lenguas de España, como pueden ser el catalán, el euskera o el gallego, y el tercero metiésemos esas otras manifestaciones de la riqueza lingüística de España, como pudieran ser el bable, el panocho o el fragatino. Entendemos que el párrafo 3 no tiene por qué reducirse a estas otras manifestaciones lingüísticas de España, sino que debe tener una aplicación que puede armonizar en su interpretación a los dos párrafos anteriores.»

En suma, aunque se optara por una expresión algo equívoca por su amplitud («modalidades lingüísticas»), de acuerdo con los antecedentes legislativos el objeto del programa normativo del precepto constitucional no son todas las manifestaciones de la diversidad lingüística que son estudiadas por la sociolingüística (sociolectos, argots, etnolectos, etc.), sino sólo las lenguas y sus variantes dialectales.¹⁶

En cuanto al criterio sistemático, algunos autores han argumentado que carecería de lógica que la Constitución declarase patrimonio cultural las variantes dialectales y no las lenguas «principales» de España.¹⁷ El argumento podría compartirse... si no existieran los apartados 1 y 2 del art. 3 CE. Existiendo esos dos apartados anteriores, puede cuestio-

¹⁶ Algunos autores divergen de la conclusión aquí extraída. Herrero de Miñón, uno de los siete miembros de la Ponencia constitucional y perteneciente a UCD, considera que los trabajos constituyentes «no son tan concluyentes» para determinar el significado de la expresión «modalidades lingüísticas». Vid. M. Herrero de Miñón, «Plurilingüismo, cooficialidad y lengua propia» en el bloque de constitucionalidad», *Teoría y realidad constitucional*, núm. 2 (monográfico: Lenguas y Constitución), 1998, pp. 131-132. Por su parte, J.I. López Susín, «Estatuto jurídico de las lenguas en la Comunidad Autónoma de Aragón», en J.M. Pérez Fernández (coord.), *Estudios sobre el estatuto jurídico de las lenguas en España*, Atelier, Barcelona, 2006, p. 222, deduce del «sentir de la doctrina» y de la intervención del diputado Meilán Gil, reproducida en el texto, la sinonimia entre lenguas y modalidades lingüísticas. Sin embargo, sólo invoca la postura de Entrena Cuesta, autor que defiende justamente lo contrario (*vid. infra* nota 41). Por otra parte, tanto el diputado Meilán Gil como otros citados en el texto se habían referido expresamente al panocho, denominación tradicional del habla de las zonas rurales de la huerta de Murcia, así como a una modalidad pseudoliteraria que utiliza dichos elementos dialectales. Esos rasgos dialectales se consideran un dialecto del castellano.

¹⁷ L. Tolívar Alas, «Normalización lingüística y Estatuto asturiano», *Lletres asturianes*, núm. 3, 1988, p. 9; Prieto de Pedro, «Artículo 3.º...», cit., p. 252: «¿cómo se podría interpretar que sólo las formas dialectales, las realidades lingüísticas accesorias, y no las lenguas mayores, las principales lenguas vivas de España, acceden a esa privilegiada consideración constitucional?».

narse que el art. 3.3 tenga la intención de situar a todas las manifestaciones de la riqueza lingüística de España bajo el mismo manto protector. En principio, el castellano y «las demás lenguas españolas» que gozan de un estatuto de oficialidad con arreglo al art. 3.2 CE no necesitan el «especial respeto y protección» del art. 3.3: ese «especial respeto y protección» no constituye una protección adicional a la que se deriva de la oficialidad. Si el apartado 3 no se hubiera incluido en el art. 3 de la Constitución, ¿habría imposibilitado la protección de las lenguas a las que se refieren los apartados 1 y 2 incluyendo la adopción de medidas de tutela positiva, o habría impedido su consideración como patrimonio cultural? La respuesta debe ser negativa. Los poderes públicos territoriales habrían dispuesto de suficientes títulos jurídicos para actuaciones de fomento y protección. El Estado dispone de los arts. 3.1, 44, 46 y 149.2 CE para proteger y fomentar el castellano como patrimonio cultural. E idénticos títulos tienen las comunidades autónomas para proteger y fomentar su lengua propia como patrimonio cultural (art. 3.2, 44, 46 y 148.1.17 CE). Igualmente, el art. 9.2 CE habilita para promover las condiciones para que la libertad y la igualdad del individuo y de los grupos sean reales y efectivas y para facilitar la participación de todos los ciudadanos en la vida cultural, y uno de los grupos en los que se inserta el individuo es el lingüístico.¹⁸

Ahora bien, existe una posible justificación para la inclusión de las lenguas aludidas en los apartados 1 y 2 en el ámbito de aplicación del apartado 3 y, en general, para la previsión del apartado 3 como cierre del modelo lingüístico dibujado por el art. 3 CE: esto es, una posible justificación para no reducir el art. 3.3 CE a una especie de «cajón de sastre» en el que se incluyan las modalidades lingüísticas no oficiales.¹⁹

18 La idea de que las lenguas forman parte del patrimonio cultural al que se refiere el principio rector del art. 46 CE es compartida por Tolivar Alas, *Las libertades lingüísticas*, cit., p. 241 y M. Vaquer Caballería, *Estado y cultura: la función cultural de los poderes públicos en la Constitución española*, Editorial Centro de Estudios Ramón Areces, Madrid, 1998, pp. 277, 305. Por su parte, Cobreros Mendazona, que contempla el art. 3.3 CE como un título jurídico habilitador para actuaciones de fomento de las lenguas minoritarias, reconoce que «si bien en caso de no haberse formulado expresamente este art. 3.3 CE podía fundamentarse también tal tipo de actuación en el marco más genérico del art. 9.2 CE, la explicitación que ahora se comenta lo justifica más fácil y claramente» (cit., pp. 47-48).

19 La expresión «cajón de sastre» proviene de Tolivar Alas, «Normalización lingüística...», cit., p. 9. Sin recurrir a esa expresión, la idea subyace a las manifestaciones de algunos diputados durante la tramitación constitucional del art. 3. Así, Fraga Iribarne se refirió a que el apartado 3.º del art. 3 «se refiere a todo lo demás», esto es, a lo que no es el castellano ni las lenguas que

Esa justificación consiste en que el apartado 3 rebasa el ámbito de protección establecido en los apartados anteriores o en otras disposiciones constitucionales, en cuanto que tiene como destinatarios al conjunto de los poderes del Estado. Mientras la protección del apartado 2 está acotada territorial y competencialmente («en las respectivas Comunidades Autónomas de acuerdo con sus Estatutos»), la protección del apartado 3 trascendería ese marco territorial y competencial y se extendería a todos los poderes públicos constituidos por la Constitución. En otras palabras, como examinaremos en el epígrafe 3, se trataría de una disposición constitucional que establece una indicación normativa, que vincula a todos los poderes públicos, para una tarea de Estado como es el «servicio de la cultura».

Por último, procede explorar el criterio sociológico («la realidad social del tiempo en que las normas han de ser aplicadas»). Este canon de interpretación, que suele descuidarse en la práctica,²⁰ puede conducir a resultados opuestos en esta cuestión. Algunos comentaristas del art. 3.3 CE consideran que las «modalidades lingüísticas» aludidas en el apartado 3 son las que no están contempladas en los apartados anteriores:²¹ una misma lengua no podría ser «oficial» de acuerdo con el apartado 2 y «modalidad» de «especial respeto y protección con arreglo al apartado 3». Esta interpretación asume la idea de que el art. 3.3 CE constituiría una cláusula residual que permitiría amparar «modalidades lingüísticas» que no hubieran obtenido un estatuto de oficialidad. Para Herrero de Miñón, esta idea se fundamenta en que la concreción de la referencia del art. 3.2 CE a las «distintas lenguas españolas» se halla primero en la Disposición Final de la Constitución y, después, en el resto del bloque de constitucionalidad. En suma, «modalidades lingüísticas» a los efectos

los Estatutos de autonomía declarasen oficiales: *vid. Constitución Española. Trabajos Parlamentarios*, vol. I, Cortes Generales, Madrid, 1989, p. 900; *Diario de Sesiones del Congreso de los Diputados*, núm. 67, 1978, p. 2358.

- 20 A. Nogueira López, «La regulación del pluralismo lingüístico. Otra lectura del marco constitucional de los derechos y deberes lingüísticos», *Revista Vasca de Administración Pública*, núm. 58, 2000, p. 279, observa precisamente en esta materia que «transcurridos veinte años de la aprobación de la Constitución la sensibilidad social pudiera ser otra y, al igual que en otros ámbitos, la interpretación del texto constitucional ha podido variar con respecto al espíritu inicial de los constituyentes». También Herrero de Miñón, cit., p. 132 se refiere a dicho criterio, concretamente para la determinación del significado del art. 3.3 CE.
- 21 Nogueira López, cit., p. 280; tesis reiterada en A.X. Ferreira Fernández, A. Nogueira López, A. Tato Plazo y L. Villares Naveira, *Estatuto xurídico da lingua galega*, Xerais, Vigo, 2005, Cap. 3: O marco constitucional e estatutario, p. 31.

del art. 3 serían todas aquellas respecto a las cuales no se ordenó la traducción y publicación subsiguiente del texto constitucional (catalán, euskera, mallorquín, valenciano y gallego) y que no han sido declaradas oficiales por los respectivos Estatutos de Autonomía.²²

A mi juicio, la relevancia hermenéutica a este respecto de la decisión por la que se ejecutó la Disposición Final y se ordenó traducir el texto constitucional resulta discutible. Cualquiera que fuera el autor de esa decisión, la Constitución no le atribuyó competencia para determinar cuáles serían las lenguas de España a los efectos de un amplio conjunto de disposiciones constitucionales (los arts. 3.2, 20.3 y 148.1.17 CE).²³ Entre el art. 3.2 CE y la norma estatutaria no puede interponerse una instancia no prevista constitucionalmente.

Es evidente que, si por «lenguas» debe entenderse aquellas que han sido consideradas oficialmente en los respectivos Estatutos de Autonomía (integrantes del bloque de constitucionalidad), habrá que admitir entonces el carácter flexible tanto de la categoría «lenguas» como de la categoría «modalidades lingüísticas». En la historia constitucional española existe un claro ejemplo de mejora progresiva del estatus jurídico de una lengua. La lengua occitana hablada en el Valle de Arán tuvo hasta 1990 el estatus de modalidad lingüística; entre 1990 y 2006 el estatus de lengua oficial en su propio territorio con arreglo a una Ley del Parlamento de Cataluña (Ley 16/1990), manteniendo, desde la perspectiva

22 Herrero de Miñón, «Plurilingüismo, cooficialidad...», cit., p. 131.

23 Cabe discutir también si, materialmente, fue correcta la decisión tomada de traducir el texto constitucional sólo a las lenguas citadas en el texto desde la propia perspectiva de la Disposición final. A este respecto A. Colomer Viadel sostiene que, como la finalidad de la publicación «también en las demás lenguas españolas» responde a un objetivo de política cultural e informativa, dicha publicación debía haberse hecho no sólo en las lenguas que iban a oficializar los Estatutos, sino en todas, y se refiere expresamente al aranés y al bable. Vid. A. Colomer Viadel, «Disposición Final», en O. Alzaga Villaamil (dir.), *Comentarios a las leyes políticas. Constitución de 1978*, t. XII, EDERSA, Madrid, 1988, p. 706. La decisión de 1978 se ha perpetuado. En 2004 el Senado publicó una edición de la Constitución en cinco lenguas (el texto oficial castellano junto a nuevas traducciones al euskera, catalán, gallego y valenciano): las traducciones fueron facilitadas por las instituciones académicas o parlamentarias «de los territorios en donde disfrutan de una lengua vernácula». La presentación del volumen, por el entonces Presidente del Senado, señala que el Senado «tiene el deber de fomentar la adecuada expresión del pluralismo cultural y lingüístico de la nación». Sin embargo, para entonces había varias lenguas amparadas y protegidas por norma autonómica (aragonés, *a fala* extremeña), y hasta oficiales en parte del territorio (aranés) o en parte de los usos (asturiano), todas ellas lenguas vernáculas de los correspondientes territorios. Vid. *Constitución española, Espainiako Konstituzioa, Constitució espanyola, Constitución española, Constitució espanyola*, Secretaría General del Senado, Madrid, 2004.

jurídico-constitucional, la condición de «modalidad lingüística» en el sentido del art. 3.3 CE; y, finalmente, en 2006, gracias a la reforma estatutaria, se ha convertido en una lengua oficial en el sentido del art. 3.2 CE. De la misma forma podrían detectarse nuevas «modalidades lingüísticas», no consideradas hasta la fecha.

A mi juicio, el criterio sociológico obliga a preguntarse cuáles son las «modalidades lingüísticas» que demandan «especial respeto y protección» en el Estado autonómico creado por la Constitución de 1978, cuando se han despejado las incógnitas de partida y conocemos las virtudes y las carencias del modelo lingüístico entonces diseñado. Una mínima indagación de la realidad social (o sociolingüística) arroja el siguiente cuadro de necesidades de protección.

En primer lugar, a menudo se olvida el dato de que las lenguas españolas con estatuto de oficialidad no gozan siempre de dicho estatuto en todo el ámbito territorial donde han sido utilizadas tradicional e históricamente. El modelo lingüístico español está intrínsecamente vinculado al modelo territorial. La autonomía territorial ha garantizado un alto grado de protección y normalización lingüística de las lenguas distintas del castellano allí donde las lenguas cuentan con una fuerte implantación y un amplio respaldo social, de forma que la población considera mayoritariamente dicha lengua como su «lengua propia» y como elemento principal de su identidad. Ahora bien, por una parte, las fronteras lingüísticas no siempre coinciden con los límites de las comunidades autónomas con estatuto de oficialidad.²⁴ El gallego se habla fuera de Galicia en zonas adyacentes a la Comunidad Autónoma de Galicia (en León y en el Oriente de Asturias).²⁵ El catalán se habla en la franja oriental de Aragón (lo que en catalán se suele denominar *Franja de Ponent*) y, al parecer, en algunos municipios de Murcia.²⁶ El art. 3.3 CE ofrece un marco mínimo de pro-

24 Al respecto *vid.* L. Tolivar Alas, «La extraterritorialidad de la oficialidad», en J.M. Pérez Fernández (coord.), *Estudios sobre el estatuto jurídico de las lenguas en España*, Atelier, Barcelona, 2006, pp. 175-196.

25 *Vid.* F. Fernández Rei, «A situación do galego en Galicia e no Occidente de Asturias, de León e de Zamora», en F. Fernández Rei y A. Santamarina Fernández (eds.), *Estudios de sociolingüística románica. Lenguas e variedades minorizadas*, Universidade de Santiago de Compostela, Santiago de Compostela, 1999, pp. 27-81; Ferreira Fernández, Nogueira López, Tato Plazo y Villares Naveira, *cit.*, pp. 59-62.

26 Para el catalán en Aragón, *vid.* E. Querol (coord.), *Llengua i societat als territoris de parla catalana a l'inici del segle XXI*, Generalitat de Catalunya, 2007; N. Sorolla, «El futur del cata-

tección y un cierto paliativo al desajuste entre fronteras administrativas y lingüísticas.²⁷ De hecho, tanto los Estatutos de Autonomía como los legisladores autonómicos han recurrido a la expresión «modalidades lingüísticas», y con ello al apartado 3 del art. 3 CE, para fundamentar en el plano formal un nivel de protección, mayor o menor según los casos, pero diferente de la oficialidad, destinado a lenguas que gozan de estatuto de oficialidad en el territorio de otra comunidad autónoma.

En segundo lugar, el régimen de oficialidad establecido estatutariamente en algunas comunidades autónomas por mandato constitucional no ha significado una protección y una normalización efectivas. En las comunidades autónomas de Valencia y de Navarra ha existido una fluctuante pero apreciable discrepancia entre los mandatos constitucionales, estatutarios y legales de oficialidad, promoción y protección y el plano de la aplicación efectiva.²⁸ En el caso navarro se añade la circuns-

là a la Franja», en E. Boix-Fuster (coord.), *Els futurs del català. Un estat de la qüestió i una qüestió d'estat*, Universitat de Barcelona, Barcelona, 2008, pp. 139-161; F. Nagore Laín, *Os territorios lingüísticos en Aragón*, Rolde de Estudios Aragoneses, Zaragoza, 2001; J.E. Gargallo Gil, «O catalán de Aragón», en F. Fernández Rei y A. Santamarina Fernández (eds.), *Estudios de sociolingüística románica. Lenguas e variedades minorizadas*, Universidade de Santiago de Compostela, Santiago de Compostela, 1999, pp. 235-276; F. Nagore Laín, «La política lingüística en la Comunidad Autónoma de Aragón en la década de 1996-2006», en M. Doppelbauer y P. Cichon (eds.), *La España multilingüe. Lenguas y políticas lingüísticas de España*, Praesens, Viena, 2008, pp. 131-167; y López Susín, cit., pp. 215-248. Para el catalán en Murcia, vid. A.C. Navarro Sánchez, «Estatuto jurídico del patrimonio lingüístico de la cuenca del Segura», en J.M. Pérez Fernández (coord.), *Estudios sobre el estatuto jurídico de las lenguas en España*, Atelier, Barcelona, 2006, pp. 473-500.

27 Hace un par de décadas, Tolivar Alas, *Las libertades...*, cit., p. 245, señalaba a este respecto lo siguiente: «Que el Constituyente ignorara la no identidad entre límites administrativos y lingüísticos parece imposible y que, deliberadamente, permitiera que una línea artificial otorgara a los de un margen derechos lingüísticos negados a los de enfrente, parece una atrocidad discriminatoria contraria a la filosofía de la propia Ley Fundamental. Por ello pensamos que no hubiera estado de más una delimitación previa del mapa lingüístico español, tanto para no imponer lenguas allí donde quizá nunca se hablaron, como para exigir un tratamiento digno a los enclaves y prolongaciones idiomáticas donde esos idiomas se conservan entre minorías.» Más recientemente, una visión pesimista sobre las posibilidades jurídicas y políticas de impulsar un mapa lingüístico general se encuentra en Tolivar Alas, «La extraterritorialidad...», cit., pp. 193-194.

28 Para la Comunidad Valenciana, vid. J. Ochoa Monzó, «La situación jurídica de la lengua propia en la Comunidad Valenciana tras veinte años de pretendida —pero preterida— normalización lingüística», *Revista Vasca de Administración Pública*, núm. 69(I), 2004, pp. 251-308; J. Ochoa Monzó, «Estatuto jurídico del valenciano», en J.M. Pérez Fernández (coord.), *Estudios sobre el estatuto jurídico de las lenguas en España*, Atelier, Barcelona, 2006, pp. 349-385; J. Ochoa

tancia agravante, jurídicamente muy relevante, de que el euskera no es oficial en todo el territorio de la Comunidad Foral de Navarra en virtud de la zonificación lingüística que impuso la Ley Foral del Vascuence de 1986.²⁹

En tercer lugar, existen realidades lingüísticas, de más o menos vitalidad y extensión territorial, que no han accedido al estatuto de oficialidad, como el asturleonés hablado en el Principado de Asturias y en Castilla y León,³⁰ el aragonés hablado en Aragón,³¹ la *fala* hablada en Extremadura,³² así como las lenguas árabe y bereber habladas en las ciudades autónomas de Ceuta y Melilla.

Monzó, I. Ferrán y M. Alcaraz, «La Llei d'ús i ensenyament del valencià, en via morta», *Revista de Llengua i Dret*, núm. 41, 2004, pp. 105-140; M. Teodoro i Peris, «La llengua a l'Estatut valencià. Comentaris a les disposicions lingüístiques del nou Estatut valencià», *Revista de Llengua i Dret*, núm. 49, 2008, pp. 125-142; M.A. Pradilla, «Vint-i-cinc anys de Llei d'Ús i Ensenyament del Valencià. Un futur incert per a la llengua», en E. Boix-Fuster (coord.), *Els futurs del català. Un estat de la qüestió i una qüestió d'estat*, Universitat de Barcelona, Barcelona, 2008, pp. 51- 79.

29 Para la Comunidad Foral de Navarra, *vid.* X. Arzoz Santisteban, «La convivencia lingüística en Navarra», *Revista Vasca de Administración Pública*, núm. 69(II), 2004, pp. 35-100; y X. Arzoz Santisteban, «Estatuto jurídico del euskera en Navarra», en J.M. Pérez Fernández (coord.), *Estudios sobre el estatuto jurídico de las lenguas en España*, Atelier, Barcelona, 2006, pp. 387-416.

30 *Vid.* X.A. González Riaño y X.L. García Arias, *Estudi sociolingüísticu de Lleón*, Academia de la Llengua Asturiana, Uviéu, 2006; N. Bartolomé Pérez, «Entre Asturias y Miranda. La recuperación de la llingua en Lleón y Zamora», *Lletres Asturianas*, núm. 94, 2007, pp. 27-55; J.M. Pérez Fernández, «Estatuto jurídico de la lengua asturiana», en J.M. Pérez Fernández (coord.), *Estudios sobre el estatuto jurídico de las lenguas en España*, Atelier, Barcelona, 2006, pp. 249-280; A.M. Cano González, «Normalizació e normativización do asturiano hoxe», en F. Fernández Rei y A. Santamarina Fernández (eds.), *Estudios de sociolingüística románica. Linguas e variedades minorizadas*, Universidade de Santiago de Compostela, Santiago de Compostela, 1999, pp. 107-132.

31 *Vid.* F. Nagore Laín, «O aragonés», en F. Fernández Rei y A. Santamarina Fernández (eds.), *Estudios de sociolingüística románica. Linguas e variedades minorizadas*, Universidade de Santiago de Compostela, Santiago de Compostela, 1999, pp. 155-212; Nagore Laín, *Os territorios...*, *cit.*; así como los trabajos, predominantemente dedicados a las modalidades lingüísticas altoaragonesas, incluidos en los siguientes volúmenes editados por M.L. Arnal y J. Giral: *Actas del I Encuentro Villa de Benasque sobre Lenguas y Culturas Pirenaicas (Benasque, 16-20 de septiembre de 1996)*, Gobierno de Aragón, 1997; *Actas del II Encuentro Villa de Benasque sobre Lenguas y Culturas Pirenaicas (Benasque, 1-4 de septiembre de 1998)*, Gobierno de Aragón, 2003.

32 Sobre la *fala*, *vid.* X. H. Costas González, «Valverdeiro, lagarteiro e mañego: o «galego» do Val do Río Ellas (Cáceres)», en F. Fernández Rei y A. Santamarina Fernández (eds.), *Estudios de sociolingüística románica. Linguas e variedades minorizadas*, Universidade de Santiago de Compostela, Santiago de Compostela, 1999, pp. 83-106; M.A. Encabo Vera, «Estatuto jurídico del patrimonio lingüístico de Extremadura», en J.M. Pérez Fernández (coord.), *Estudios sobre el estatuto jurídico de las lenguas en España*, Atelier, Barcelona, 2006, pp. 501-511.

2.2 · La protección de las variantes dialectales en el derecho comparado y en el derecho internacional. La eficacia de los tratados internacionales con arreglo al art. 10.2 CE

El elenco de criterios tradicionales de interpretación debe ser completado con el derecho comparado y con el recurso previsto en el art. 10.2 CE. Hoy ya no se puede concretar el alcance de una norma constitucional protectora sin acudir a los tratados internacionales ratificados por España en la misma materia. El Tribunal Constitucional ha reconocido que la Carta Europea de las Lenguas Regionales o Minoritarias puede producir en el ordenamiento constitucional los efectos hermenéuticos previstos en el art. 10.2 CE.³³

Como es sabido, la distinción entre lengua y dialecto depende más, en último término, de factores sociopolíticos que lingüísticos. Aquí no interesa analizar los factores de uno y otro tipo que inciden en esa distinción, sino poner de relieve que, en el derecho comparado, no suele existir lo que los sociolingüistas llaman *status planning* o en general *language planning* y lo que los estudiosos del derecho de las lenguas llaman genéricamente «derechos lingüísticos» en relación con las variantes dialectales de una lengua reconocida en un Estado. Si, por circunstancias políticas, se produce un cambio substancial en la consideración lingüística general sobre una variante dialectal, más tarde o más temprano se iniciarán los procesos de planificación lingüística (*status y corpus planning*) respecto a la «nueva» lengua.

En el Derecho comparado se ha prestado muy poca atención a la protección genuina de las distintas variedades dialectales o dialectos de las lenguas habladas en el territorio del Estado. Hay que tener en cuenta que una técnica de descrédito y ocultación de la diversidad lingüística existente en un Estado dado es la conversión, en el discurso oficial, de las diversas lenguas en dialectos de la lengua mayoritaria, sobre todo cuando pertenecen a la misma familia lingüística.³⁴

33 ATC 166/2005, FJ 5.

34 Por eso, hay que desconfiar de la aparente intención tuitiva de normas cuyo objeto de protección sean los dialectos. La Constitución de la Rusia imperial de 1906 establecía, después de declarar la lengua rusa como lengua general del Estado, que la utilización de las lenguas locales y de los dialectos se determinaría por leyes especiales (art. 3). Lo más probable es que la expresión «dialecto» se refiriera, en la época, a auténticas lenguas como el ucraniano o el bielorruso, considerados como «dialectos» de la lengua rusa. Un caso genuino de protección constitucional de

La poca atención jurídica dispensada a la protección de los dialectos puede explicarse en términos histórico-ideológicos. Los Estados-nación modernos se han creado sobre el principio «un Estado, una lengua», esto es, sobre la homogeneización lingüística de la población en torno a una determinada variante elevada a estándar lingüístico. En los procesos de estandarización lingüística se adoptan normas explícitas o implícitas de *corpus planning* por las cuales una determinada variedad dialectal se establece como la forma de expresión considerada «correcta» de la lengua oficial.³⁵ El proceso de estandarización lingüística suele acarrear la «imposición» en el sistema educativo de un estándar, basado normalmente en una determinada variedad dialectal, con consecuencias sociales y económicas no desdénables para aquellos segmentos de población que no tienen ese dialecto como propio: los hablantes de las formas no estándares de una lengua pueden tener tantas desventajas sociales y económicas y pueden estar tan estigmatizados socialmente como los hablantes de lenguas minoritarias.³⁶

las formas dialectales se encuentra en la Constitución del Estado austriaco de Vorarlberg (1984), que establece lo siguiente: «La lengua alemana es la lengua del Land. El Land velará por la protección de los dialectos hablados en Vorarlberg». Las variantes dialectales del alemán de Vorarlberg son las del alemánico (*alemannisch*), que se hallan también de Suiza y, por tanto, son distintas de las variedades más características de Austria (*österreichisch* y *bairisch*). Otro caso es el de la Comunidad francesa de Bélgica: el art. 2 del Decreto relativo a las lenguas regionales endógenas de la Comunidad francesa, de 24 de diciembre de 1990, declara que «las lenguas regionales endógenas forman parte del patrimonio cultural de la Comunidad; esta última tiene el deber de preservarlas, de favorecer su estudio científico y su uso, ya sea como instrumento de comunicación o como medio de expresión». Como lenguas regionales endógenas, se consideran tanto lenguas (el alemán y el luxemburgués) como dialectos locales del francés (*wallon, lorrain, picard, champenois*).

- 35 La lucha contra el *patois* en Francia es un ejemplo conocido. *Vid.* por todos M. de Certeau, D. Julia y J. Revel, *Une politique de la langue*, Gallimard, París, 2002 (reimpresión de la edición de 1975, con un nuevo epílogo). Más recientemente, y en una dimensión territorial y demográfica superior, China ha promovido un estándar oral de la lengua china creado en el siglo XX. La Constitución de 1982 establece que el Estado promoverá el uso nacional del putonghua. El 31 de octubre de 2000 se adoptó una ley sobre el uso nacional de la lengua china hablada y escrita. Esa ley establece que el putonghua constituirá la lengua hablada común y los caracteres estandarizados del chino la lengua escrita común.
- 36 D.A. Kibbee, «Legal and Linguistic Perspectives on Language Legislation», en D.A. Kibbee (ed.), *Language legislation and linguistic rights*, Amsterdam/Philadelphia, John Benjamins, 1996, p. 2; R. Dunbar, «Minority Language Rights in International Law», *International and Comparative Law Quarterly*, vol. 50, 2001, pp. 96-98; R.L. Creech, *Law and language in the European Union*, Groningen, Europa Law, 2005, pp. 50-51, 136-137.

En cualquier caso, la realidad es que la doctrina del derecho de lenguas y los documentos internacionales a menudo ignoran los conflictos intralingüísticos, o incluso excluyen expresamente la protección de las distintas variedades dialectales. Aparentemente, pocos tienen dudas de la legitimidad de la exclusión del reconocimiento de derechos lingüísticos a los dialectos.³⁷ Sólo quienes son conscientes de la imposibilidad de trazar una línea divisora entre lengua y dialecto, se plantean la cuestión de la legitimidad de restringir el reconocimiento de derechos a los hablantes de las lenguas exclusivamente.³⁸

La Carta Europea de las Lenguas Regionales o Minoritarias, que es el instrumento jurídico internacional más importante para la protección de las lenguas no dominantes, expresamente excluye de su ámbito de aplicación los «dialectos de la(s) lengua(s) oficial(es) del Estado»; más aún, deja una amplia discreción a los Estados que quieran ratificar la Carta para decidir qué formas de expresión usadas en su territorio son «lenguas regionales o minoritarias» y cuáles «dialectos».³⁹ Ahora bien, desde el momento en que un Estado considera como lenguas regionales o minoritarias determinadas formas de expresión, renuncia a su margen de discrecionalidad en la materia y queda obligado a cumplir con las obligaciones internacionales derivadas de la Carta.

37 En un estudio pionero, Tabory sostenía que «a legal distinction based on an objective definition of language is legitimate, for otherwise the fragmentation of dialects, and even accents, claiming linguistic rights would be endless». Vid. M. Tabory, «Language rights as human rights», *Israel Yearbook on Human Rights*, núm. 10, 1980, p. 189.

38 Así, a propósito de la Ley italiana sobre protección general de las minorías lingüísticas, Pizzorusso señala lo siguiente: «La exclusión de los grupos dialectales, alguno de los cuales había reivindicado —y en algún caso obtenido— una legislación (regional) de este tipo, se funda sobre el presupuesto, ciertamente erróneo, según el cual se podría establecer una distinción entre lenguas y dialectos sobre bases objetivas». Vid. A. Pizzorusso, «La reciente Ley italiana sobre protección general de las minorías lingüísticas», *Revista Vasca de Administración Pública*, núm. 58, 2000, p. 253. En Italia hay cierta preocupación doctrinal y social por el estatus jurídico y la conservación de los múltiples dialectos. A este respecto vid. E. Malfatti, «La tutela del pluralismo lingüístico in Italia tra »dialetti» e «lingue minoritarie». Bilancio e prospettive», *Lingua e stile*, XXXIX, 2000, pp. 249-287; P. Coluzzi, «Language planning for Italian regional languages («dialects»)», *Language Problems & Language Planning*, vol. 32, núm. 3, 2008, pp. 215-236, donde se defiende la planificación lingüística (estatus, corpus y adquisición) para los, entre doce y quince, dialectos del italiano. Para Bélgica, vid. *supra* nota 34.

39 Por ejemplo, a los efectos de Carta Europea, Alemania ha decidido que el bajo alemán es una «lengua regional», e, implícitamente, que el *alemannisch*, el *bairisch* o el *fränkisch* son dialectos.

El Reino de España añadió la siguiente declaración al instrumento de ratificación de la Carta Europea de las Lenguas Regionales o Minoritarias:⁴⁰

«España declara que, a los efectos previstos en los citados artículos, se entienden por lenguas regionales o minoritarias, las lenguas reconocidas como oficiales en los Estatutos de Autonomía de las Comunidades Autónomas del País Vasco, Cataluña, Islas Baleares, Galicia, Valencia y Navarra. Asimismo, España declara, a los mismos efectos, que también se entienden por lenguas regionales o minoritarias las que los Estatutos de Autonomía protegen y amparan en los territorios donde tradicionalmente se hablan.»

En el siguiente apartado de este trabajo se analizarán las consecuencias de la diferenciación efectuada entre lenguas «oficiales», por un lado, y lenguas «protegidas y amparadas», por otro, en relación con los compromisos contraídos con la ratificación de la Carta. Desde la perspectiva del presente apartado cabe afirmar que, para los poderes públicos del Estado, todas las lenguas reconocidas como oficiales o protegidas y amparadas en los Estatutos de Autonomía tienen la consideración de lenguas regionales o minoritarias a los efectos de la Carta y, en consecuencia, por un lado, se activan a su favor las obligaciones generales de protección derivadas de la ratificación de la Carta y, por otro, se podrán beneficiar de la interpretación hermenéutico-integrativa que posibilita el art. 10.2 CE.

2.3 • Conclusión

El art. 3.3 CE es aplicable al castellano, a las lenguas que cuentan con un estatuto de oficialidad en parte del territorio del Estado, a las

⁴⁰ Instrumento de ratificación de la Carta Europea de las Lenguas Regionales o Minoritarias, hecha en Estrasburgo el 5 de noviembre de 1992, BOE, núm. 222, de 15 de septiembre de 2001 (corrección de erratas: BOE, núm. 281, de 23 de noviembre de 2001). Sobre algunos problemas jurídicos de la técnica utilizada por España para ratificar la Carta *vid.* X. Arzoz, «The implementation of the European Charter for Regional or Minority Languages in Spain», en *The European Charter for Regional or Minority Languages: Legal Challenges and Opportunities*, Regional or Minority Languages, No. 5, Council of Europe Publishing, Estrasburgo, 2008, pp. 83-107, esp. 89-98.

lenguas que carecen de él y a las variedades dialectales de todas ellas. Esta conclusión es compartida por la doctrina mayoritaria.⁴¹ La jurisprudencia constitucional también se inclina por una concepción amplia de la noción de «modalidades lingüísticas».⁴²

No obstante, la relevancia constitucional del precepto se centra principalmente en las lenguas que no han sido declaradas oficiales allí donde se hablan tradicionalmente, incluyendo las lenguas oficiales habladas tradicionalmente fuera de las CCAA que las han declarado como oficiales (supuestos de enclaves o prolongación del territorio lingüístico más allá de las fronteras administrativas).

3 · **Ámbito de protección del art. 3.3 CE**

El ámbito de protección del art. 3.3 CE ha sido objeto de diversas interpretaciones. En el presente apartado se revisarán críticamente las principales interpretaciones doctrinales sobre el precepto y se propondrá una interpretación que oriente y fortalezca el modelo lingüístico constitucional.

41 R. Entrena Cuesta, «Art. 3», en F. Garrido Falla, *Comentarios a la Constitución*, 3.^a ed., Civitas, Madrid, 2001, p. 73 (la opinión no se modifica desde la primera edición de la obra, en 1980); Milian Massana, «La regulación constitucional», cit., p. 144; Tolivar Alas, *Las libertades lingüísticas*, cit., p. 87; L. Tolivar Alas, «Normalización lingüística...», cit., p. 9; A. López Basaguren, «El pluralismo lingüístico en el Estado autonómico», *Autonomías. Revista Catalana de Derecho Público*, núm. 9, 1988, p. 59; Cobreros Mendazona, cit., p. 46; Prieto de Pedro, «Artículo 3.º...», cit., p. 250; Vaquer Caballería, cit., pp. 277, 301, 304; J. Vernet (coord.), E. Pons, A. Pou, J.R. Solé y A.M. Pla, *Dret lingüístic*, Cossetània, Valls, 2003, p. 111. En contra, interpretando que la expresión «modalidades lingüísticas» es sinónima de «lenguas» y por tanto excluyendo las formas dialectales, *vid.* Herrero de Miñón, cit., p. 132; López Susín, cit., p. 223; J. Barcelona Llop, «Reflexiones dispersas sobre el derecho de los bienes culturales», en S. de Dios, J. Infante, R. Robledo y E. Torijano (coords.), *Historia de la propiedad: Patrimonio cultural*, Servicios de Estudios del Colegio de Registradores, 2003, pp. 582-585 (distingue entre modalidades lingüísticas previstas estatutariamente y modalidades lingüísticas «innominadas», como variedades dialectales, formas orales, modismos y expresiones del léxico popular).

42 SSTC 82/1986, FJ 1 y 4 (lenguas oficiales y no oficiales); 137/1986, FJ 1 (lenguas oficiales); 337/1994, FJ 6 (las lenguas cooficiales constituyen «una parte del patrimonio cultural al que se refiere el art. 3.3 CE»); 134/1997, FJ 2 (las diversas lenguas de los pueblos de España).

3.1 · El art. 3.3 CE como título habilitante autonómico para establecer el régimen jurídico de las modalidades lingüísticas

La interpretación mayoritaria contempla el art. 3.3 CE como el título habilitante que permite a las CCAA regular el régimen jurídico de las «distintas modalidades lingüísticas». El apartado 3 se ha construido «a imagen y semejanza» del apartado 2, y de esta manera se ha configurado el art. 3 como un sistema escalonado de consecuencias jurídicas.

Es evidente que existen algunas diferencias entre los apartados 2 y 3 del art. 3 CE. Mientras el apartado 2 se dirige a las CCAA, el apartado 3 no se dirige a ningún sujeto en especial. En primer lugar, no hay interpe-lación alguna dirigida *en particular* a las CCAA a proteger las modalidades lingüísticas tradicionalmente habladas en *sus* territorios, ni una reserva estatutaria para reconocer esa protección. Conviene recordar que, en el momento de la elaboración y promulgación de la Constitución, todavía no estaba claro que todos los territorios en cuyo seno se hablaran lenguas distintas del castellano fueran a constituirse efectivamente en CCAA, ni el tipo de autonomía de las CCAA no consideradas a priori como nacionalidades. En segundo lugar, mientras el apartado 2 contiene una obligación de resultado (el establecimiento de la oficialidad de la lengua distinta del castellano), el apartado 3 expresaría más bien una declaración de intenciones o, a lo sumo, una obligación de actividad, de respeto y protección de «la riqueza de las distintas modalidades lingüísticas».

Pero no es ésta la interpretación que ha prevalecido. De la misma forma que del art. 3.2 CE en conexión con el respectivo Estatuto de Autonomía deriva una competencia autonómica para regular el régimen de oficialidad,⁴³ el art. 3.3 CE facultaría también para establecer un régimen de protección en beneficio de las llamadas «modalidades lingüísticas». Es cierto que ese régimen de protección está indeterminado, pero tampoco la Constitución o los Estatutos definen el concepto de oficialidad. Diversas enmiendas presentadas al texto elaborado por la Ponencia constitucional dirigidas a introducir una mayor precisión —la enseñanza, la promoción o la posibilidad de declarar la oficialidad de las modalidades lingüísticas en los municipios o comarcas donde se hablasen por los órganos representativos de cada ámbito— fueron rechazadas en beneficio de la vaguedad de la fórmula finalmente retenida.

43 STC 82/1986, FJ 4.

Como se expondrá posteriormente con más detalle, varias CCAA han seguido la mencionada vía y han introducido en sus Estatutos de Autonomía disposiciones protectoras de las modalidades lingüísticas que tradicionalmente se hablan en su territorio, sin reconocerles el estatus de oficialidad.⁴⁴ Los primeros Estatutos en hacerlo fueron los de Cataluña (1979) y Principado de Asturias (1981). Aunque con ciertas diferencias, en ambos casos se procuró un engarce con el art. 3 CE y se identificó la lengua objeto de protección. El Estatuto catalán establecía que «el habla aranesa será objeto de enseñanza y de especial respeto y protección» (art. 3.4). La redacción del precepto está claramente inspirada en la del art. 3.3 CE.⁴⁵ El art. 4 del Estatuto asturiano disponía en su versión original que «el bable gozará de protección, se promoverá su uso, su difusión en los medios de comunicación y su enseñanza, respetando, en todo caso, las variantes locales y voluntariedad en su aprendizaje». Precisamente respecto a dicha versión, más limitada que la versión reformada de 1999, se ha afirmado que el art. 3.2 CE tuvo «una importancia notable a la hora de la redacción del Estatuto para el Principado. Su influencia, aún cuando pudo ser mucho mayor, se aprecia palmariamente. En realidad la Ley orgánica para Asturias prevé un sucedáneo de la cooficialidad lingüística, emulando otros textos autonómicos que, también en sus artículos preliminares, reconocen el alcance público de las lenguas nativas».⁴⁶ La construcción, en suma, del art. 3.3 CE como título habilitante para establecer un régimen de protección lingüística diferenciado (aunque no necesariamente contrapuesto o divergente) del de oficialidad, comenzó como una «corriente imitadora [de] baja intensidad» del régimen de oficialidad previsto en los Estatutos de País Vasco, Cataluña y Galicia.⁴⁷

El hecho de que diversas CCAA hayan protegido sus modalidades lingüísticas mediante una norma estatutaria es, sin duda, coherente con la naturaleza de norma institucional básica del Estatuto, pero no es un requisito impuesto por la Constitución: las CCAA correspondientes podían haber aprobado sus leyes de protección y fomento de las modalidades lingüísticas con fundamento directo en el art. 3.3

44 *Vid.* el epígrafe 4 de este trabajo.

45 Vaquer Caballería, *cit.*, p. 304.

46 Tolivar Alas, «Normalización lingüística...», *cit.*, p. 11.

47 La expresión entrecomillada en el texto es de Tolivar Alas, «Normalización lingüística...», *cit.*, p. 11.

CE.⁴⁸ La doctrina mayoritaria considera que las cláusulas estatutarias protectoras de las modalidades lingüísticas que no alcanzan el estatus de oficialidad se fundamentan en el art. 3.3 CE.⁴⁹ La jurisprudencia constitucional también parece asumir esta interpretación.⁵⁰

Un argumento para defender que la Constitución no excluye un sistema de protección que no esté basado en la oficialidad puede ser extraí-

48 Tolivar Alas, «Normalización lingüística...», cit., p. 10 apunta la licitud constitucional de que el legislador autonómico desarrollara directamente la protección constitucional, cuando el elenco de competencias estatutarias incluyese la tutela de la riqueza lingüística autóctona. Dado la calificación constitucional de «bien cultural» de las modalidades lingüísticas, no sería necesario, a nuestro juicio, una específica asunción estatutaria de la tutela de las modalidades lingüísticas, bastando la competencia genérica en materia de cultura.

49 *Vid.* en este sentido Tolivar Alas, «Normalización lingüística...», cit., p. 9; J. García Torres y J.L. Requejo Pagés, «Lengua oficial», en *Temas básicos de Derecho constitucional*, tomo I, Civitas, Madrid, 2001, p. 96.

50 Aunque parece asumir esa interpretación (*vid.* SSTC 82/1986, FJ 1 y 137/1994, FJ 2), la jurisprudencia constitucional nunca se ha pronunciado de manera inequívoca al respecto. El TC no ha podido desarrollar una jurisprudencia específica al respecto, porque no se han producido nunca conflictos de poderes a propósito del alcance de la protección constitucionalmente exigible o posible de las modalidades lingüísticas. Los únicos casos relacionados con una modalidad lingüística que han llegado al TC son los recursos de amparo electoral por la denegación de proclamación de candidaturas por haber sido aceptadas en bable. En el primer supuesto analizado (STC 27/1996), la Sala Segunda del TC rechazó el recurso de amparo porque «es evidente que el art. 4 del Estatuto Autonómico de Asturias no atribuye carácter oficial a la lengua utilizada por los recurrentes al aceptar las candidaturas» y que «sólo las lenguas cooficiales se encuentran permitidas como vehículo de los procedimientos administrativos, y el bable no lo es puesto que el Estatuto del Principado no lo establece así». No obstante, el voto particular de tres magistrados (González Campos, Viver Pi-Sunyer y Vives Antón) señaló que «no entrañaba el uso de una lengua ajena a la Comunidad Autónoma sino de una modalidad lingüística indudablemente enraizada en ella y que, con independencia de su realidad y peso social, es objeto de especial respeto y protección en el Estatuto de Autonomía de Asturias, de conformidad con el mandato del art. 3.3 CE, que aquel precepto desarrolla en cuanto a la promoción de su uso, difusión y enseñanza voluntaria». Cuatro años después, en dos recursos de amparo similares al mencionado, presentados después de la modificación del Estatuto de Autonomía (introducción del apartado 2 del art. 4) y de la aprobación de la Ley 1/1998 de Uso y Promoción del Bable/Asturiano, tanto el demandante como el Fiscal ante el TC invocaron el cambio de circunstancias normativas para que fuera estimado el recurso. Sin perjuicio de la relevancia del cambio de circunstancias, la Sala Segunda del TC (entonces formada por cinco magistrados, de los cuales tres habían suscrito el voto particular a la primera sentencia), que sólo admitió uno de los recursos, prefirió basar expresamente su decisión en los argumentos que habían fundamentado el voto particular a la sentencia de la misma Sala antes mencionada, la plena efectividad del derecho de acceso a cargos públicos, señalando «que la voluntad de concurrir a las elecciones es manifiesta, que la modalidad lingüística empleada resulta comprensible y que se han cumplido los demás requisitos exigidos por la ley» (STC 48/2000, FJ 4). El otro recurso de amparo fue inadmitido por inidoneidad del cauce utilizado (STC 49/2000, FJ 2).

do del art. 148.1.17 CE. La competencia que establece el art. 148.1.17 CE («fomento de la cultura, la investigación y, en su caso, de la enseñanza de la lengua de la Comunidad Autónoma») no se circunscribe a las CCAA que tengan la intención de declarar la oficialidad de la lengua propia.⁵¹ Es más, el Tribunal Constitucional ha deducido la obligación (que no facultad) de los poderes públicos de asegurar el conocimiento de las lenguas oficiales del propio estatuto de oficialidad.⁵² La idea de que la enseñanza de una lengua era una consecuencia implícita del régimen de oficialidad fue también manifestada durante la elaboración del texto constitucional por diputados, como Fraga Iribarne, justamente con el fin de no precisar, aumentar y, sobre todo, generalizar cualesquiera consecuencias jurídicas del art. 3.3 CE.⁵³

En consecuencia, el art. 148.1.17 CE faculta a las CCAA a asumir la competencia de fomento de la enseñanza de las lenguas habladas tradicionalmente en la Comunidad, con independencia de que, estatutariamente, se establezca una doble oficialidad lingüística. Esta competencia no desplaza la competencia sobre enseñanza no universitaria que, inicialmente, podía estar en manos del Estado o de la Comunidad Autónoma. Así, las CCAA de Principado de Asturias y de Aragón asumieron desde un principio el fomento de la enseñanza o el estudio de las modalidades lingüísticas habladas en su territorio, aun sin contar con la competencia estatutaria sobre enseñanza no universitaria: hasta recibir la transferencia de la educación no universitaria a finales de los años noventa del siglo pasado, la incorporación de la enseñanza de la lengua propia al sistema público de enseñanza no universitaria, de titularidad

51 Como ha señalado Tolivar Alas, «Normalización lingüística...», cit., p. 22, «la Constitución... ni en las menciones tuitivas de su Preámbulo y del artículo 3.3; ni en el acceso plural a los medios públicos de comunicación (artículo 20.3); ni al referirse a la enseñanza de la lengua de la Comunidad Autónoma (artículo 148.1.17)», exige que ésta sea oficial».

52 Ya en la STC 88/1983, FJ 3, el TC señaló que «el Estado en su conjunto (incluidas las Comunidades Autónomas) tiene el deber constitucional de asegurar el conocimiento tanto del castellano como de la lengua propia de la Comunidad que tiene carácter de lengua oficial». En una ocasión el TC ha acudido al art. 148.1.17 CE para dilucidar un conflicto competencial. En la STC 134/1997, ante el conflicto planteado sobre la titularidad, estatal o autonómica, de la facultad de exención de la enseñanza de la lengua catalana, el TC resuelve que la competencia corresponde a la comunidad autónoma en virtud del título competencial específico autonómico sobre la enseñanza de la lengua catalana, derivado del art. 148.1.17 CE.

53 *Constitución Española. Trabajos Parlamentarios*, vol. I, Cortes Generales, Madrid, 1989, p. 900; *Diario de Sesiones del Congreso de los Diputados*, núm. 67, 1978, p. 2358.

estatal, requirió el correspondiente convenio entre la Comunidad Autónoma y el Ministerio de Educación y Ciencia.⁵⁴

3.2 · La controversia sobre la gradación jerárquica

La principal controversia doctrinal relativa al art. 3.3 CE ha girado en torno a la eventual existencia de una gradación jerárquica o triple escalonamiento del nivel de protección de las lenguas y modalidades lingüísticas en España. Ciertamente, la estructura tripartita del art. 3 y su triple objeto de regulación en orden descendente (castellano/lenguas oficiales de las CCAA/modalidades lingüísticas) sugiere la idea de una ordenación graduada, si no en la posición jerárquica de las lenguas (o «modalidades lingüísticas») en sí consideradas, sí al menos en el nivel de las consecuencias jurídicas establecidas para las lenguas concernidas.⁵⁵ La jerarquización de las consecuencias jurídicas asignadas a las diversas lenguas es compatible con el postulado de su igual dignidad.⁵⁶

La tesis de la jerarquización fue gráficamente expuesta por el diputado Fraga Iribarne durante la propia elaboración del precepto en la Comisión de Asuntos Constitucionales y Libertades Públicas, con la metáfora del art. 3 como «un cohete de tres estadios, primero, segundo y tercero (...) la afirmación primera es importante, la segunda también es importante y la tercera también, pero por este orden». «En la mente de la Ponencia —señaló el citado diputado—, y creo que puedo hablar por todos los que estuvieron presentes, como dije antes, los tres números del, a nuestro juicio, ponderado y equilibrado artículo 3.º, se refieren a tres problemas distintos», a saber: el estatus del castellano, el de las lenguas que se declaren oficiales por los Estatutos de Autonomía y «todo

54 Tolivar Alas, «Normalización lingüística...», cit., pp. 16, 23; Nagore Laín, «La política lingüística...», cit., p. 146.

55 El modelo jerárquico de lenguas es llevado hasta sus últimas consecuencias por M. Doppelbauer, «La Constitución y las lenguas españolas», en M. Doppelbauer y P. Cichon (eds.), *La España multilingüe. Lenguas y políticas lingüísticas de España*, Praesens, Viena, 2008, pp. 26-28. El autor distingue cuatro niveles: 1) castellano; 2) lenguas cooficiales; 3) modalidades lingüísticas reconocidas; 4) lenguas sin ningún reconocimiento oficial (en esta categoría sitúa el árabe, el caló y el portugués).

56 Al respecto *vid.* J.C. Moreno Cabrera, *La dignidad e igualdad de las lenguas. Crítica de la discriminación lingüística*, Alianza Editorial, Madrid, 2000.

lo demás».⁵⁷ Es cierto que la idea de jerarquización fue rechazada expresamente por el diputado Meilán Gil en una intervención que se ha citado con profusión,⁵⁸ pero la propia necesidad del desmentido pone de manifiesto que había diputados que recelaban de la jerarquización jurídica que, aparentemente, destilaba el art. 3. Ante esos recelos y los datos objetivos que se desprenden del art. 3, mi punto de vista es que la opinión del diputado Meilán Gil no puede considerarse concluyente a este respecto.

La tesis de la gradación jerárquica es controvertida y repudiada por diversos autores. Para los críticos de la citada tesis, el apartado 3 constituye un complemento de los apartados anteriores del art. 3.⁵⁹ De alguna forma, la idea de la gradación jerárquica y la propia diversidad de tratamiento jurídico derivada resultan incómodas: los ciudadanos dispondrían de distintos derechos lingüísticos según la lengua en que habitualmente se expresen, y ello parece violar el principio de igualdad desde una perspectiva subjetiva.⁶⁰ Sin embargo, la diversidad de tratamiento es posible constitucionalmente. El nivel de derechos lingüísticos reconocidos no tiene por qué ser idéntico en las distintas CCAA con lengua oficial propia con arreglo al art. 3.2 CE; incluso los derechos lingüísticos pueden variar dentro de la misma comunidad autónoma por razón del lugar de residencia de los hablantes (caso de Navarra).⁶¹

Si se acepta una interpretación amplia del concepto «modalidades lingüísticas», no cabe negar la existencia de un sistema graduado de protección.⁶² En efecto, aunque todas sean igualmente «modalidades

⁵⁷ *Constitución Española. Trabajos Parlamentarios*, vol. I, Cortes Generales, Madrid, 1989, pp. 886, 900; *Diario de Sesiones del Congreso de los Diputados*, núm. 67, 1978, pp. 2344, 2358.

⁵⁸ *Id. supra* nota 15 y texto que le acompaña.

⁵⁹ Cobreros Mendazona, cit., pp. 46, 48; Vaquer Caballería, cit., pp. 276-278; Vernet/Pons/Pou/Solé/Pla, cit., p. 111; López Susín, cit., p. 229; Pérez Fernández, cit., p. 59.

⁶⁰ J. Vernet, en J. Vernet y R. Punset, *Lenguas y Constitución*, Iustel, Madrid 2007, p. 56, aunque finalmente parece considerar que se respeta el principio desde una perspectiva objetiva.

⁶¹ La posibilidad constitucional de esta discontinuidad y de esta diversidad de estándares de protección es afirmada por la doctrina: J. Vernet i Llobet, «La regulación del plurilingüismo en la Administración española», en A. Bastardas y E. Boix (dirs.), *¿Un Estado, una lengua? La organización política de la diversidad lingüística*, Octaedro, Barcelona, 1994, p. 121; Tolivar Alas, «Normalización lingüística...», cit., p. 11 («el artículo 3.2 de la Constitución facilita el escalonamiento de las cooficialidades») y «La extraterritorialidad...», cit., p. 195.

⁶² Tolivar Alas, cit., p. 242; M. Alcaraz Ramos, *El pluralismo lingüístico en la Constitución Española*, Congreso de los Diputados, Madrid, 1999, p. 41.

lingüísticas», el castellano y diversas lenguas distintas del castellano se pueden amparar por mandato constitucional y refrendo estatutario en los apartados 1 y 2 del art. 3, que expresamente reconocen su oficialidad, mientras que las demás lenguas que «sólo» son «modalidades lingüísticas» deben conformarse con la protección que les dispensa el apartado 3. Las medidas de fomento y protección de las lenguas oficiales no necesitan fundamentarse en el apartado 3 del art. 3. Estas medidas, como antes se señaló, pueden basarse suficientemente en títulos habilitantes explícitos y amplios de la Constitución (arts. 3.1 y 2, 9.2, 44, 46. 148.1.17 y 149.2). Los críticos de la tesis de la gradación jerárquica en algún momento terminan por reconocer que pueden existir lícitamente distintos niveles de protección, y que el nivel máximo les corresponde a las lenguas que gozan de un régimen de oficialidad.⁶³

El apartado 3 del art. 2 CE no puede interpretarse de forma aislada, sino en estrecha conexión con los demás apartados del propio artículo, en particular en conexión con el apartado 2. El apartado 2 del art. 3 CE es el centro de gravedad de la regulación constitucional del pluralismo lingüístico.⁶⁴ Sin ese apartado el modelo lingüístico español habría sido otro. La única posibilidad coherente para descartar racionalmente la tesis de la gradación jerárquica o triple nivel de protección requeriría asumir al mismo tiempo las siguientes dos premisas: a) la atribución de un

63 Este es el caso de Vernet/Pons/Pou/Solé/Pla, cit., que excluye inicialmente que la estructura del art. 3 comporte «una gradació jeràrquica de tres realitats lingüístiques distintes» (p. 111), y luego afirma que «la concreció de la garantia constitucional derivada del precepte constitucional pugui variar en les diferents realitats lingüístiques en les quals es plantegi l'aplicació. En aquest punt, cal diferenciar les llengües que ja gaudeixen de la protecció màxima que ofereix la declaració d'oficialitat, de la resta de llengües protegides únicament en el marco de l'article 3.3 CE. Pel que fa a les llengües distintes del castellà, si les primeres es *normalitzen*, en les segones prevaldria la idea de *conservació*» (p. 112). Por su parte, Prieto de Pedro («Artículo 3.º...», cit., pp. 259-260) afirma lo siguiente: «Como creemos haber demostrado, el centro de gravedad del sistema constitucional de pluralismo lingüístico está en el apartado 3 del artículo 3 C.E. y no en los dos primeros ordinales. Y aceptado así se podrían distinguir diversos planos en las consecuencias jurídicas de la afirmación de la riqueza lingüística como patrimonio cultural. El primero es la protección *activa* de ese sistema diverso de lenguas, a cuyo servicio los apartados 1 y 2 del mismo artículo consagran la cooficialidad del castellano y de las otras *principales* lenguas españolas como la expresión jurídica más adecuada de ese bilingüismo social. Aparte, el precepto reclama también, *aunque no lleguen a alcanzar la protección de lenguas oficiales, el cuidado de las otras modalidades lingüísticas de España con menor vitalidad e implantación social.*» (énfasis añadido).

64 En este mismo sentido Herrero de Miñón, cit., pp. 133-135, así como Tolivar Alas, «Normalización lingüística...», cit., p. 11 («piedra angular» del proceso de configuración de los derechos lingüísticos).

carácter imperativo inderogable al apartado 2 del art. 3; y b) la equiparación semántica de la expresión «modalidades lingüísticas» utilizada en el apartado 3 del art. 3 con el término «lenguas oficiales».

En el epígrafe anterior ya argumentamos nuestra conclusión de que la noción constitucional de «modalidades lingüísticas» incluye lenguas, oficiales o no, y formas dialectales. Descartada la segunda premisa, a continuación nos centraremos en la primera. La primera premisa puede reformularse de la siguiente manera: no existiría un escalonamiento de la protección de las lenguas distintas del castellano si todas ellas gozaran por mandato constitucional de una declaración de oficialidad. En tal supuesto, sería evidente que el apartado 3 del art. 3 habría de tener un contenido distinto y complementario del de los apartados anteriores para las lenguas contempladas en esos dos apartados, ya que el apartado 3 no autorizaría a tratar de forma diferente a ciertas «modalidades lingüísticas».

De la voluntad del constituyente parecía desprenderse que la declaración de oficialidad de *todas* las lenguas distintas del castellano tenía carácter imperativo («serán oficiales») para las comunidades autónomas que se constituyeran. Esta ha sido la interpretación mayoritaria en la doctrina especializada desde la proclamación de la Constitución.⁶⁵ La *declaración* de oficialidad de la lengua o lenguas habladas en la correspondiente comunidad autónoma no queda sujeta al principio dispositivo como, p. ej., las decisiones relativas a la constitución en comunidad autónoma y al nivel de competencias asumidas. En la medida en que, de acuerdo con las previsiones constitucionales, una o varias provincias con lengua propia se constituyan en comunidad autónoma, su norma institucional básica debe incorporar la oficialidad de la lengua distinta

⁶⁵ Entrena Cuesta, cit., p. 64; Milian Massana, «La regulación constitucional...», cit., p. 136 deduce incluso «la voluntad del constituyente de que *todas* las lenguas españolas sean oficiales en las respectivas Comunidades autónomas» (énfasis en el original); López Basaguren, «El pluralismo lingüístico...», cit., p. 48; Cobreros Mendazona, cit., p. 44; I. Agirreazkuenaga, «Reflexiones jurídicas sobre la oficialidad y el deber de conocimiento de las lenguas», *Estudios sobre la Constitución Española. Homenaje al profesor Eduardo García de Enterría*, t. II, Civitas, Madrid, 1991, p. 679; Vaquer Caballería, cit., pp. 280-282; Vernet, *Lenguas y Constitución*, cit., pp. 34-35, así como los autores citados en las siguientes notas. Más ambiguo resulta J.M. Baño León, «El ejercicio del pluralismo lingüístico en la Administración Pública», *Revista Española de Derecho Administrativo*, 1987, pp. 226-227: «remisión del alcance del bilingüismo a los Estatutos de autonomía (...) De acuerdo con el principio dispositivo que informa la organización territorial en nuestra Constitución es el Estatuto de autonomía la norma encargada de establecer la oficialidad de las lenguas distintas del castellano».

del castellano como elemento fundamental de la ordenación del pluralismo lingüístico dentro su territorio. La Constitución remite a los respectivos Estatutos de Autonomía el establecimiento del régimen de oficialidad de la lengua propia. Esta remisión se contempla como una reserva de estatuto. A los Estatutos corresponde precisar los efectos y el contenido específico de la oficialidad de la lengua propia. El art. 3.2 CE configura la norma estatutaria como la norma constitucionalmente competente para la configuración del modelo lingüístico de cada comunidad autónoma en directo desarrollo de la normativa constitucional.⁶⁶

Esta combinación de decisión constitucional inequívoca a favor de la oficialidad de las lenguas distintas del castellano, por un lado, y regulación autonómica (descentralizada) del contenido de esa oficialidad, por otro, puede verse como uno de los elementos flexibles del modelo lingüístico constitucional. Dentro de ese marco general común de oficialidad de las lenguas distintas del castellano pueden convivir, en suma, diversas regulaciones autonómicas del contenido y las consecuencias de la oficialidad de la propia lengua. En suma, las comunidades autónomas tienen cierto margen para, por vía de estatuto, modular las consecuencias e incluso limitar algunos de los efectos que se derivan de la oficialidad.⁶⁷

Sin embargo, como es conocido, el despliegue del Estado autonómico ha dejado varias lenguas españolas estatutariamente al margen del régimen de oficialidad previsto en el art. 3.2, e incluso al margen del

⁶⁶ López Basaguren, «El pluralismo lingüístico...», *cit.*, p. 52. En el mismo sentido, E. Fossas Espadaler, *El principio dispositivo en el Estado autonómico*, IVAP-Marcial Pons, Madrid, 2007, p. 98 señala la regulación del régimen de cooficialidad de las lenguas propias como manifestación material del principio dispositivo, como aspecto vinculado al autogobierno.

⁶⁷ A. Milian Massana, «La ordenación estatutaria de las lenguas españolas distintas del castellano», *Revista Vasca de Administración Pública*, núm. 6, 1983, pp. 241-242, precisaba que, sin desnaturalizar la oficialidad, la modulación podría consistir en una limitación territorial (excluir la eficacia de la oficialidad en aquellos territorios en que «tradicional e históricamente no se ha usado la lengua propia»), en una limitación del ámbito de la oficialidad («una reducción de las Administraciones Públicas para las que la oficialidad vaya a ser jurídicamente relevante»), y en una suspensión del núcleo de la oficialidad consistente en que los ciudadanos no puedan alegar incompreensión ante las comunicaciones en cualquiera de las lenguas oficiales «mientras los poderes públicos no hubieran puesto los medios necesarios que permitieran facilitar y asegurar su conocimiento». En idéntico sentido, Milian Massana, «La regulación constitucional...», *cit.*, pp. 134-135. Tolivar Alas, «Normalización lingüística...», *cit.*, p. 12; Cobrerros Mendazona, *cit.*, p. 46; G. Monreal Zia, «La oficialidad del euskara en Navarra», en E. Cobrerros (coord.), *Jornadas sobre el régimen jurídico del euskera*, IVAP, Oñati, 1990, p. 128; A. López Basaguren, «Las lenguas oficiales entre Constitución y Comunidades Autónomas: ¿Desarrollo o transformación del modelo constitucional», *Revista Española de Derecho Constitucional*, núm. 79, 2008, p. 86.

mandato de «especial respeto y protección» del art. 3.3, en las comunidades autónomas en las que han sido tradicionalmente habladas. Algunos autores han cuestionado la constitucionalidad de la exclusión estatutaria de ciertas lenguas del régimen de oficialidad.⁶⁸ En cambio, a juicio de otros autores, la evolución del Estado autonómico parece avallar la postura sobre el carácter potestativo de la oficialidad de las lenguas distintas del castellano.⁶⁹

Los constituyentes no concibieron un modelo de oficialidad lingüística generalizado para todas las modalidades lingüísticas. No cabía duda de que las CCAA conformadas por colectividades con una fuerte impronta lingüístico-identitaria iban a hacer uso inmediato de la facultad constitucionalmente reconocida de declarar la oficialidad de la lengua propia, con independencia de que la norma constitucional se hubiera formulado en términos facultativos (como intentaron algunos sectores) o en términos imperativos (como finalmente se aprobó). El apartado 3 era el instrumento jurídico para diferenciar entre lenguas oficiales y lenguas a proteger de una forma más imprecisa.

La institucionalización de las lenguas distintas del castellano asociada a los procesos de descentralización política, todo lo positiva que ha sido para las lenguas concernidas en las correspondientes comunidades autónomas, deja en el camino aquellas lenguas españolas distintas

68 En fecha temprana, Milián Massana, «La ordenación estatutaria...», p. 240 lo consideraba de dudosa constitucionalidad. También Tolivar Alas, *Las libertades lingüísticas*, cit., p. 176 («posible inconstitucionalidad por defecto») y Agirreazkuenaga, «Reflexiones jurídicas...», cit., pp. 681-682 tienen dudas sobre la constitucionalidad de una norma estatutaria como la navarra, que excluye del régimen de la oficialidad todo o parte del territorio en el que se hable tradicionalmente la correspondiente lengua. Otros autores apuntan a la inconstitucionalidad de la abolición de la oficialidad, esto es, la posibilidad de que una reforma estatutaria aboliese la declaración de oficialidad de las lenguas distintas del castellano que ya gozasen de tal protección: *vid.* Alcaraz Ramos, cit., 41.

69 Postura que defiende expresamente A. López Castillo, «Aproximación al modelo lingüístico español: un apunte crítico», *Revista de Derecho Político*, núm. 71-72, 2008, pp. 318, 323. Este autor, que no recoge la opinión doctrinal mayoritaria contraria, argumenta básicamente con «la práctica»: «Que en su discrecional aplicación esa flexibilidad y apertura permiten configuraciones graduales y proyecciones diversas, es algo que la práctica confirma» (p. 324). También M. Revenga Sánchez («Notas sobre oficialidad lingüística y cultura constitucional», *Revista de Llengua i Dret*, núm. 43, 2005, pp. 134-136) ha subrayado la amplia desconstitucionalización del tema lingüístico en la Constitución, sosteniendo que «la Constitución trasluce una visión *promocional y desentendida* del bilingüismo: es amplísima en lo que pueda tener de sustento para la actuación autonómica dirigida a la materialización del bilingüismo y, al propio tiempo, es miope en lo relativo a los derechos lingüísticos y decididamente opaca (o más bien *ciega*) en cuanto al concepto mismo *lenguas de España*.» (énfasis en el original).

del castellano de menor vitalidad y fuerza social, o aquellas lenguas cuyos hablantes constituyen un grupo reducido, un enclave o una zona limítrofe de una comunidad lingüística vecina. Sin régimen de oficialidad y sin que la mayoría de la población comparta la misma noción sobre el valor intrínseco de la lengua minoritaria, la protección de esas realidades lingüísticas queda confiada a la buena voluntad de las autoridades autonómicas.⁷⁰

Tanto la aprobación de los Estatutos como la práctica posterior no sólo han corroborado la idea de escalonamiento de los niveles de protección que sugiere la estructura y el contenido del art. 3, sino que se han multiplicado los niveles de protección en el segundo y el tercer escalón que, conceptualmente, consagran los apartados 2 y 3, en consonancia con la voluntad de las mayorías políticas existentes en cada comunidad autónoma. Por un lado, el contenido del régimen de oficialidad, así como su aplicación efectiva, divergen de comunidad autónoma a comunidad autónoma (incluso al interior de una misma comunidad autónoma). Una lengua puede ser objeto de regulaciones y de políticas lingüísticas muy diferentes en el seno del mismo Estado, en territorios limítrofes, y bajo el imperio de la misma declaración constitucional de oficialidad.⁷¹ Por otro lado, la protección de las «otras» modalidades lingüísticas se ha regulado de una forma desigual.⁷²

La doctrina considera que, en algunos territorios (Principado de Asturias y la llamada «zona mixta» de Navarra), se han introducido regímenes que, sin alcanzar la densidad de la oficialidad «plena», reconocen a los ciudadanos derechos público-subjetivos al uso de la lengua en las relaciones con determinadas autoridades. Estos regímenes intermedios pueden interpretarse bien como degradación del mandato cons-

70 Sobre este aspecto ha llamado la atención también López Basaguren, «Las lenguas oficiales...», pp. 86 en nota y 87: «Los Estatutos de Autonomía tenían, en consecuencia, un ámbito de disposición relativamente amplio, aunque la práctica totalidad de los correspondientes a Comunidad Autónoma con una mayor sensibilidad por la cuestión de su lengua distintiva optaron por un sistema similar. Esto ha hecho perder, por una parte, la perspectiva respecto al alcance de la disponibilidad estatutaria y, por otra, *ha repercutido negativamente en la adecuada protección de las lenguas arraigadas en otras Comunidades Autónomas de forma muy limitada territorialmente o, si se quiere, marginal, no vinculadas a la identidad regional en su conjunto*» (énfasis añadido).

71 Para el caso del catalán/valenciano en Valencia y del euskera en Navarra *vid. supra* notas 28 y 29.

72 *Vid.* el epígrafe 4.

titucional y estatutario de oficialidad de la lengua, bien como desarrollo «al alza» del mandato de «especial respeto y protección». Así, los autores hablan de «semioficialidad lingüística»,⁷³ de «oficialidad parcial»⁷⁴ o de un «*tertium genus*»⁷⁵ entre oficialidad y ausencia de oficialidad.⁷⁶ En ambas hipótesis —degradación del mandato constitucional y estatutario de oficialidad o desarrollo «al alza» del mandato de «especial respeto y protección»— se trataría de variantes adicionales de escalonamiento no expresamente previstas, aunque posibles de acuerdo con la Constitución.

La diferencia entre el estatuto de lengua oficial y la consideración de modalidad lingüística «meramente» protegida sólo puede entenderse con criterios extrajurídicos, básicamente políticos. El análisis teórico-jurídico abstracto no puede dar cuenta del significado y alcance de los procesos políticos que habilita y encauza el art. 3.2 CE. Sin duda el art. 3 CE vino a resolver un problema de carácter político: el de las «nacionalidades» (art. 2 CE) que aspiraban al autogobierno y al reconocimiento jurídico de su lengua propia al más alto nivel, porque ésta era un elemento esencial de su identidad. En este sentido Herrero de Miñón afirma que las lenguas que son oficiales de acuerdo con el art. 3.2 CE «tienen una dimensión netamente política y así serán tratadas, mientras que las segundas [las modalidades lingüísticas] son un bien cultural y, en conse-

73 Vernet, *Lenguas y Constitución*, cit., p. 57 en relación con el estatuto jurídico de la lengua asturiana.

74 Pérez Fernández, «Estatuto jurídico...», cit., p. 257 en relación con el estatuto jurídico de la lengua asturiana.

75 I. Agirreazkuenaga, «Dictamen jurídico emitido a requerimiento del Alcalde del Ayuntamiento de Lekunberri (en representación de otras Administraciones e instituciones) sobre la legalidad del Decreto Foral 372/2000, de 11 de diciembre, por el que se regula el uso del vascuence en las Administraciones públicas de Navarra (BON de 5 de enero de 2001)», *Revista Vasca de Administración Pública*, núm. 59, 2001, pp. 432-433, y *Diversidad y convivencia lingüística*, Diputación Foral de Gipuzkoa, Donostia-San Sebastián, 2003, p. 214 en relación con el estatuto jurídico del euskera en la zona «mixta» de Navarra.

76 Su posibilidad había sido admitida ya de forma general por Tolivar Alas, «Normalización lingüística...», cit., p. 11: «Entre la cooficialidad generalizada y el vago respeto y protección sí pueden existir, a nuestro juicio, fórmulas intermedias no salidas únicamente de una lógica anti-maximalista sino de la propia redacción de la norma fundamental». El propio autor la había incluso aplicado tentativamente al Estatuto asturiano en su versión inicial de 1981 (por tanto, anterior a la reforma de 1999 y a la Ley de promoción del asturiano de 1998): «casi sin pretenderlo, el Estatuto viene a encontrarse con esta tesis de la cooficialidad parcial al ordenar —o si se prefiere, normalizar— el uso y promoción del asturiano por particulares, medios de comunicación y enseñantes (artículo 4), así como indirectamente, en la toponimia (artículo 11 a)» (p. 13); o hablaba de un «acercamiento a una embrionaria cooficialidad» (p. 15).

cuencia, deberán ser objeto de una política cultural». ⁷⁷ «¿Qué es lo que convierte la lengua —se pregunta el citado autor— en factor eminentemente político y no sólo en objeto de una política cultural? (...) La lengua no se oficializa por ser la más útil al grupo para su comunicación exterior e, incluso, ni siquiera interior, sino para la autoidentificación del mismo.» ⁷⁸ Si, como resultado final, existe un tratamiento desigual, no es porque hubiera un designio constitucional discriminatorio, sino porque entre las comunidades lingüísticas existían y existen diferencias en el nivel de implantación de las lenguas y en el nivel de identificación de la mayoría de la comunidad política con la correspondiente lengua: las primeras articulaban reivindicaciones políticas de autogobierno y de reconocimiento al más alto nivel de su lengua propia, y las otras, careciendo de la capacidad o de la vocación de autogobierno, a lo sumo podían aspirar a obtener una protección cultural.

3.3 · El art. 3.3 CE como título habilitante estatal para regular el reconocimiento estatal y extraterritorial de las lenguas distintas del castellano

Una interpretación doctrinal sugiere construir el art. 3.3 CE como título habilitante estatal para el reconocimiento estatal y extraterritorial de las lenguas distintas del castellano. Así como las CCAA pueden optar entre una dualidad de regímenes lingüísticos previstos en la Constitución (la oficialidad de la lengua propia y la protección de las modalidades lingüísticas), el Estado podría hacer lo mismo: además de tener al castellano como «lengua española oficial» por mandato constitucional, en su ámbito de competencias podría proteger a las demás lenguas españolas como «modalidades lingüísticas». De esta forma, el Estado podría regular ciertos usos de las lenguas distintas al castellano, sean o no oficiales

⁷⁷ Herrero de Miñón, cit., p. 132. En realidad, no es otra cosa lo que vienen, implícitamente, a sostener Vernet/Pons/Pou/Solé/Pla, cit., p. 112, cuando afirman que «Pel que fa a les llengües distintes del castellà, si les primeres es *normalitzen*, en les segones prevaldria la idea de *conservació*».

⁷⁸ Herrero de Miñón, cit., p. 133. La dimensión simbólico-identitaria de la proclamación de las lenguas oficiales distintas del castellano como «lenguas propias» está ampliamente reconocida en la bibliografía sobre la doble oficialidad lingüística. Sobre las dos dimensiones, oficialidad y patrimonialidad cultural, *vid.* también Vaquer Caballería, cit., pp. 301 y ss.

donde se hablan tradicionalmente, ante los órganos y organismos centrales o dependientes de la Administración General del Estado, así como regular la protección de las lenguas frente a las CCAA que no garantizaran sus lenguas no oficiales.⁷⁹ Una interpretación distinta en el objetivo, pero similar en la argumentación, considera que «a través de esa calificación de «bien cultural» el Estado puede llamarse, en materia lingüística, a una función defensora, básicamente del castellano, invocando la previsión excepcional del artículo 149.2 de la Constitución».⁸⁰

En mi opinión, la finalidad del art. 3.3 CE no es la de habilitar al Estado (en sentido restringido) o servir de soporte para regular *usos oficiales* de las lenguas distintas del castellano. Es cierto que el precepto no lo impide, y ello sería coherente con la realidad plurilingüe del Estado y con una interpretación sistemática de la Constitución. Pero eso no significa que exista o haya de existir una norma constitucional que le habilite expresamente a hacerlo, ni que el art. 3.3 CE haya de ser precisamente *el* fundamento para que el Estado establezca usos oficiales en el ámbito estatal o en el ámbito autonómico. La facultad del legislador estatal para regular la presencia y el uso oficial de las lenguas distintas del castellano en los órganos constitucionales, en la Administración General del Estado y en los organismos dependientes de ésta es clara a la luz de la Constitución. Por un lado, la jurisprudencia constitucional no cierra las puertas a la presentación de solicitudes en una lengua oficial autonómica ante un órgano estatal situado fuera de la correspondiente Comunidad Autónoma, si media una fórmula de cooperación entre el Estado y la Comunidad Autónoma.⁸¹ Por otra parte, el legislador estatal ya ha regulado la presencia de las otras lenguas oficiales en el ámbito de las instituciones generales del Estado, aunque de forma tímida y frag-

⁷⁹ Vernet i Llobet, «La regulación del plurilingüismo...», pp. 122-123. Este autor desglosa así el reparto de competencias y responsabilidades resultante: «una competencia autonómica inicial y plena respecto a las lenguas oficiales y modalidades lingüísticas en la comunidad autónoma, y una competencia propia del Estado respecto a las lenguas oficiales y modalidades lingüísticas en el Estado, así como una competencia residual del Estado a las comunidades autónomas que no garantizan sus lenguas no oficiales».

⁸⁰ Tolivar Alas, «Normalización lingüística y Estatuto asturiano», cit., p. 9. No se precisa el alcance de esa función defensora, ni por qué debería limitarse «básicamente» al castellano.

⁸¹ En la STC 236/1991, FJ 22 *in fine*, en un materia (el control metrológico) cuya ejecución correspondía a un órgano estatal y, por tanto, en la cual la lengua de las inscripciones y solicitudes sólo podía ser el castellano afirmó lo siguiente: «Sin perjuicio de que, por vía de cooperación, se estableciera en su caso una participación autonómica que hiciera posible la presentación de las solicitudes en otra lengua autonómica oficial».

mentaria.⁸² Para ello se servirá de las competencias generales o sectoriales más adecuadas en cada materia o asunto.

Más dudas suscita a priori una competencia estatal, propia o residual, para regular un cierto nivel de protección lingüística e «imponerlo» a las CCAA que no respeten y protejan sus lenguas no oficiales. Como se argumentará posteriormente, el Estado puede desplegar su competencia cultural derivada del art. 149.2 CE para llevar a cabo una actividad promocional de las modalidades lingüísticas, oficiales o no, protegidas o no por las respectivas CCAA, pero no parece que el art. 3.3 CE faculte al Estado a regular e imponer usos oficiales de las lenguas no oficiales a las autoridades de las correspondientes CCAA.⁸³ Una mayor intervención del Estado en materia lingüística, por ejemplo en forma de

82 En efecto, en algunos supuestos el legislador estatal parece separarse de la estricta territorialidad de las lenguas oficiales distintas del castellano y amparar un uso de dichas lenguas en las relaciones con órganos estatales que tienen su sede fuera de las correspondientes CCAA, ampliando por tanto los derechos lingüísticos de los ciudadanos: Ley Orgánica 4/2001, de 12 de noviembre, de Petición (art. 5); Ley 11/2007, de 22 de junio, de Acceso Electrónico de los ciudadanos a los Servicios Públicos (Disposición adicional sexta); Reglamento del Senado (art. 56 bis 9 y Disposición adicional cuarta). Una notable ampliación de los supuestos de derechos público-subjetivos al uso de las lenguas ante órganos e instituciones centrales del Estado se desprende también de la Ley Orgánica 6/2006, de 19 de julio, de reforma del Estatuto de Autonomía de Cataluña (art. 35.5).

83 Escéptico sobre la posibilidad constitucional de una intervención estatal a este respecto se muestra Tolivar Alas, «La extraterritorialidad...», cit., p. 193, quien sostiene que «del art. 149.2 CE no puede extraerse una facultad estatal de tal calado», por más que de la Carta Europea de Lenguas se deriven obligaciones internacionales para el Estado. En principio, el título competencial estatal para regular con carácter general y no sectorial la protección de las lenguas distintas del castellano ante los órganos estatales o en las CCAA que no garantizan sus lenguas habría de ser probablemente el art. 149.1.1 CE. La reciente Ley 27/2007, de 23 de octubre, por la que se reconocen las lenguas de signos españolas y se regulan los medios de apoyo a la comunicación oral de las personas sordas, con discapacidad auditiva y sordociegas (BOE, núm. 255, de 24 de octubre de 2007), se fundamenta en el art. 149.1.1 CE. Su artículo primero señala que «La presente Ley tiene por objeto reconocer y regular la lengua de signos española como lengua de las personas sordas, con discapacidad auditiva y sordociegas en España que libremente decidan utilizarla, sin perjuicio del reconocimiento de la lengua de signos catalana en su ámbito de uso lingüístico, así como la regulación de los medios de apoyo a la comunicación oral. (...) Todas las alusiones que esta Ley hace a la lengua de signos española se entenderán hechas a las demás lenguas de signos españolas, para su ámbito territorial propio, sin perjuicio de lo que establezca la normativa propia de las respectivas comunidades autónomas en el ejercicio de sus competencias.» Los nuevos Estatutos de Autonomía de Cataluña (art. 50.6) y de la Comunidad Valenciana (art. 13.4) han establecido cláusulas de garantía, protección y fomento del uso de las lenguas de signos. Su naturaleza jurídica es la de los principios rectores: así se califican expresamente en el Estatuto catalán y así debe interpretarse la calificación de «derechos» del Estatuto valenciano de acuerdo con la STC 247/2007.

una legislación general básica de protección de las lenguas minoritarias, no parece compadecerse con el modelo de Estado autonómico que se ha conformado hasta la fecha y que es defendido por las propias CCAA con lengua oficial, un modelo asentado en la territorialidad lingüística y en la máxima autonomía en materia lingüística y cultural para las CCAA con lengua propia.

3.4 · El art. 3.3 CE como norma constitucional iusfundamental

Algunos autores han otorgado a la cláusula de «especial respeto y protección» un contenido prácticamente iusfundamental. El precepto se desglosaría en una libertad negativa o estática, «el principio de no interferencia de los poderes públicos en las manifestaciones individuales o colectivas de las peculiaridades lingüísticas», por una parte, y un aspecto dinámico o posibilidad de establecer una acción o discriminación positiva por parte de los poderes públicos, por otra.⁸⁴ Hace veinticinco años, Milian Massana señaló que el art. 3.3 permitiría que:

«el legislador pueda dictar una legislación de excepción destinada a facilitar la valoración de las citadas modalidades. Introduce, de esta suerte, lo que la doctrina italiana denomina principio de igualdad sustancial (...). El artículo 3.º-3 no sería más que una concreción en el campo idiomático del principio de igualdad sustancial genéricamente incorporado por la Constitución en el artículo 9.º-2 al requerir a los poderes públicos que remuevan los obstáculos que impidan o dificulten que la libertad y la igualdad del individuo y de los grupos en que se integra sean reales y efectivas.»

En mi opinión, la redacción del art. 3.3 CE no permite una interpretación iusfundamental, ya sea de carácter negativo o positivo, como la expuesta; lo contrario implicaría convertir el art. 3.3 en la puerta de entrada en el sistema constitucional de derechos de una libertad de len-

⁸⁴ Esta construcción proviene de Entrena Cuesta, cit., pp. 73-74, y ha sido defendida después por diversos autores: Milian Massana, «La regulación constitucional...», cit., pp. 144-145; Vernet/Pons/Pou/Solé/Pla, cit., p. 112; J.M. Pérez Fernández, «Principios del régimen juridicolingüístico: en especial, el estatuto de oficialidad», en J.M. Pérez Fernández (coord.), *Estudios sobre el estatuto jurídico de las lenguas en España*, Atelier, Barcelona, 2006, pp. 59-60; Vernet, *Lenguas y Constitución*, cit., p. 56.

gua y de un derecho a una política activa de fomento de las distintas modalidades lingüísticas de España, que no están formulados de forma expresa en la Constitución. La naturaleza de la protección del art. 3.3 CE está más próxima de los principios rectores socioeconómicos que de los derechos subjetivos esgrimibles ante los poderes públicos.⁸⁵ Al cabo, el art. 3.3 CE no establece sino la protección de un patrimonio cultural y, por tanto, la asociación con los arts. 44 y 46 CE parece clara.

Además, las consecuencias que, en el plano práctico, se pretenden deducir del art. 3.3 CE están garantizadas por otras normas constitucionales más adecuadas. Por un lado, el régimen general del principio de no discriminación proporciona un fundamento suficiente para combatir eventuales interferencias en la libertad lingüística. El principio de no discriminación por razón de lengua es parte del ordenamiento constitucional, con independencia de que el art. 14 CE no mencione el factor lingüístico, toda vez que es un motivo plenamente consagrado por el derecho internacional de los derechos humanos (art. 2 DUDH, art. 26 PIDCP, art. 14 CEDH, etc.) y que, vía art. 10.2 CE, despliega su eficacia interpretativa sobre el precepto constitucional interno. Por otro lado, el art. 9.2 CE, que se aduce expresamente, ya evidencia la posibilidad de una remoción de los obstáculos que los individuos y los grupos puedan encontrar a la hora de ejercer su libertad e igualdad.

Es cierto que, inicialmente, el Tribunal Constitucional en algún pronunciamiento aislado consideró el art. 3.3 de la Constitución como «fundamento primero» del mandato estatutario de promoción y normalización de las lenguas oficiales.⁸⁶ Pero la jurisprudencia constitucional posterior se ha decantado por afirmar una competencia lingüística autonómica, y por situar su engarce constitucional en el art. 3.2 CE, esto es, en la propia declaración constitucional de oficialidad.⁸⁷

⁸⁵ Esta es también la interpretación de Tolivar Alas, «Normalización lingüística...», cit., p. 11.

⁸⁶ En la STC 69/1988 (FJ 3), el Tribunal Constitucional señaló que «el art. 3.3 de su Estatuto [catalán], más que enunciado de una norma competencial, expresa un mandato —STC 82/1986, de 26 de junio— o un deber —STC 6/1982, de 22 de febrero— que impone a las instituciones y órganos autonómicos para que, con ocasión de sus competencias propias, procuren alcanzar los objetivos marcados en aquel precepto estatutario, estando, por tanto, en presencia, no de una competencia en sentido propio, sino de un compromiso de promoción de la normalización lingüística, cuyo fundamento primero se encuentra en el art. 3.3 de la Constitución».

⁸⁷ Recapitulando la evolución jurisprudencial, en la STC 87/1997 (FJ 3) el TC señaló que «de la relación entre los arts. 3.2 C.E. y 3 E.A.C. [Estatuto catalán] surge un mandato, una habilitación competencial (que el Tribunal ha calificado como «mandato» —STC 69/1988, fun-

La postura doctrinal expuesta parece tributaria de la época en que se formula, inmediatamente posterior a la promulgación de la Constitución, en la que podían existir dudas sobre la posibilidad constitucional y el alcance de una política activa de normalización lingüística y, en consecuencia, se buscaba el fundamento constitucional más amplio posible para una política activa de normalización.

3.5 · El art. 3.3 CE como cláusula de garantía del pluralismo lingüístico

Diversos autores consideran que el art. 3.3 instituye una «garantía de la realidad plurilingüe estatal».⁸⁸ Sin embargo, esta garantía resulta demasiado abstracta para resultar operativa como técnica jurídica, salvo que se utilice el término «garantía» en un sentido amplio. Las dificultades para construir una garantía realmente operativa son, en

damento jurídico 8—, como «habilitación» —STC 337/1994, fundamento jurídico 7— e incluso como «competencia lingüística» —STC 74/1989, fundamento jurídico 2 y fallo), dirigido a la Generalidad de Cataluña para llevar no sólo actividades de fomento de las lenguas oficiales en la Comunidad, sino también para regular los aspectos esenciales de la cooficialidad de las mismas. (...) Este mandato ha sido actuado por las Comunidades Autónomas con lengua oficial propia a través fundamentalmente de las respectivas leyes de normalización lingüística». Sobre la evolución de la jurisprudencia constitucional en este punto *vid.* E. Fossas, «Aportaciones y límites de la jurisprudencia constitucional en el desarrollo del plurilingüismo en España», *Revista Vasca de Administración Pública*, núm. 69(II), 2004, pp. 248-253; también, E. Cobreros Mendazona, «La distribución de competencias entre el Estado y las Comunidades Autónomas en materia lingüística», *Autonomies*, núm. 12, 1990, pp. 213-225.

⁸⁸ Vernet, *Lenguas y Constitución*, cit., p. 56. En términos similares, Prieto de Pedro, «Artículo 3.º...», cit., p. 250, señala que el art. 3.3 refleja «la idea de España como un país con una realidad lingüística plural»; o Pérez Fernández, cit., p. 59: «cláusula de garantía, complementaria de los otros dos apartados, que refuerza la protección del plurilingüismo como elemento esencial del patrimonio cultural del Estado». Esta línea argumentativa doctrinal parece inspirarse en la STC 82/1986, FJ 1, donde el TC señaló que «la Constitución de 1978 reconoce la realidad plurilingüe de la Nación española y, viendo en ella un valor cultural no sólo asumible, sino también digno de ser promovido, obtiene de dicha realidad una serie de consecuencias jurídicas en orden a la posible atribución de carácter oficial a las diversas lenguas españolas, a la protección efectiva de todas ellas y a la configuración de derechos y deberes individuales en materia lingüística». En una perspectiva diferente a la de los autores antes citados se sitúa la tesis de la cooficialidad como garantía institucional de Vaquer Caballería, cit., pp. 278-300; J.J. Solozábal Echavarría, «El régimen constitucional del bilingüismo. La cooficialidad lingüística como garantía institucional», *Revista Española de Derecho Constitucional*, núm. 55, 1999, pp. 11-41, esp. 22 y sigs.

efecto, importantes. En primer lugar, parece imposible identificar el sujeto portador o titular de la garantía. En segundo lugar, el contenido de esta garantía tiene unos perfiles imprecisos, más allá de la constatación del pluralismo lingüístico de la sociedad española, que ya se desprende del propio Preámbulo en términos generales y de otras disposiciones constitucionales como presupuesto de su programa normativo. Esa supuesta garantía habría de abarcar una enorme diversidad de situaciones lingüísticas, desde la situación del catalán en Cataluña a la de lenguas como el aragonés o la *fala* extremeña habladas en unos pocos municipios. ¿Puede extraerse un mínimo común denominador de garantía para esa enorme diversidad de situaciones lingüísticas? Por otro lado, el art. 3.3 garantizaría, según su tenor literal, «la riqueza» en sí de las modalidades lingüísticas. Pero «la riqueza» en sí no puede ser un valor estático a la luz del conjunto de principios y valores constitucionales: ¿se afectaría a la cláusula constitucional si desapareciera alguna modalidad lingüística, pero la vitalidad de la mayoría fuera notable? En tercer lugar, no están claras las consecuencias jurídico-constitucionales que tendría la vulneración de esa garantía.

El pluralismo ha sido proclamado como «valor superior del ordenamiento» por la Constitución de 1978; como tal, constituye uno de las señas de identidad del Estado constitucional. Ese pluralismo se entiende preferentemente en términos ideológicos y culturales, pero no existe ningún impedimento para reconocer también su vertiente lingüística en el caso de la Constitución española, a la vista tanto del Preámbulo como de otras disposiciones constitucionales.⁸⁹ Por ello, es plenamente coherente con la Constitución una disposición como el art. 2 de la Ley Orgánica 8/1985, de 3 de julio, del Derecho a la Educación, el cual, entre los fines de la actividad educativa «orientada por los principios y declaraciones de la Constitución» a desarrollar en los centros docentes, establece el de «la formación en el respeto del pluralismo lingüístico y cultural de España».

Ahora bien, el art. 3.3 no se puede reducir a concretar una manifestación —la lingüística— del valor constitucional del pluralismo, o no es al menos su misión principal. En cualquier caso, las consecuencias jurídicas concretas del reconocimiento de la realidad plurilingüe

⁸⁹ En este sentido Vernet, «La regulación del plurilingüismo...», cit., p. 122.

del Estado no pueden extraerse por inducción de una garantía implícita de la realidad plurilingüe, sino mediante su deducción de las disposiciones constitucionales y estatutarias que ordenan esa realidad plurilingüe.

3.6 · El art. 3.3 CE como cláusula de identidad cultural del Estado constitucional y la protección de las modalidades lingüísticas como tarea de Estado

El art. 3.3 no tiene la estructura típica, ni, en mi opinión, la vocación de las normas protectoras de las minorías lingüísticas.^{90,91} No se aluden ni se identifican las minorías o las lenguas minoritarias a proteger, ni se reconocen derechos de tipo alguno (a utilizar una lengua, a conservar la identidad cultural, etc.). Sin duda los hablantes que emplean tradicionalmente las modalidades lingüísticas conforman colectivos numéricamente minoritarios en muchos casos, y la protección de aquéllas redundará en la protección de éstos; pero si se protegen las modalidades lingüísticas no es desde o en beneficio de la identidad propia de los in-

90 A este respecto puede compararse el art. 3.3 CE con otros preceptos de derecho comparado: «La República tutela con normas apropiadas las minorías lingüísticas» (art. 6 de la Constitución italiana), «La lengua alemana es la lengua oficial de la República sin perjuicio de los derechos concedidos por la legislación federal a las minorías lingüísticas» (art. 8 de la Constitución de Austria); «Las autoridades públicas atenderán las necesidades culturales y sociales de la población de habla finesa y sueca del país de forma igualitaria» (Art. 17.2 de la Constitución de Finlandia). Para un ejemplo de separación jurídico-formal del ámbito cultural (que puede incluir la protección de las modalidades lingüísticas) y la tutela de las minorías etnolingüísticas *vid.* la Constitución del Land de Schleswig-Holstein. Esta Constitución distingue entre la protección de las minorías étnicas y nacionales («La minoría nacional danesa y el grupo étnico frisón tienen derecho a tutela y fomento», art. 5.2) y la tutela del bajo alemán, incluida en una cláusula más amplia de fomento de la cultura («El Land protege y fomenta el cultivo del bajo alemán», art. 9.2). El bajo alemán es considerada por Alemania como lengua regional a los efectos de la Carta Europea de Lenguas Regionales o Minoritarias, y el danés y el frisón como lenguas minoritarias. No hay una identidad o *animus* comunitario diferenciado entre quienes hablan el bajo alemán.

91 Montilla Martos ha argumentado que «los colectivos que usan las «modalidades lingüísticas» constituyen minorías sociales por razón de la lengua, constitucionalmente protegidas». En cambio, el reconocimiento constitucional y estatutario de las lenguas oficiales comportaría un reconocimiento y una protección distinta: «no estamos ante una minoría social digna de protección, puesto que goza del reconocimiento institucional y social aparejado a la oficialidad». No obstante, las implicaciones jurídicas de la distinción distan de estar claras. *Vid.* J.A. Montilla Martos, «Lenguas minoritarias y normalización lingüística ante el Tribunal Constitucional», *Revista Facultad de Derecho de la Universidad de Granada*, núm. 5, 2002, pp. 335-336.

dividuos que hablan esas lenguas, sino desde la propia identidad del Estado constitucional como Estado de cultura.

El apartado 3 opera un cambio de perspectiva con respecto a los apartados 1 y 2.⁹² Constituye una cláusula de identidad cultural del Estado constitucional. Las modalidades lingüísticas en toda la extensión de la expresión (castellano, lenguas oficiales y no oficiales, y dialectos) forman parte integrante del concepto constitucional de cultura.⁹³ El concepto lingüístico-pluralista de cultura marca así un contraste tajante con las normas y prácticas restrictivas y homogeneizadoras de regímenes políticos precedentes.

Si bien el art. 3.3 CE constituye una cláusula de identidad cultural bastante explícita, la Constitución española contiene otras dos posibles cláusulas de identidad cultural, como ha puesto de manifiesto el principal estudioso de la Constitución cultural española Prieto de Pedro.

92 En sentido coincidente, Vaquer Caballería, cit., p. 278; también la conceptualización de Pizzorusso de la protección de una lengua como «bien cultural», autor que expresamente aduce el art. 3.3 CE como ejemplo de derecho comparado: *vid.* A. Pizzorusso, «Libertà di lingua e diritti linguistici: una rassegna comparata», *Le regioni*, núm. 6, 1987, p. 1344 (trabajo recogido después en su monografía, *Minoranze e maggioranze*, Einaudi, 1993, «Lingua e diritto», pp. 185-207). La tesis de Herrero de Miñón, cit., p. 132 es coincidente en último término con la nuestra: él subraya que, «de acuerdo con el espíritu y finalidad del artículo 3.3 CE, la condición de patrimonio y la finalidad de fomento sea de diferente alcance. (...) Las primeras [lenguas oficiales] tienen una dimensión política y así serán tratadas; las segundas [modalidades lingüísticas] son un bien cultural y, en consecuencia, deberán ser objeto de una política cultural». La discrepancia estriba en que, a mi juicio, todas las lenguas, oficiales o no, son objeto de la protección cultural del art. 3.3 CE. También Pizzorusso arguye que la protección de la lengua como «bien cultural» prescinde del dato de la existencia, entre quienes hablan una determinada lengua, de un *animus* comunitario susceptible de dar lugar a la formación de un grupo capaz de asumir un papel también político en la defensa de la lengua: se prescinde para ordenar la protección, pero eso no significa que se niegue o excluya.

93 En un sentido muy próximo al nuestro, *vid.* Vaquer Caballería, cit., p. 305: «Los motivos que han podido llevar al constituyente a consagrar al patrimonio lingüístico un precepto especial [además del general contenido en el art. 46] son, a nuestro juicio, dos. El primero, de orden descriptivo, referido a la peculiar naturaleza de las lenguas; el segundo, de carácter prescriptivo, referido al reconocimiento de su singular relevancia para el Estado de cultura». En el mismo sentido J. Prieto de Pedro (*Cultura, culturas y Constitución*, Congreso de los Diputados-CEC, Madrid, 1993, reimpresión corregida, p. 189) sostiene la existencia de varios escalones (supraestatal, estatal, subestatal de base social o territorial, etc.) de diversidad cultural en la Constitución española, uno de los cuales se desprendería de una interpretación amplia de la expresión «modalidades lingüísticas»: «tanto las lenguas propiamente dichas —oficiales o no— como las variedades históricas, geográficas y técnicas de éstas». Para una reflexión sobre cultura y derecho lingüístico *vid.* J. Vernet i Llobet, «Cultura, derecho lingüístico y derecho constitucional», en F. Balaguer Callejón (coord.), *Derecho constitucional y cultura. Estudios en homenaje a Peter Häberle*, Tecnos, Madrid, 2004, pp. 217-235.

Una implícita sería el propio art. 2 CE, en cuanto que proclamaría con la referencia a la «Nación española» la existencia de una comunidad cultural diferenciada y preexistente a la Constitución; y otra, que parece estar revestida de mayor solidez y atractivo para el citado autor, en el art. 149.2 CE, donde aparecería la idea de una «cultura común», «la idea más compleja de una expresión cultural cualitativa de segundo nivel, que sedimenta el encuentro y el diálogo entre los pueblos de España, en tanto, a través de su libre comunicación cultural, van contribuyendo de esta manera a trabar un fondo cultural de todos, un denominador cultural común».⁹⁴

La consideración del art. 3.3 CE como cláusula de identidad cultural no impide, naturalmente, que los Estatutos de Autonomía, por su parte, establezcan también sus propias cláusulas de identidad cultural, para afirmar y subrayar desde su propia perspectiva la contribución de las modalidades lingüísticas habladas tradicionalmente en su territorio a la identidad cultural de la comunidad autónoma respectiva. En otros términos, que el asturleonés sea declarado constitucionalmente digno de especial respeto y protección como patrimonio cultural del Estado, no impide, sino todo lo contrario, que las comunidades autónomas donde dicha lengua tradicionalmente se habla lo protejan, promocionen y aun incluso establezcan su oficialidad plena o parcial.

De la inclusión de las modalidades lingüísticas en el concepto constitucional de cultura se derivan diversas consecuencias. Al mismo tiempo que cláusula de identidad cultural, el apartado 3 del art. 3 establece una indicación o determinación normativa respecto a la tarea de Estado —en el sentido que la doctrina alemana otorga a este concepto (*Staatsaufgabe*)—⁹⁵ que constituye el «servicio de la cultura» (utilizando la expresión del art. 149.2 CE) o «el fomento de la cultura» (utilizando la expresión sinónima del art. 148.1.17 CE). La relevancia constitucional de este mandato es enorme: en la Constitución no existen otras referencias o indicaciones sobre el *contenido* del servicio de la cultura como

⁹⁴ Prieto de Pedro, *Cultura, culturas y Constitución*, cit., pp. 177-186.

⁹⁵ Vid. por todos H.P. Bull, *Die Staatsaufgaben nach dem Grundgesetz*, 2.^a ed., Athenäum, Kronberg, 1977, y J. Isensee, «Gemeinwohl und Staatsaufgaben im Verfassungsstaat», en J. Isensee y P. Kirchhof (dirs.), *Handbuch des Staatsrechts der Bundesrepublik Deutschland*, t. III, 2.^a ed., C.F. Müller Verlag, Heidelberg, 1996, pp. 3-82. Sobre el servicio de la cultura como tarea de Estado en Alemania vid. U. Steiner, «Kulturpflege», *ibid.*, pp. 1235-1264. Para el servicio de la cultura como función de los poderes públicos españoles vid. Vaquer Caballería, cit.

tarea de Estado. La citada indicación consiste en la prescripción de que los poderes públicos tengan en consideración las modalidades lingüísticas en las actividades, básicamente promocionales, que desarrollen en el marco de dicha tarea. La indicación permite un amplio margen de configuración de las concretas políticas públicas, y no obliga, por ejemplo, a tratar a todas las modalidades lingüísticas por igual. A este respecto el principio de proporcionalidad y el propio estatuto jurídico de las lenguas son criterios determinantes a la hora de concretar las consecuencias del citado mandato.

Como ya se ha indicado, algunas CCAA han fundamentado en el art. 3.3 CE una regulación específica del régimen de protección y de usos sociales y oficiales de las modalidades lingüísticas que se hablan en su territorio. Con independencia de la posibilidad de establecer estatutaria o legislativamente un régimen jurídico específico de protección, las consecuencias jurídicas del precepto se extienden inmediatamente a todas las actividades promocionales desarrolladas en el campo de la cultura por todos los poderes públicos. En los pocos pronunciamientos en materia lingüística que se han desligado del régimen estricto de la oficialidad, el Tribunal Constitucional ha apuntado a la «protección efectiva de todas» las lenguas y al «respeto y protección [de las modalidades lingüísticas] que por definición incumben al Estado en sentido estricto y también a las Comunidades Autónomas».⁹⁶

El art. 3.3 CE debe ponerse en conexión con otras disposiciones constitucionales que delimitan el servicio de la cultura como tarea de Estado. En primer lugar, con los principios rectores de la política económica y social. Los poderes públicos deben promover el acceso a la cultura en o de todas sus modalidades lingüísticas (art. 44 CE): la promoción de las condiciones de acceso a la cultura no sólo tiene un aspecto o requerimiento derivado de la cláusula del Estado social, sino también un requerimiento derivado del concepto lingüístico-pluralista de cultura. Así mismo, los poderes públicos deben garantizar la conservación y promover el enriquecimiento del patrimonio histórico, cultural y artístico relativo a, o expresado en, todas las modalidades lingüísticas (art. 46 CE).

En segundo lugar, el art. 3.3 CE debe relacionarse con los preceptos que distribuyen competencias y atribuciones en relación con el servicio

⁹⁶ STC 82/1986, FJ 1 y 4.

de la cultura como tarea de Estado. En principio, la atribución de las competencias para la protección y fomento de la lengua propia depende de la existencia o no de una declaración estatutaria de oficialidad. Si existe una declaración estatutaria de oficialidad, la jurisprudencia constitucional admite la existencia de una competencia autonómica exclusiva al respecto. Si no existe dicha declaración, hay que entender que, dada la consideración constitucional de las modalidades lingüísticas como patrimonio cultural, entran en juego las disposiciones constitucionales de distribución competencial en materia de cultura (arts. 148.1.17 y 149.2 CE) y no las más específicas sobre protección del patrimonio cultural.⁹⁷ Consideradas como patrimonio cultural e, incluso, como aquí se propone, como elementos definidores del Estado constitucional de cultura, a las lenguas no les es aplicable «el *corsé* de la territorialidad, que delimita su uso oficial pero no su valor cultural».⁹⁸

En definitiva, el desarrollo de la protección constitucional de esas modalidades lingüísticas constituye una materia compartida entre el Estado y las CCAA.⁹⁹ La asunción estatutaria del fomento de la cultura incluye la protección de las modalidades lingüísticas. A su vez, el art. 149.2 CE, que reconoce el servicio de la cultura como «atribución esencial» del Estado, en conexión con el art. 3.3 CE, le impone al Estado atender debidamente a las modalidades lingüísticas, cuando actúa al servicio de la cultura. Las actividades promocionales y de financiación de la cultura por cuenta del Estado deben atender al art. 3.3 CE.¹⁰⁰ En

97 Como acertadamente señala Barcelona Llop, cit., p. 583, «allí donde existen lenguas jurídicamente individualizadas las leyes de Patrimonio Cultural prescinden de ellas, quedando su regulación en manos de otras normas llamadas a ordenar una materia compleja y repleta de temas esenciales para la convivencia. Lo que es un acierto a la vista de las medidas en que debe concretarse la acción pública en este campo, que no tienen mucho que ver con las que reclama la protección jurídica del Patrimonio Cultural. Una cosa es que las diversas modalidades lingüísticas sean un patrimonio cultural (artículo 3.3 de la Constitución) y otra diferente que su régimen de uso y protección deba formar parte de las leyes de Patrimonio Cultural». El problema no es tanto de selección del título competencial más adecuado como de la falta de idoneidad de las técnicas del Derecho del patrimonio cultural para tutelar las modalidades lingüísticas, como subraya Vaquer Caballería, cit., p. 305.

98 Vaquer Caballería, cit., p. 308.

99 Vaquer Caballería, cit., p. 308; López Basaguren, «El pluralismo lingüístico...», cit., p. 60.
100 Así, la Ley 55/2007, de 28 de diciembre, del Cine, que se fundamenta de modo principal en el art. 149.2 CE así como en una amplia serie de títulos competenciales estatales, regula el fomento de la cinematografía y el audiovisual en lenguas cooficiales distintas al castellano para promover «la pluralidad cultural de España y la igualdad de oportunidades de las lenguas propias de cada territorio en materia de expresión y difusión audiovisual» (art. 36). El

particular, la acción estatal de promoción cultural en el exterior debe tener en cuenta «la riqueza de las distintas modalidades lingüísticas de España». ¹⁰¹ Asimismo, el Estado debe utilizar su poder como miembro de la Unión Europea y otros organismos internacionales para garantizar la inclusión de las «distintas modalidades lingüísticas de España» en aquellos programas culturales, educativos, de movilidad de estudiantes, etc. financiados con cargo a fondos públicos. ¹⁰² Con independencia de

mecanismo operativo parece coherente con el modelo de Estado autonómico, pero la exclusión de las lenguas no oficiales no parece compatible con el concepto lingüístico-pluralista de cultura *ex art.* 3.3 CE. La inexistencia de declaración estatutaria de oficialidad de una lengua no significa que la correspondiente comunidad autónoma sea ajena o se olvide de la promoción de la lengua en este ámbito: el art. 13 de la Ley 1/1998 de Promoción y Uso del Bable/Asturiano contempla expresamente como función del Principado de Asturias el fomento de la producción audiovisual y cinematográfica en bable.

101 De ahí que las nuevas cláusulas estatutarias de promoción internacional de la cultura y/o la lengua propias (art. 50.3 EAC: «Las políticas de fomento del catalán deben extenderse al conjunto del Estado, a la Unión Europea y al resto del mundo»; art. 5.1 EACL (« El castellano forma parte del acervo histórico y cultural más valioso de la Comunidad (...). La Junta de Castilla y León (...) promoverá su aprendizaje en el ámbito internacional especialmente en colaboración con las Universidades de la Comunidad, para lo cual podrá adoptar las medidas que considere oportunas»; etc.) tengan pleno acomodo constitucional en el espíritu y la letra del art. 3.3 CE. Ya señalaba Tolívar Alas («Normalización lingüística...», cit., p. 20) que la previsión de una Comunidad Autónoma del fomento suprarregional de la lengua propia «no es en absoluto inconstitucional siempre que se realice de común acuerdo entre las Administraciones afectadas».

102 Un ejemplo: La iniciativa Cursos intensivos de idiomas Erasmus (EILC), apoyada por la Comisión Europea, consiste en cursos especializados en los idiomas menos utilizados y menos enseñados de la Unión Europea y de otros países participantes en el programa Erasmus. Estos Cursos intensivos de idiomas Erasmus ofrecen a los alumnos de Erasmus la oportunidad de estudiar *in situ* la lengua del país de acogida durante un periodo de hasta 6 semanas. En el curso 2007/08, no se apoyó la lengua española ni el francés, el inglés y el alemán, por no ser consideradas «menos utilizadas y menos enseñadas», y sí otras veintinueve lenguas (el neerlandés, el búlgaro, el griego, el checo, el danés, el estonio, el finés, el húngaro, el italiano, el letón, el lituano, el maltés, el polaco, el portugués, el rumano, el eslovaco, el esloveno, el sueco, el noruego, el islandés y el turco). Los alumnos Erasmus vienen a Universidades españolas donde coexisten otras lenguas oficiales, por lo que no hay motivo para que la Comisión excluya a las demás lenguas oficiales españolas de la consideración de lenguas «menos utilizadas y menos enseñadas» de la Unión Europea. Sobre el asunto *vid.* la pregunta escrita de Ignasi Guardans Cambó (ALDE) a la Comisión, de 31 de marzo de 2008, y la respuesta del Sr. Figel' en nombre de la Comisión, de 20 de mayo de 2008 (E-1747/08). La respuesta afirma que «Los idiomas regionales menos utilizados y menos enseñados que son esenciales para estudiar en otro país no están excluidos de los EILC», aunque la decisión de incluirlos tendría consecuencias presupuestarias. Agradezco la referencia a Maite Puigdevall Serralvo (UOC). Sobre el hecho plurilingüe y la Universidad, *vid.* X. Arzoiz Santisteban, «Universidad y pluralismo lingüístico», en J.V. González García (dir.), *Comentarios a la Ley Orgánica de Universidades*, Thomson-Civitas, Madrid, 2009, pp. 1125-1192.

la distribución de competencias en materia lingüística o cultural, el Estado retiene importantes atribuciones para determinar las condiciones o el marco jurídico de las actividades culturales (normas tributarias, propiedad intelectual, seguridad social, etc.), en las cuales también deberá tener presente el art. 3.3 CE.

Hasta la fecha, el Estado ha descuidado las modalidades lingüísticas (incluidas las que tienen estatus oficial) en sus actividades institucionales (publicidad institucional,¹⁰³ publicación y traducción del texto constitucional,¹⁰⁴ etc.), simbólico-representativas (sellos, monedas, etc.) y en sus actividades al servicio de la cultura.¹⁰⁵ La protección de «la riqueza de las distintas modalidades lingüísticas de España» está ausente o, en el mejor de los casos, se reduce sin fundamento constitucional alguno a las lenguas que cuentan con un régimen estatutario de oficialidad.

3.7 · El art. 7 de la Carta Europea de las Lenguas Regionales o Minoritarias como contenido mínimo del art. 3.3 CE

El revulsivo para combatir, jurídica y políticamente, las carencias, insuficiencias e incumplimientos que el despliegue del modelo lingüístico español ha ido revelando viene, como es habitual, del Derecho internacional, en este caso de la Carta Europea de las Lenguas Regionales o Minoritarias. En el Auto 166/2005 (FJ 5), el Tribunal Constitucional señaló que la Carta Europea proporcionaría «pautas interpretativas del

103 El art. 9 de la Ley 29/2005, de 29 de diciembre, de Publicidad y Comunicación Institucional establece que «en las campañas institucionales se empleará el castellano y, además, atendiendo al ámbito territorial de difusión, las lenguas cooficiales de las Comunidades Autónomas respetándose la legislación de la respectiva Comunidad Autónoma sobre uso de lenguas oficiales». El legislador estatal olvida la utilización, en las campañas institucionales, de las lenguas no oficiales, incluso de las que están amparadas y protegidas por el correspondiente Estatuto de autonomía. Esto resulta paradójico a la luz de la propia Ley, puesto que el art. 3 establece entre los objetivos legítimos de las campañas institucionales de publicidad y de comunicación el de «difundir las lenguas y el patrimonio histórico y natural de España». ¡Se podría difundir la lengua asturiana tanto en castellano como, en sus ámbitos territoriales, en catalán, euskera, gallego y aranés, pero no en asturiano en su ámbito territorial!

104 *Vid. supra* nota 23.

105 *Vid. J. Erkoreka, «La convivencia lingüística en las instituciones centrales del Estado español», Revista Vasca de Administración Pública, núm. 69(II), 2004, pp. 185-222, esp. 219-221 (Ley del Instituto Cervantes).*

régimen jurídico de la cooficialidad lingüística». La importancia de ese pronunciamiento no puede ni debe pasar inadvertida. Como es sabido, la Constitución se limita a proclamar algunos principios básicos y poco dice sobre el alcance y el contenido de la protección de las lenguas distintas del castellano. Son aspectos encomendados, básicamente, a la regulación por las CCAA respectivas, que gozan de un amplio margen de discreción al respecto. Por lo tanto, a la luz del citado pronunciamiento del Tribunal Constitucional, la relevancia de la Carta puede ser enorme para el plano *constitucional* del modelo lingüístico español, en cuanto que proporcionaría un contenido mínimo al estatus de oficialidad. Los poderes legislativo y ejecutivo del Estado y de las CCAA tendrán que garantizar, al menos, el nivel de protección que ha firmado y ratificado internacionalmente el Reino de España. Asimismo, aunque el Tribunal Constitucional no lo consideró expresamente, cabe deducir que el mandato constitucional de «especial respeto y protección», relativo a las modalidades lingüísticas que no gozan de estatus de oficialidad allí donde tradicionalmente se hablan, también tendría un mínimo garantizado.¹⁰⁶ Este mínimo garantizado obliga tanto al Estado como a las correspondientes CCAA, cada uno en su ámbito de competencias.

La Carta Europea constituye el primer instrumento jurídico internacional dedicado a la protección de las lenguas minoritarias.¹⁰⁷ Eleva notablemente los estándares de protección en materias en las que los instrumentos internacionales existentes eran muy deficientes. La Carta «va más allá que otros instrumentos al imbricar el espacio público con un

106 En favor de la utilización de la Carta para concretar las medidas de protección derivadas del art. 3.3 CE: Vernet/Pons/Pou/Solé/Pla, cit., p. 112; Arzoz, «The implementation...», cit., pp. 88-89. También han defendido la inclusión de la Carta dentro del bloque de constitucionalidad: Agirreazkuenaga, *Diversidad y convivencia lingüística*, cit., p. 106, y J.M. Castells Arteche, «Efectos jurídicos de la ratificación por España de la Carta Europea de Lenguas Regionales o Minoritarias», *Revista Vasca de Administración Pública*, núm. 69(II), 2004, p. 227.

107 Al respecto vid. J.-M. Woehrling, *The European Charter for Regional or Minority Languages*, Strasbourg: Council of Europe Publishing, 2005; P. Thornberry y M.A. Martín Estébanez, *Minority rights in Europe*, Strasbourg: Council of Europe Publishing, 2004, capítulo 3; I. Agirreazkuenaga, «La Carta Europea de Lenguas Regionales o Minoritarias del Consejo de Europa como derecho interno», en J.M. Pérez Fernández (coord.), *Estudios sobre el estatuto jurídico de las lenguas en España*, Atelier, Barcelona, 2006, pp. 105-145; Castells, cit., pp. 223-238; M.-A. Clotet i Miró, «La Carta Europea de las Lenguas Regionales o Minoritarias», *Revista de Instituciones Europeas*, 1994, pp. 529-562; P. Kovacs, «La protection des langues des minorités ou la nouvelle approche de la protection des minorités?», *Revue Générale de Droit International Public*, 1993, pp. 411-418.

sistema complejo de requisitos lingüísticos». ¹⁰⁸ A diferencia de otras recomendaciones, declaraciones o resoluciones, es un instrumento jurídicamente vinculante para los Estados que la hayan ratificado, y cuenta con un comité de expertos que supervisa su cumplimiento. Una de las características más relevantes de la Carta como instrumento jurídico es que no impone un solo modelo de protección. Determinados principios y objetivos son vinculantes en todo caso para los Estados que la ratifiquen, pero, en cuanto a las medidas concretas de protección, se deja a los Estados cierto margen de discreción para optar entre un amplio abanico de medidas, que suponen obligaciones más o menos intensas por el grado de compromiso y obligaciones más o menos extensas por el número o la naturaleza de los ámbitos concernidos. Como resultado, son posibles distintos grados de incorporación interna de la Carta: desde la ratificación del número mínimo necesario de las disposiciones menos incisivas a la ratificación de todo el abanico de las disposiciones más intensas.

España ha optado por ajustar sus obligaciones internacionales derivadas de la Carta a los niveles de protección alcanzados internamente en el marco del Estado autonómico desarrollado a partir de 1978: en otras palabras, ha proyectado el nivel de protección interno al nivel internacional. ¹⁰⁹ Esto significa, en concreto, la consagración no sólo del doble nivel básico de protección (oficialidad/fomento), sino también de los límites territoriales derivados de la organización territorial del Estado. Las lenguas reconocidas como oficiales en los Estatutos de Autonomía tendrán un alto nivel de protección jurídico-internacional a la luz de la Carta, consistente en un amplio abanico de medidas concretas de protección especificadas en la parte III de la Carta. En cambio, las demás lenguas españolas tienen una protección mucho menos intensa, la protección prevista en la parte II de la Carta, que se reduce a una serie de objetivos y principios contenidos en el artículo 7 (única disposición de dicha parte).

La declaración que acompaña el instrumento español de ratificación de la Carta señala lo siguiente:

«A las lenguas citadas en el párrafo segundo [«las que los Estatutos de Autonomía protegen y amparan en los territorios donde tradicionalmente

108 Thornberry y Martín Estébanez, *cit.*, p. 159.

109 Al respecto con más detalle *vid.* Arzoz, «The implementation...», *cit.*, pp. 97-98.

se hablan»] se aplicarán todas aquellas disposiciones de la parte III de la Carta que puedan razonablemente aplicarse en consonancia con los objetivos y principios establecidos en el artículo 7.»

De la declaración se desprende que la protección de la Carta sólo alcanzaría a las lenguas protegidas y amparadas previamente en una norma estatutaria.¹¹⁰ Esto es, aquellas modalidades lingüísticas que, de acuerdo con el art. 3.3 CE deben ser objeto de «especial respeto y protección», no gozarían de la protección de la Carta si no hubieran sido protegidas y amparadas mediante una norma estatutaria. Si la restricción es intencionada, hay que señalar que sería arbitraria desde el punto de vista constitucional e incompatible con el espíritu de la Carta. Sería arbitraria desde el punto de vista constitucional, porque el art. 3.3 CE no establece ninguna reserva de Estatuto en cuanto al reconocimiento o refrendo del «especial respeto y protección», ni en cuanto al establecimiento de su alcance. Sería incompatible con el espíritu de la Carta, porque el ámbito de aplicación de la parte II es «el conjunto de las lenguas regionales o minoritarias habladas en su territorio, que respondan a las definiciones del artículo 1». De acuerdo con dicho artículo, son «lenguas regionales o minoritarias» las «habladas tradicionalmente en un territorio de un estado por nacionales de ese Estado que constituyen un grupo numéricamente inferior al resto de la población del Estado» y «diferentes de la(s) lengua(s) oficial(es) del Estado», no incluyendo «los dialectos de la(s) lengua(s) oficial(es) del Estado ni las lenguas de los inmigrantes».

Aunque circunscrito a una serie de principios y objetivos, no cabe desdeñar la relevancia del art. 7 para las lenguas que carecen de régimen de oficialidad allí donde tradicionalmente se hablan. El apartado 1 del artículo 7, que constituye el núcleo del precepto, establece que «las Partes basarán su política, su legislación y su práctica en los objetivos y principios siguientes»:

110 La otra restricción formal que introduce la declaración, la expresión «que puedan razonablemente aplicarse en consonancia con los objetivos y principios establecidos en el art. 7», no podría tener una eficacia restrictiva. El apartado 1 del art. 7 se refiere a que los objetivos y los principios se aplicarán «según la situación de cada una» de las lenguas, y el apartado 4 al compromiso de tener en consideración «las necesidades y los deseos expresados por los grupos que empleen dichas lenguas».

- «a) el reconocimiento de las lenguas regionales o minoritarias como expresión de la riqueza cultural;
- b) el respeto del área geográfica de cada lengua regional o minoritaria, actuando de tal suerte que las divisiones administrativas ya existentes o nuevas no sean un obstáculo para el fomento de dicha lengua regional o minoritaria;
- c) la necesidad de una acción resuelta de fomento de las lenguas regionales o minoritarias, con el fin de salvaguardarlas;
- d) la facilitación y/o el fomento del empleo oral y escrito de las lenguas regionales o minoritarias en la vida pública y en la vida privada;
- e) el mantenimiento y el desarrollo de relaciones, en los ámbitos que abarca la presente Carta, entre los grupos que empleen una lengua regional o minoritaria y otros grupos del mismo Estado que hablen una lengua utilizada de manera idéntica o parecida, así como el establecimiento de relaciones culturales con otros grupos del Estado que utilicen lenguas diferentes;
- f) la provisión de formas y medios adecuados para la enseñanza y el estudio de las lenguas regionales o minoritarias en todos los niveles apropiados;
- g) la provisión de medios que permitan aprender una lengua regional o minoritaria a los no hablantes que residan en el área en que se emplea dicha lengua, si así lo desean;
- h) la promoción de estudios e investigación sobre las lenguas regionales o minoritarias en las universidades o centros equivalentes;
- i) la promoción de formas apropiadas de intercambios transnacionales, en los ámbitos cubiertos por la presente Carta, para las lenguas regionales o minoritarias utilizadas de manera idéntica o semejante en dos o más Estados.»

La simple lectura de la lista de objetivos y principios enumerados en el art. 7.1 de la Carta permite constatar la importancia de ese nivel de protección para aquellas lenguas que carecen de régimen de oficialidad allí donde tradicionalmente se hablan. Ese nivel de protección debe incluir, entre otros aspectos, la facilitación y/o fomento del empleo oral y escrito en la vida pública y privada y el fomento de la enseñanza en todos los niveles educativos, incluida la enseñanza de adultos.

3.8 · Conclusión

El art. 3.3 CE cumple dos misiones constitucionales. En primer lugar, faculta a las CCAA a establecer un régimen de protección de las

modalidades lingüísticas que se hablan tradicionalmente en su territorio. Esta facultad no resulta quizá obvia de la lectura del tenor literal del precepto, pero ha sido extraída por la interpretación doctrinal y corroborada por la concretización constitucional que implica la aprobación de los diversos Estatutos de Autonomía, sin que haya sido cuestionada por quien tiene legitimidad para ello ante el Tribunal Constitucional.¹¹¹ En dicha interpretación han influido sin duda los paralelismos existentes entre los apartados 2 y 3 del art. 3 (oficialidad-lenguas, protección-modalidades lingüísticas) y la propia ubicación del apartado 3 en la estructura trimembre del art. 3 (castellano/lenguas oficiales/modalidades lingüísticas).

En segundo lugar, el art. 3.3 CE constituye una cláusula de identidad cultural del Estado constitucional. Las modalidades lingüísticas, entendidas como todas las lenguas, oficiales o no, y formas dialectales habladas en España, forman parte del patrimonio cultural del Estado. Con ello se proporciona una indicación normativa sobre la tarea de Estado que representa el servicio o fomento de la cultura y que, desde la perspectiva competencial, constituye una competencia compartida entre el Estado en sentido restringido, las CCAA y la Administración local. Todas las modalidades lingüísticas deben ser tenidas en cuenta en las actividades promocionales al servicio de la cultura.

4 · Breve balance del desarrollo estatutario del art. 3.3 CE en el período constitucional

En este epígrafe no se pretende hacer una historia del desarrollo e implantación del modelo lingüístico español, sino, más limitadamente, examinar cómo los Estatutos de Autonomía han interpretado y desarrollado el art. 3.3 CE en el período constitucional. Desde el punto de vista jurídico-formal, el art. 3.3 CE ha inspirado tres tipos de normas estatutarias: cláusulas de identidad cultural, garantías de protección y disposiciones de asunción de competencias sobre la regulación, el fomento y la protección de las correspondientes modalidades lingüísticas. En cuanto al objeto de protección de esas normas, la protección autonómi-

¹¹¹ Algo, por otra parte, difícil tratándose de Estatutos de Autonomía elaborados y aprobados con el consenso de los dos partidos hegemónicos.

ca se ha desplegado tanto respecto a las lenguas no declaradas formalmente como oficiales de una Comunidad Autónoma como respecto a las formas dialectales. A partir de 1998 se puede constatar cierta revalorización de las modalidades lingüísticas como objeto de disposiciones autonómicas, sobre todo estatutarias, y, en definitiva, una mejora de su protección.

4.1 · Protección y revalorización de las modalidades lingüísticas formalmente no declaradas oficiales en todo o parte del territorio de la Comunidad Autónoma

Sin duda la Constitución de 1978 sentó las bases para una revalorización política de las lenguas distintas del castellano. La primera generación de Estatutos de Autonomía fue la del reconocimiento y establecimiento de la oficialidad de diversas lenguas oficiales de acuerdo con el art. 3.2 CE. Con el tiempo, las «demás lenguas» han ido emergiendo de la sombra en que les colocaba el art. 3 CE. Es cierto que algunos Estatutos de Autonomía de la primera generación ya recogieron cláusulas de protección de las modalidades lingüísticas usadas en el territorio (Estatutos de Autonomía de Principado de Asturias y de Aragón). Pero, sobre todo, la reforma de los Estatutos a finales de los años noventa del siglo XX, primero, y la aprobación de la segunda generación de Estatutos de Autonomía, después, han ampliado y profundizado las disposiciones estatutarias de protección de las modalidades lingüísticas. Por lo general, dichas disposiciones estatutarias se configuran como cláusulas de identidad cultural de la correspondiente Comunidad Autónoma.

a) Por orden cronológico cabe comenzar por el Estatuto de Autonomía del Principado de Asturias. Por una parte, su art. 4 establece lo siguiente: «1. El bable gozará de protección. Se promoverá su uso, su difusión en los medios de comunicación y su enseñanza, respetando las variantes locales y la voluntariedad en su aprendizaje.— 2. Una Ley del Principado regulará la protección, uso y promoción del bable.» Por otra parte, el art. 10.1.21 recoge como competencia autonómica «el fomento y la protección del bable en sus diversas variantes que, como modalidades lingüísticas, se utilizan en el territorio del Principado de Asturias.»

Aunque el Estatuto asturiano carece de una cláusula explícita de identidad cultural, la situación jurídica del bable sobresale con respecto a las demás lenguas que carecen de un estatuto de oficialidad.¹¹² En primer lugar, es la única lengua que cuenta con un desarrollo legislativo, y ello desde hace una década, con la aprobación de la Ley 1/1998, de 23 de marzo, de Uso y Promoción del Bable/Asturiano. Esa Ley se aprobó incluso con anterioridad a la reforma estatutaria de 1999, que introdujo el apartado 2, antes reproducido, del art. 4 del Estatuto. En segundo lugar, dicha Ley regula determinados usos oficiales del bable en las relaciones de los ciudadanos con la Administración.¹¹³ En tercer lugar, es la única lengua no declarada formalmente oficial respecto a la cual se ha llevado cierta planificación de la normalización lingüística.¹¹⁴

Con todo, el Estatuto asturiano no reconoce oficialmente la lengua gallega hablada en la zona del Principado adyacente a la Comunidad Autónoma de Galicia, en las cuencas de los ríos Navia y Eo. El reconocimiento ha venido de la mano de la Ley 1/1998 de Uso y Promoción del Bable/Asturiano, cuyo artículo 2 establece que «el régimen de protección, respeto, tutela y desarrollo establecido en esta Ley para el bable/asturiano se extenderá, mediante regulación especial, al gallego/asturiano en las zonas que tiene carácter de modalidad lingüística propia».¹¹⁵ Además, la disposición adicional de la citada Ley dispone que «el gallego-asturiano tendrá un tratamiento similar al asturiano en lo que se refiere a protección, respeto, enseñanza, uso y tutela en su ámbito territorial». Dicha «regulación especial», que debe contener un «tratamiento similar» al del bable/asturiano, no ha sido todavía adoptada.

112 Para un análisis más exhaustivo *vid.* Tolivar Alas, «Normalización lingüística...», *cit.*, pp. 7-24, y J.M. Pérez Fernández, *El marco legal del asturiano*, Fundación Caveda y Nava, Oviedo, 2005, y «Estatuto jurídico...», *cit.*, pp. 249-280.

113 El art. 4 («Uso administrativo») establece lo siguiente: «1. Todos los ciudadanos tienen derecho a emplear el bable/asturiano y a expresarse en él, de palabra y por escrito.- 2. Se tendrá por valido a todos los efectos el uso del bable/asturiano en las comunicaciones orales o escritas de los ciudadanos con el Principado de Asturias.»

114 *Vid. Plan para la normalización social del asturiano 2005-2007*, Oficina de Política Lingüística del Principado de Asturias, 2005.

115 Hay que acudir al art. 71 de la Ley 1/2001, de 6 de marzo, de Patrimonio Cultural de Asturias para encontrar la precisión legal de que el «gallego-asturiano» se habla en las comarcas de las cuencas de los ríos Navia y Eo.

b) El primer Estatuto de Autonomía de Aragón también reconoció la existencia de modalidades lingüísticas dignas de protección dentro de su territorio y asumió una competencia exclusiva en materia de cultura, que incluía expresamente las modalidades lingüísticas y su conservación y estudio.¹¹⁶ El nuevo Estatuto de Autonomía de 2007 ha ampliado y profundizado la disposición estatutaria que reconoce «las lenguas y modalidades lingüísticas propias de Aragón». El nuevo art. 7 contiene una cláusula de identidad cultural y prevé expresamente una ley autonómica de lenguas,¹¹⁷ así como los principales contenidos que deberá contener esa ley:

1. Las lenguas y modalidades lingüísticas propias de Aragón constituyen una de las manifestaciones más destacadas del patrimonio histórico y cultural aragonés y un valor social de respeto, convivencia y entendimiento.
2. Una ley de las Cortes de Aragón establecerá las zonas de uso predominante de las lenguas y modalidades propias de Aragón, regulará el régimen jurídico, los derechos de utilización de los hablantes de esos territorios, promoverá la protección, recuperación, enseñanza, promoción y

116 En su texto original, el art. 7 disponía que «las diversas modalidades lingüísticas de Aragón gozarán de protección, como elementos integrantes de su patrimonio cultural e histórico» y el art. 35.1.23 atribuía a Aragón la competencia exclusiva en «cultura, con especial referencia a las manifestaciones peculiares de Aragón y a sus modalidades lingüísticas, velando por su conservación promoviendo su estudio». Tras la reforma estatutaria de 1996, se modificaron ambos preceptos. Las modificaciones más relevantes atañen al art. 7, cuya nueva versión establecía lo siguiente: «Las lenguas y modalidades lingüísticas propias de Aragón gozarán de protección. Se garantizará su enseñanza y el derecho de los hablantes en la forma que establezca una ley de Cortes de Aragón para las zonas de utilización predominante de aquéllas». El art. 35.1.23 se transformó en el art. 35.1.30, con el siguiente contenido: «Cultura, con especial atención a las manifestaciones peculiares de Aragón y a sus modalidades lingüísticas, a su conservación y a la promoción de su estudio».

117 La primera previsión autonómica de una «Ley de lenguas de Aragón» se encuentra en la Disposición Final Segunda de la Ley 3/1999, de 10 de marzo, del Patrimonio Cultural Aragonés: «Una ley de lenguas de Aragón proporcionará el marco jurídico específico para regular la cooficialidad del aragonés y del catalán, lenguas minoritarias de Aragón, así como la efectividad de los derechos de las respectivas comunidades lingüísticas, tanto en lo referente a la enseñanza de y en la lengua propia, como a la plena normalización del uso de estas lenguas en sus respectivos territorios.» Esa Ley nunca se aprobó. Salta a la vista la mayor ambición prosectora y normalizadora de la disposición final segunda de la Ley 3/1999, que, expresamente, no renunciaba a la oficialidad de ambas lenguas. Esta Ley fue calificada por López Susín, cit., p. 245, como «verdadera piedra angular del proceso que debe llevar a la cooficialidad del aragonés y el catalán en Aragón». Para el contenido de los Anteproyectos de Ley de Lenguas de Aragón de 2001 elaborados hasta la fecha *vid.* López Susín, cit., pp. 234-243.

difusión del patrimonio lingüístico de Aragón, y favorecerá, en las zonas de utilización predominante, el uso de las lenguas propias en las relaciones de los ciudadanos con las Administraciones públicas aragonesas.

3. Nadie podrá ser discriminado por razón de la lengua.

En consonancia con el precepto reproducido, el art. 71.4 del Estatuto establece la competencia autonómica exclusiva sobre las «lenguas y modalidades lingüísticas propias de Aragón».

Como ocurría con el primer Estatuto, incluso tras su reforma de 1996, el nuevo Estatuto de 2007 sigue sin nombrar a las lenguas de Aragón, a pesar de que ya el legislador autonómico había realizado esa identificación. El valor efectivo y hasta simbólico de la protección se reduce con la falta de identificación del objeto de protección, las concretas lenguas habladas en Aragón.¹¹⁸ En su lugar, las nuevas disposiciones estatutarias aragonesas (arts. 7 y 71.4) siguen utilizando una expresión peculiar, «lenguas y modalidades lingüísticas propias de Aragón», proveniente de la reforma de 1996. La terminología «lenguas y modalidades lingüísticas propias de Aragón» plantea la duda de si se trata de dos realidades diferenciables a efectos jurídicos: es decir, si la conjunción copulativa quiere fundamentar una eventual dualidad de regímenes. Una posible respuesta a esta pregunta se desprende del art. 4 de la Ley 3/1999, de 10 de marzo, del Patrimonio Cultural Aragonés: «El aragonés y el catalán, lenguas minoritarias de Aragón, en cuyo ámbito están comprendidas las diversas modalidades lingüísticas, son una riqueza propia y serán especialmente protegidas por la Administración.» A tenor de dicha disposición, el aragonés y el catalán serían las lenguas a proteger en Aragón, lenguas que poseen diversas modalidades lingüísticas o formas dialectales propias dentro de Aragón.

c) Por último, se ha de mencionar el reformado Estatuto de Autonomía de Castilla y León. Sus artículos 5 y 6 contienen una densa cláusula de identidad cultural y, a la vez, las bases normativas para fundamentar una eventual graduación de la protección jurídico-lingüística. La nueva cláusula de identidad cultural, así como el reformado Estatuto en su conjunto, denotan la preocupación por acomodar mejor en el plano simbólico el componente leonés en el conjunto de la Comunidad y remediar la preterición de la lengua leonesa de las anteriores versio-

118 Crítico a este respecto: Nagore Laín, «La política lingüística...», cit., p. 138.

nes.¹¹⁹ Por un lado, la lengua castellana es, junto al patrimonio histórico, artístico y natural, «valor esencial para la identidad de la Comunidad» (lo que ya se decía antes) y «parte del acervo histórico y cultural más valioso de la Comunidad». Como tal, será objeto de especial apoyo y protección (arts. 4 y 5.1). En cuanto al leonés, tiene un «particular valor dentro del patrimonio lingüístico de la Comunidad» y será «objeto de protección específica por parte de las instituciones», así como «objeto de regulación» (art. 5.2). El leonés sale así del anonimato que suponía la calificación de «modalidad lingüística» otorgada por el ordenamiento autonómico hasta la fecha. Por último, se menciona a la lengua gallega. Aunque pertenece al patrimonio lingüístico de la Comunidad, el gallego no parece tener «particular valor» para la Comunidad en su conjunto, al menos el «particular valor» que sí tiene el leonés, sino valor —se supone— exclusivamente para sus hablantes: de ahí que se establezca su respeto y protección «en los lugares en que habitualmente se utilice» (art. 5.3), una forma sutil de expresar que su implantación es más reducida que las dos lenguas mencionadas anteriormente.

d) Las realidades lingüísticas existentes en otras CCAA son reconocidas o protegidas de forma más atenuada. Desde su reforma por Ley Orgánica 12/1999, el Estatuto de Autonomía de Extremadura reconoce la competencia autonómica para «la protección de las peculiaridades lingüísticas y culturales» de la región, «respetando, en todo caso, las variantes locales y comarcales».¹²⁰ Esta disposición parece suficientemente amplia para incluir, en su caso, tanto lenguas como dialectos re-

119 El art. 4.2 (en la versión introducida por la Ley Orgánica 4/1999) del Estatuto señalaba con anterioridad lo siguiente: «Gozarán de respeto y protección la lengua gallega y las modalidades lingüísticas en los lugares en que habitualmente se utilicen».

120 El art. 11.2 del Estatuto de Autonomía de Extremadura establece lo siguiente: «Asimismo, corresponde a la Comunidad Autónoma la protección de las peculiaridades lingüísticas y culturales, así como el acervo de las costumbres y tradiciones populares de la región, respetando, en todo caso, las variantes locales y comarcales.» Sobre esta norma *vid.* Encabo Vera, cit., pp. 506-508. En cambio, el Estatuto de Autonomía de la Región de Murcia contiene en su art. 8, modificado por Ley Orgánica 1/1998, una disposición similar la versión anterior del art. 11 del Estatuto extremeño, que omite la referencia a las peculiaridades lingüísticas: «La Comunidad Autónoma... protegerá y fomentará las peculiaridades culturales, así como el acervo de costumbres y tradiciones populares de la misma, respetando en todo caso las variantes locales y comarcales». La ausencia del término «(peculiaridades) lingüísticas» deja en el aire el compromiso de los poderes públicos autonómicos con las modalidades lingüísticas de la región, tanto la lengua catalana como los dialectos murcianos del castellano.

gionales: por ejemplo, la lengua portuguesa hablada tradicionalmente en la comarca de Olivenza en la provincia de Badajoz, las variedades del castellano habladas en la región, las hablas altoextremeñas que pueden considerarse lenguas de transición entre el asturleonés y el castellano meridional, o *a fala* extremeña, hablada esta última en tres municipios del noroeste de la provincia de Cáceres (San Martín de Trebejo, Elijas y Valverde del Fresno) y que podría ser una especie de lengua de transición entre el gallego (o el portugués) y el asturleonés.¹²¹ Con todo, la disposición estatutaria no ha sido desarrollada o aplicada hasta la fecha. Sólo *a fala* ha obtenido una especie de reconocimiento y protección ya que, mediante un Decreto específico, las autoridades autonómicas la declararon en 2001 «un bien de interés cultural».¹²²

Por último, el Estatuto de Autonomía de la Ciudad de Melilla establece entre otros objetivos básicos «la promoción y estímulo de los valores de comprensión, respeto y aprecio de la pluralidad cultural y *lingüística* de la población melillense» [art. 5.2.h), énfasis añadido]. El adjetivo «lingüístico» no aparece, en cambio, en la disposición de idéntico contenido que constituye el art. 5.2.h) del Estatuto de Autonomía de la Ciudad de Ceuta.¹²³

4.2 · Protección y revalorización de las formas dialectales

La existencia de un precepto constitucional como el art. 3.3 CE está detrás, probablemente, de un cierto auge de las formas dialectales como objeto del derecho en el periodo constitucional. Sin una disposición de la naturaleza del art. 3.3 CE habría habido menos normas estatutarias de protección y revalorización de las formas dialectales. Diversas CCAA han adoptado normas estatutarias y legales de protección sobre sus variedades dialectales. Las motivaciones de esta relativa revalorización de las formas dialectales son diversas: desde la afirmación de una identidad propia a eventuales veleidades de secesionismo lingüístico, pasando por el reconocimiento de la fragmentación dialectal

121 *Vid. supra* nota 32.

122 Encabo Vera, cit., p. 510.

123 Al respecto *vid.* M. Doppelbauer, «Las lenguas en las sociedades de Ceuta y Melilla», en M. Doppelbauer y P. Cichon (eds.), *La España multilingüe. Lenguas y políticas lingüísticas de España*, Praesens, Viena, 2008, pp. 304-323.

que puede obstaculizar la unidad idiomática y la normalización lingüística.

a) El art. 30 de la Ley de Normalización del Uso del Euskera (1982) dispone que «el Gobierno velará por la unificación y normalización del euskera en su condición de lengua escrita oficial común en el ámbito territorial de la Comunidad Autónoma del País Vasco, sin perjuicio del respeto a los diversos dialectos, parte esencial del patrimonio cultural del País Vasco, en las zonas en que son hablados».

b) El art. 1.3 de la Ley Foral del Vascuence (1986) establece que «las variedades dialectales del vascuence serán objeto de especial respeto y protección» y determina una institución autonómica responsable de dicha función (el Servicio de Cultura Príncipe de Viana). Esta disposición podía sugerir el intento de afirmar una identidad lingüística navarra separada.¹²⁴ Es cierto que la propia Ley Foral deja claro que «los poderes públicos respetarán la norma idiomática en todas las actuaciones que se deriven de lo dispuesto en esta Ley Foral y en las disposiciones que la desarrollen» (art. 3.2) y que establece que la Real Academia de la Lengua Vasca será «la institución consultiva oficial, a los efectos del establecimiento de las normas lingüísticas» (art. 3.3). Aun salvada la unidad lingüística, el art. 1.3 podía servir para amparar ciertas veleidades de diferenciación. En cualquier caso, hasta la fecha, y a diferencia de otros lugares del Estado, las elites regionalistas no usan el secesionismo lingüístico como estrategia de diferenciación y de movilización política.¹²⁵

c) Así mismo, el art. 2.5 de la Ley 3/1986, de 19 de abril, de Normalización Lingüística de la Comunidad Autónoma de las Islas Balea-

124 Monreal Zia, cit., p. 144.

125 La reciente regulación de los currículos de las enseñanzas de Educación Primaria y Educación Secundaria Obligatoria en Navarra introduce elementos de preocupación para el futuro. En la normativa anteriormente vigente estaba contemplado como parte del currículo que los alumnos debían conocer «las principales variedades dialectales del castellano y, en su caso, del vascuence» (Decreto Foral 67/1993). Ahora se dispone que «el Departamento de Educación garantizará la enseñanza y el uso escolar de las formas dialectales del vascuence que se hablan en determinadas zonas de Navarra». Una cosa es aprender a conocer las variedades dialectales de las lenguas oficiales y propias de Navarra, y otra cosa muy distinta —si esa fuera la intención— que las formas dialectales hayan de asumir una función vehicular en la educación, en detrimento de la enseñanza y uso de la forma estándar escrita. *Vid.* Disposición Adicional 1.^a del Decreto Foral 24/2007 (BON núm. 64/2007) y Disposición Adicional 3.^a del Decreto Foral 25/2007 (BON núm. 65/2007).

res establece que «las modalidades insulares de la lengua catalana serán objeto de estudio y protección, sin perjuicio de la unidad del idioma».

d) El Estatuto de Autonomía del Principado de Asturias reconoce la protección y fomento del bable y su enseñanza, «respetando en todo caso las variantes locales» (art. 4) o «en sus diversas variantes que, como modalidades lingüísticas, se utilizan en el territorio del Principado de Asturias» (art. 10.1.21). Sin embargo, la Ley 1/1998 de Promoción y Uso del Bable/Asturiano no hace más referencia en su articulado a las variantes del bable como objeto de regulación. Parece que, a diferencia del propio Estatuto, dicha Ley atiende más a la unidad idiomática que a una realidad lingüística fragmentada.

e) El reformado Estatuto de Autonomía de Andalucía contiene una novedosa cláusula de identidad cultural que, específicamente, se vincula con la «modalidad lingüística andaluza», autóctona del territorio, que es un dialecto de la lengua oficial española. La cláusula constituye una reivindicación colectiva de autoestima y prestigio para la propia modalidad lingüística. El art. 10.3 del Estatuto aprobado en 2007 establece, entre otros, los siguientes objetivos básicos: «3º El afianzamiento de la conciencia de identidad y de la cultura andaluza a través del conocimiento, investigación y difusión del patrimonio histórico, antropológico y lingüístico. 4º La defensa, promoción, estudio y prestigio de la modalidad lingüística andaluza en todas sus variedades.» Como se apreciará, no sólo se protege «la» modalidad lingüística andaluza, sino «todas» sus variedades.

f) El Estatuto de Autonomía de Castilla y León asume una óptica distinta a la de los ejemplos anteriores, como se ha indicado anteriormente: no la de proteger o potenciar sus dialectos, sino la del fomento del «uso correcto del castellano en los ámbitos educativo, administrativo y cultural» como tarea específica de la Junta de Castilla y León (art. 5.1).

g) En un plano diferente se sitúan las disposiciones contenidas en leyes autonómicas de patrimonio cultural que se refieren a las particularidades lingüísticas de la correspondiente Comunidad Autónoma, a menudo incluidas dentro de los llamados bienes culturales intangibles o inmateriales a proteger. A veces la referencia legal es, más concretamente, a las formas dialectales e incluso a las lenguas

habladas dentro de la Comunidad.¹²⁶ Cuando no se han adoptado otras disposiciones legales en materia de respeto y protección de la correspondiente modalidad lingüística, las genéricas menciones incluidas en la legislación autonómica de patrimonio cultural constituyen el único marco normativo en materia lingüística.¹²⁷ En algunas ocasiones se

126 El art. 1 de la Ley 9/1993, de 30 de septiembre, de Patrimonio Cultural de Cataluña establece que «las particularidades lingüísticas» «también forman parte del patrimonio cultural catalán». El art. 98.6 de la Ley 11/1998, de 13 de octubre, de Patrimonio Cultural de Cantabria establece que «la Consejería de Cultura y Deporte velará por el registro de las formas orales que integran el habla cotidiana de los valles y comarcas de Cantabria y que dan vida a la idiosincrasia de cada comarca». El art. 2 de la Ley 4/1999, de 15 de marzo, de Patrimonio Histórico de Canarias dispone que «también forman parte del patrimonio histórico canario ... las particularidades lingüísticas del español hablado en Canarias» y el art. 73.2 de la misma Ley incluye entre los elementos del patrimonio etnográfico canario «el silbo gomero, los modismos y expresiones del léxico popular canario». El art. 71 de la Ley 1/2001, de 6 de marzo, de Patrimonio Cultural de Asturias señala que «en aplicación de los principios contenidos en esta Ley, se apoyará la investigación y conocimiento de la lengua asturiana. Lo mismo se aplicará al gallego-asturiano de las comarcas situadas en las cuencas de los ríos Eo y Navia». El art. 73 se refiere al registro y documentación de las «manifestaciones lingüísticas» como expresiones inmateriales y su puesta al servicio de los investigadores y los ciudadanos, así como el apoyo de las instituciones y personas que trabajen en su «mantenimiento y revitalización». La Ley Foral 14/2005, de 22 de diciembre, de Patrimonio Cultural de Navarra protege como bienes inmateriales «las distintas lenguas, con referencia a sus peculiaridades locales en Navarra» (art. 18.3).

127 Es el caso de Aragón, de Castilla y León y de Extremadura. La Ley 3/1999, de 10 de marzo, de Patrimonio Cultural de Aragón proclama que «el aragonés y el catalán, lenguas minoritarias de Aragón, en cuyo ámbito están comprendidas las diversas modalidades lingüísticas, son una riqueza cultural propia y serán especialmente protegidas por la Administración» (art. 4). La disposición final segunda de dicha Ley es la que prevé una ley de lenguas, que no ha sido adoptada hasta la fecha; aunque la previsión tiene ahora rango estatutario. La Ley 12/2002, de 11 de julio, del Patrimonio Cultural de Castilla y León establece que «la Administración competente adoptará las medidas oportunas tendentes a la protección y difusión de las distintas manifestaciones del patrimonio lingüístico de Castilla y León, tomando en consideración las características y circunstancias específicas de cada una de ellas» (art. 65.1). El precepto anterior señala que «integran el patrimonio lingüístico de Castilla y León las diferentes lenguas, hablas, variedades dialectales y modalidades lingüísticas que tradicionalmente se hayan venido utilizando en el territorio de la Comunidad de Castilla y León». Como se analiza en el texto, la reforma estatutaria de 2007 ha proporcionado un mejor fundamento jurídico para la protección de las lenguas leonesa y gallega. El art. 60 de la Ley 2/1999, de 29 de marzo, de Patrimonio Histórico y Cultural de Extremadura establece que «el habla y las peculiaridades lingüísticas de Extremadura serán protegidas por la Consejería de Cultura y Patrimonio en la forma prevista en esta Ley, promoviendo para ello su investigación y la recogida exhaustiva de los mismos en soportes que garanticen su transmisión a las generaciones venideras». Como se ha indicado en el texto, la protección de *a fala* extremeña ha recurrido a una figura del Derecho del patrimonio cultural, la declaración de *a fala* como bien de interés cultural.

apunta específicamente a la documentación e investigación como forma de tutelar y proteger ese patrimonio cultural. En todas estas disposiciones autonómicas probablemente ha pesado la equívoca consideración constitucional de las modalidades lingüísticas como patrimonio cultural, de la que, erróneamente, se ha podido deducir que las modalidades lingüísticas habrían de protegerse como bienes culturales con arreglo a técnicas propias del Derecho del patrimonio cultural.¹²⁸ Es claro que la protección y el fomento del uso de una lengua requieren otro tipo de medidas y acciones.

5 • Conclusiones

1. El art. 3.3 CE ha tenido un protagonismo discreto en el despliegue del modelo lingüístico español.

2. El art. 3.3 CE es aplicable a todas las lenguas habladas tradicionalmente en España y a sus formas dialectales. No obstante, la relevancia constitucional del precepto se centra principalmente en las lenguas que no han sido declaradas oficiales allí donde se hablan tradicionalmente, incluyendo las lenguas oficiales habladas tradicionalmente fuera de las CCAA que las han declarado como oficiales (supuestos de enclaves o prolongación del territorio lingüístico más allá de las fronteras administrativas).

3. El art. 3.3 CE constituye una cláusula de identidad cultural del Estado constitucional. Las modalidades lingüísticas, esto es, todas las lenguas, oficiales o no, y las formas dialectales habladas en España, forman parte del patrimonio cultural del Estado. Con ello se proporciona una indicación normativa respecto a la tarea de Estado que representa el servicio o fomento de la cultura y que, desde la perspectiva competencial, constituye una competencia compartida entre el Estado en sentido restringido, las CCAA y la Administración local. Todas las modalidades lingüísticas deben ser tenidas en cuenta en las actividades promocionales al servicio de la cultura.

4. El despliegue estatutario del art. 3.3 CE ha fundamentado una competencia autonómica para establecer un régimen de protección de

128 Barcelona Llop, cit., pp. 583-585 se muestra crítico a este respecto, y en general sobre la inclusión de los bienes culturales inmateriales en las leyes de patrimonio cultural.

las modalidades lingüísticas diferenciado del régimen de oficialidad previsto en el art. 3.2 CE. La competencia extraída del art. 3.3 CE se ha construido a imagen y semejanza de la del art. 3.2 CE, pero con unas consecuencias jurídicas menos intensas. Esta facultad no resulta quizá obvia de la lectura del tenor literal del precepto, pero ha sido afirmada en la concretización constitucional que implica la aprobación de los diversos Estatutos de Autonomía.

5. La mencionada interpretación ha conducido, por un lado, a incrementar el margen constitucional de disponibilidad autonómica en la materia y, por otro, a constreñir la eficacia jurídico-constitucional del art. 3.2 CE, disposición que parecía reconocer la oficialidad a «las demás lenguas españolas» sin exclusión. Calificar una lengua de «modalidad lingüística» se ha convertido en la técnica estatutaria para lograr un engarce con el art. 3 CE, descartando al mismo tiempo la declaración de oficialidad *ex art* 3.2 CE.

6. El contenido del «especial respeto y protección» que demanda el art. 3.3 CE no está definido en la Constitución. El concepto de «oficialidad» tampoco lo está, pero fue pronto definido por la propia jurisprudencia constitucional, dado su carácter central para el modelo lingüístico que establece la Constitución, en lo que puede considerarse como la principal aportación del Tribunal Constitucional a dicho modelo. En cambio, el alcance o el contenido del «especial respeto y protección» del art. 3.3 CE no ha sido nunca definido por la jurisprudencia constitucional. A la falta de definición contribuye sin duda la falta de planteamiento de conflictos constitucionales entre el Estado y las CCAA que cuentan con modalidades lingüísticas, a propósito de la protección y fomento de éstas. Como consecuencia de la indefinición constitucional al respecto, la protección de las modalidades lingüísticas constituye un campo en el que las CCAA ostentan una amplia libertad de configuración normativa y administrativa.

7. El margen de disponibilidad autonómica en lo tocante a la protección de las modalidades lingüísticas no se ha limitado, en definitiva, a la opción oficialidad vs. protección. El desarrollo estatutario y legal de los apartados 2 y 3 del art. 3 CE ha conducido a una diversificación tanto de los regímenes de oficialidad como de los de protección.

8. Se puede estar más o menos de acuerdo con la interpretación que se ha acabado imponiendo, pero el modelo lingüístico-territorial resultante de dicha interpretación, como ocurre en general con la estructura

del Estado resultante de la evolución del Estado autonómico es, por el momento, irreversible. No hay impedimento jurídico-constitucional para la mejora del estatus de las modalidades lingüísticas (de la no protección a la protección, de la menor protección a la mayor protección, de la no oficialidad a la oficialidad, de la oficialidad limitada a la oficialidad plena), como lo evidencia el avance progresivo del estatuto jurídico de la lengua occitana hablada en el Valle de Arán. Pero el acuerdo y las bases para dicha mejora deben buscarse y lograrse en el seno de la correspondiente Comunidad Autónoma: ello constituye sin duda una barrera difícil de franquear para las lenguas que carecen de una amplia implantación o que no suscitan la identificación de la mayoría de la población.

9. El grado de ejecución y de desarrollo, a través de normas y políticas públicas, de las garantías estatutarias de protección a favor de las modalidades lingüísticas ha sido limitado. La mayoría de las CCAA que han refrendado estatutariamente el mandato de «especial respeto y protección» del art. 3.3 CE no lo han desarrollado después normativamente. Sólo el Principado de Asturias cuenta con una Ley de Uso y Promoción del Bable/Asturiano.

10. La Carta Europea de las Lenguas Regionales o Minoritarias, que, como tratado internacional ratificado y publicado en el Boletín Oficial del Estado en 2002, forma parte desde entonces del ordenamiento interno y que, en virtud del art. 10.2 CE, proporciona pautas interpretativas sobre el régimen de protección de las modalidades lingüísticas (ATC 166/2005), deberá comportar una significativa reducción del margen de disponibilidad de las autoridades estatales y autonómicas en la materia, en cuanto que obliga a incorporar estatutaria y legislativamente, y a dar cumplimiento, a los principios y objetivos establecidos en su art. 7.

LA LLENGUA A L'ESTATUT D'AUTONOMIA DE CATALUNYA. CAP A UN NOU PARADIGMA?

JAUME VERNET I LLOBET

Catedràtic de Dret Constitucional
Universitat Rovira i Virgili

SUMARI: 1. Consideracions preliminars. 2. El model lingüísticoestatutari. A. Els principis de l'Estatut de 1979. B. Els principis de la reforma de l'Estatut de 2006. 3. la comparació entre models. A. Coincidències i diferències bàsiques. B. Diferències adjectives. 4. hi ha un canvi de paradigma? 5. Conclusió. 6. Lectures recomanades.

1 • Consideracions preliminars

Com es diu a la presentació d'aquest llibre, aquesta contribució es va exposar oralment al seminari «El plurilingüisme a la Constitució espanyola», celebrat el març del 2009, a Barcelona, sota la rúbrica d'«El desplegament del règim legal del plurilingüisme de la Constitució espanyola en el nou Estatut d'autonomia de Catalunya del 2006 (EAC'06). Cap a un nou paradigma». Tanmateix, en la seva versió escrita, que teniu a les mans, he volgut simplificar el títol inicial, tot mantenint el mateix encàrrec i contingut. Així, en les properes pàgines, es pretén abordar, d'una banda, quina ha estat la nova lectura estatutària dels preceptes constitucionals, que fan referència a l'àmbit lingüístic; i, de l'altra, fins a quin punt les novetats normatives realment impliquen un canvi de model estatutari.

S'ha parlat molt de la reforma i de l'ambició de la revisió estatutària. S'ha discutit fins a quin punt representa una reforma encoberta de la Constitució o si, altrament, significa una minuciosa i severa posada al dia de l'Estatut, d'acord amb l'experiència acumulada els darrers anys. En l'àmbit juridicolingüístic la resposta a aquestes qüestions és rellevant, perquè hi ha qui entén que la reforma estatutària ha, fins i tot, traït el pacte constitucional i que modifica les bases del consens estatutari explicitades durant la transició política a la democràcia. Per la meua banda, no participo

d'aquestes idees i procuraré aportar una altra opinió al llarg d'aquesta contribució.

Per això, en l'apartat següent (II), analitzaré primerament quin ha estat el paradigma de referència, d'acord amb l'Estatut de 1979, cosa que implica definir quin és el model predominant, des de l'aprovació de la Constitució fins a la reforma estatutària recent (subapartat A). Després assenyalaré quines són les característiques principals del model establert el 2006 (subapartat B), a través de la reforma estatutària, i, en els apartats subsegüents, compararé els trets característics de cada norma estatutària (apartat III), tot indicant quines són, al meu parer, les similituds, les diferències bàsiques i les complementàries (subapartats A i B). Per anar acabant, respondré la qüestió final del títol d'aquesta intervenció: Hi ha un nou paradigma després de la reforma estatutària?, hi ha una nova lectura de la Constitució a través del nou Estatut? (apartat IV). I finalment tancaré amb unes breus conclusions i amb les referències bibliogràfiques més actuals i rellevants sobre la matèria.

2 · El model lingüísticoestatutari

A · Els principis de l'Estatut de 1979

El règim jurícolingüístic que estableix l'Estatut d'autonomia de Catalunya de 1979 (EAC'79) és òbviament derivat del que estableix la Constitució espanyola, en el cas que n'estableixi algun, cosa que, al meu parer, no s'ha debatut prou (i ara tampoc no n'és el moment). Per tant, per perfilar els principis lingüístics derivats del model estatutari de 1979, s'ha de donar per bona la constitucionalitat de les prescripcions lingüístiques, tant de l'Estatut de 1979, com del seu desenvolupament legal subsegüent. Això és així, perquè: bé no han estat impugnats davant del Tribunal Constitucional, o bé, en relació amb la part que sí que ha estat recorreguda, ha estat posteriorment i global avalada per aquest.

a) La Constitució no prescriu un model tancat, sinó que altrament recull uns preceptes dispersos, dels quals, no obstant la fragmentació, cal destacar especialment l'article 3 CE. Aquest article, el més emblemàtic pel que fa als idiomes, estableix una divisió en tres parts, segons es tracti de la

llengua castellana (art. 3.1 CE), de les «altres llengües espanyoles» (art. 3.2 CE) i de la riquesa de les «modalitats lingüístiques», com a patrimoni cultural a protegir (art. 3.3 CE). Les prescripcions són, doncs, més precises pel que fa a la llengua castellana, respecte de la qual estableix la declaració d'oficialitat i l'express reconeixement del dret d'usar-la i del deure de conèixer-la, mentre que la referència a l'oficialitat d'altres llengües dependrà significativament de la recepció estatutària (art. 3.2 CE). Per tant, la Constitució és un model obert en relació amb les llengües no castellanques, ja que en fa una àmplia remissió estatutària, mentre que és més prescriptiva respecte al castellà, on es fan les indicacions esmentades. A l'últim, tampoc la Constitució no és pas gaire precisa amb relació al tercer apartat de l'article 3, en el qual es mana tenir un especial respecte i protecció de les diferents «modalitats lingüístiques», tot i que, aquesta darrera expressió, ofereix alguns dubtes interpretatius.

Amb tot, aquestes mínimes referències constitucionals descriuen allò intocable, el límit que no es pot franquejar per les normes infraconstitucionals. I són, ressaltem-ho, uns paràmetres força sintètics i breus. Si d'aquí s'ha de construir un model cal reconèixer que es disposa de migrats elements i, en tot cas, referits primordialment a la llengua castellana i, a més, centrats en l'Estat, segons la literalitat de la Constitució mateixa (art. 3.1 CE). Si la doctrina o la jurisprudència pretenen extreure restriccions, en relació amb les altres llengües, de l'exigu apartat primer de l'article 3 CE, els serà ben fàcil caure en interpretacions forçades i en especulacions arriscades, sobre uns límits, d'entrada, invisibles i, consegüentment, mancats de la garantia constitucional de la seguretat jurídica (art. 9.3 CE), perquè no estan declarats. Per tant, exclusivament del dictat constitucional, sense ser agosarat, no se'n poden treure gaires conclusions, si no és amb l'ajut indispensable dels estatuts d'autonomia, que són precisament els instruments normatius cridats per la Constitució per configurar el règim juridicolingüístic de cada comunitat autònoma, en les quals es verifica la presència d'altres llengües, arrelades històricament, que constitueixen la llengua pròpia de cada comunitat. En aquest àmbit territorial, l'autonòmic, sobre el que hi té plena incidència l'Estatut, és on, a més, se centren les usualment provocades tensions polítiques i les interessades polèmiques jurídiques, especialment alimentades des dels territoris monolingües.

b) En conseqüència, davant de la migradesa constitucional, hem de recórrer necessàriament als estatuts d'autonomia, en el nostre cas, a l'Esta-

tut de 1979. Aquest també ha estat, com la Constitució, atesa la seva naturalesa principal, força gasiu en les seves prescripcions, però, com a principis, almenys en va establir quatre, que determinen les distintes llengües en presència i el seu tractament:

a') el català com a llengua pròpia de Catalunya (art. 3.1 EAC'79);

b') una doble oficialitat del català i del castellà, a partir de dos fonaments diferents (art. 3.2 EAC);

c') la necessitat d'un procés (que hem denominat de normalització), que garantís l'ús normal i oficial dels dos idiomes, que n'assegurés el coneixement i que equiparés de forma plena les dues llengües, pel que fa als drets i deures dels ciutadans (art. 3.3 EAC);

i, finalment, *d'*) l'ensenyament i l'especial respecte i protecció de l'aranès (art. 3.4. EAC).

D'aquesta manera, s'han desenvolupat estatutàriament els apartats segon i tercer de l'article 3 CE.

Aquests mandats, força amplis, consenten, a la vegada, diverses concrecions normatives. Nogensmenys, han tingut un determinat desenvolupament legal i reglamentari que ha conformat un arquetip particular al llarg de més de vint-i-cinc anys. Així les pautes consignades a l'Estatut de 1979 conformen també, com la Constitució, un model obert de remissió legal, tot i que estableix uns principis bàsics per a Catalunya i en concreta les llengües reconegudes. D'altra banda, la remissió a la llei ordinària és una alternativa estesa en Dret constitucional comparat. De manera que és comú que el tipus triat es configuri legalment, a partir d'uns escuets patrons de les normes fonamentals.

Aquesta relativa ambigüitat estatutària de 1979 va permetre aplicar una política lingüística consensuada a Catalunya i, d'altra part, ben valorada per l'àmplia majoria de la població. Tanmateix aquesta política es topava amb unes inèrcies, que no permetien continuar avançant d'acord amb les prescripcions estatutàries, a causa de la inacció o obstaculització per part de la normativa estatal i també, essencialment, per part de les autoritats i del funcionariat presents sobre el territori autònom. De forma que, malgrat l'emparament estatutari, la normativa de desplegament es va estagnar en la seva aplicació en alguns àmbits, com ara el judicial o el de l'administració perifèrica. De manera que, en no donar més de si la legislació lingüística, calia canviar d'estratègia i, per això, s'abandona

l'ambigüitat estatutària i es prova de dotar l'Estatut d'una redacció més precisa, més exhaustiva. Aquesta opció, cal subratllar-ho, no es pren però aïlladament en l'àmbit lingüístic, sinó que els problemes d'aplicació de l'Estatut es constaten en molts altres àmbits i, per aquesta raó, la reforma estatutària de 2006, en el seu conjunt, fuig, tant com és possible, de deixar temes oberts i procura ser més precisa i exhaustiva, cosa que afecta naturalment els aspectes lingüístics de la reforma estatutària, però no solament aquests.

c) En el marc del Dret constitucional comparat les regulacions jurídicolingüístiques es poden agrupar fonamentalment en dos règims: el de l'oficialitat i el de la protecció de les minories. El primer consent el reconeixement d'una o més llengües oficials (que, a vegades, es denominen també nacionals o estatals). El segon agrupa mesures de protecció diverses, localment territorialitzades. Des d'aquesta, perspectiva, l'Estatut de 1979 tria l'oficialitat per al català i per al castellà, mentre que no inclou dins d'aquesta categoria l'aranès, sense que constitucionalment estigui vetada aquesta possibilitat. De manera que, per la seva semblança entre l'article 3.3 CE i el 3.4 EAC'79, cal entendre que l'elecció estatutària ho és per l'incert règim de «modalitat». Tanmateix el fet que no estiguin descrites les conseqüències d'un o altre règim ha implicat que, a la pràctica, es puguin adaptar a les circumstàncies de cada país i que, com ha succeït a casa nostra, els efectes, si hi ha voluntat política, es puguin equiparar força, tot mantenint la referència territorial, com a tret distintiu. D'aquesta manera l'evolució normativa catalana de caràcter lingüístic no ha contradit la diferenciació formal de règims, tot i que se n'han difuminat els contorns. Això també ha succeït en l'àmbit estatal, de forma que l'oficialitat de la llengua castellana a l'Estat ha consentit tímidament usos «oficials» d'altres llengües, per exemple en la regulació de les llengües al Senat. Pel que fa a l'aranès la Llei 16/1990, de 16 de juliol, de règim especial de la Vall d'Aran (LREVA) va declarar l'oficialitat d'aquesta llengua, circumscrita a la Vall, cosa que potenciava la mera regulació com a «modalitat».

Per avançar una primera il·lació, ben coneguda, es pot afirmar, des de la perspectiva estatutària, que el model predominant des de l'aprovació de la Constitució fins a la reforma estatutària (de 1979 a 2006) és, de forma simplificada, un model de doble oficialitat, amb especial protecció de l'aranès. Aquesta és l'essència del model previst a l'Estatut de 1979.

B · Els principis de la reforma de l'Estatut de 2006

Si ens preguntem per les característiques principals del model estatutari vigent de 2006, en relació amb el que s'ha tractat de l'Estatut de 1979, que utilitzarem com a paràmetre, s'ha de col·legir que també són quatre.

a) El català com a llengua pròpia de Catalunya es defineix a l'Estatut en la seva versió de 2006. Així, segons l'article 6.1 EAC'06, *llengua pròpia* implica que és la llengua d'ús normal i preferent de les administracions públiques i dels mitjans de comunicació públics de Catalunya, així com també que és la llengua normalment emprada com a vehicular i d'aprenentatge en l'ensenyament, que recorda vagament l'article 2.2.b de la Llei 1/1998, de 7 de gener, de política lingüística (LPL). Per la comprensió més completa del precepte caldria anar al procés d'esmenes aprovades en el Congrés dels Diputats, on van aparèixer algunes contradiccions, que la doctrina haurà d'aclarir.

b) Pel que fa a l'oficialitat, en l'article 6.2 EAC'06 també es planteja una doble oficialitat a partir de sengles fonaments diferents, segons si es tracta de la llengua catalana o castellana, amb una dicció quasi idèntica a la de l'article 3.2 EAC'79.

c) La reforma manté un mandat als poders públics, perquè estableixin les mesures necessàries per facilitar l'exercici d'uns drets i d'un deure: El dret d'utilitzar les dues llengües oficials i el dret i deure de conèixer-les. Es tracta d'uns efectes vinculats a l'oficialitat en una forma paral·lela a la qual la Constitució fa referència a la llengua castellana (art. 3.1 CE). Es tracta d'una ampliació del que es diu a la Constitució en relació amb aquesta llengua, en tant que llengua oficial de l'Estat. La Llei de política lingüística també lligava els drets al caràcter oficial d'una llengua (art. 3.2 i especialment l'art. 4 LPL), tot i que no es referia explícitament al deure de coneixement. Als efectes d'aquest comentari, seguint l'estructura plantejada respecte a l'Estatut de 1979, la reforma prescriu la necessitat d'un procés per facilitar l'exercici dels drets i el compliment del deure (art. 6.2 EAC'06).

d) Finalment, l'Estatut estableix ara que la llengua aranesa, anomenada preferiblement occitana, és la llengua pròpia de l'Aran i també és oficial a Catalunya, d'acord amb l'Estatut i les lleis de normalització lingüística. La LREVA ja reconeixia que l'aranès era la llengua pròpia de l'Aran, mentre que circumscriu l'oficialitat exclusivament a aquest territori, a diferència

de l'article 6.5 EAC'06, que la declara llengua oficial de Catalunya, tot i que reenvia parcialment una llei posterior els efectes d'aquesta declaració d'oficialitat.

Sense entrar en altres qüestions, a les quals em referiré succintament després, és palès que hi ha canvis, però el que cal examinar és si aquestes modificacions són tan essencials que impliquen una variació important del model. En definitiva, s'ha de valorar si hi ha un canvi substancial de paradigma.

De tot això resulta que de la reforma estatutària de 2006 es pot definir el model, sintèticament, com de doble oficialitat asimètrica, en favor del català, al qual cal afegir una declaració d'oficialitat de l'occità, tot intentant parangonar al màxim la descripció mínima, que s'ha fet abans, en relació amb l'Estatut de 1979, per posar en relleu les divergències o dissemblances entre ambdues normes. No dic, expressament, que es tracta, després de la reforma, d'un model de triple oficialitat, perquè el desenvolupament de la de l'occità depèn, en gran part, de la legislació i, subsidiàriament, perquè la primàcia institucional és local i no del conjunt de tot Catalunya. Per tant, amb aquestes primeres matisacions, el model és evident que ha variat, però en cal encara avaluar la seva significació constitucional i la seva generalitat. És a dir, fins a quin punt un nou model ha substituït i s'ha imposat a l'anterior, així com si aquests canvis es desvien i transgredeixen els postulats constitucionals.

3 • La comparació entre models

A • Coincidències i diferències bàsiques

Si es fa una comparació dels dos models exposats en síntesi es pot conèixer que l'essència del model consisteix en la doble oficialitat que es manté a grans trets, tot i que es poden assenyalar tres diferències substancials que ja han estat mencionades:

- a)* L'asimetria (o prioritat del català),
- b)* la derivació diàfana de drets i deures de l'oficialitat
- i c)* l'oficialitat matisada de l'occità.

Amb tot cal fer notar que dues d'aquestes tres diferències havien estat implementades legalment, de manera que ja estaven implícites dins del model establert el 1979, en tant que aquest ho permetia atesa la seva ambigüitat.

Així, d'una banda, la asimetria entre la llengua catalana i la castellana, en favor de la primera, que es concreta en la definició de llengua pròpia està normativament prevista per la LPL de 1998, que aclareix en aquest punt les previsions de la Llei 7/1983, de 18 d'abril, de normalització lingüística (LNL). A més, el concepte de llengua pròpia en el sentit que fos la llengua d'ús de l'administració catalana fou emprat a la STC 46/1991, de 28 de febrer, en tant que aquest era un dels arguments en favor de l'exigència que el funcionariat català acredités el coneixement de la llengua catalana. Ultra això, ja s'ha assenyalat que, tant a l'Estatut de 1979 com a la seva revisió (també a l'art. 3.1 LPL), es constata un fonament diferent de l'oficialitat per a la llengua catalana i per a la castellana i en tots dos estatuts apareix en primer lloc el principi de propietat, i en segon el d'oficialitat, cosa que possibilita la primacia de la llengua catalana a Catalunya, d'acord amb les prescripcions estatutàries, encara que sigui de forma indirecta.

D'altra banda, com ha estat dit, l'oficialitat de l'occità (o aranès) ja es preveia a la LREVA, tot i que només era explícita per a la Vall d'Aran, sense que fossin prohibits l'admissió d'usos oficials per a la llengua occitana fora de l'Aran. Aquesta pràctica també és acollida en dret comparat, on els usos oficials de les llengües emparen més llengües que les declarades solemnement com a oficials.

Finalment, la derivació de drets del caràcter de l'oficialitat d'una llengua és també present també a la Llei de política lingüística (art. 4 LPL), però no ho és, en canvi, la previsió del deure, que justament no es va incorporar a la LPL per manca de consens. Aquest deure també va ser debatut en el procés estatuent de 1979, i en els debats parlamentaris de la LNL de 1983 i de la LPL de 1998, però no va prosperar en cap d'aquest tres casos. Aquest deure no és ara un plus afegit a la oficialitat, sinó que contràriament constitueix una obligació que és conseqüència de l'oficialitat, en paral·lel amb el que succeix amb el castellà, i amb les limitacions d'aquest deure respecte d'aquesta llengua (entre els quals cal destacar no causar indefensió i no lesionar altres drets fonamentals, com ha destacat la jurisprudència constitucional). Aquest deure, segons el Tribunal Constitucional, no es podia preveure en una llei autonòmica, però no va negar expressament que no fos possible introduir-lo a través d'un estatut d'autonomia, que és una llei

estatal (STC 84/1986, de 26 de juny, d'una manera semblant a la que es feia en la Constitució de la II República, segons l'art. 4 CE'1931). De fet, l'article 3.3 EAC'79 ja mandatava la Generalitat perquè creés les condicions «que permetin d'arribar a llur igualtat plena quant als drets i deures dels ciutadans de Catalunya». De manera que una referència explícita i breu als deures ja era també present a l'Estatut de 1979.

En definitiva, el model Estatut'06 consolida i aprofundeix el desenvolupament bàsicament triat pel legislador de l'Estatut de 1979. Amb la reforma es tanca el model estatutari amb les incorporacions que són fruit de l'experiència (mala experiència, a vegades) i del desenvolupament dels darrers 25 anys.

Des d'aquesta perspectiva no hi ha realment un canvi de model, sinó una continuació, un enfortiment i una ampliació de la línia escomesa, pel legislador català, en una norma superior, tot detallant més les primigènies prescripcions estatutàries. En realitat, el lema de la reforma estatutària era la millora i l'aprofundiment de l'autogovern, d'acord amb els treballs parlamentaris previs. Es tracta d'un pas més en el procés normalitzador de les llengües catalana i occitana. En aquest sentit el fet que es tracti d'un procés permet avançar pas a pas i no tot de cop i, en qualsevol cas, els passos més llargs (i de consolidació de posicions) s'han de donar en les normes de major nivell. La LPL fou un avenç respecte de la LNL, com també ho és actualment la reforma de 2006 en relació amb l'Estatut de 1979, tot i que el darrer topall continua sent la Constitució, que, com he avançat, no determina el que es pot establir per a les «altres llengües», sinó que es fixa només en reservar un estatus per la llengua castellana, a l'Estat.

B · Diferències adjectives

Un cop estudiat el que podríem considerar essencial, podem enunciar altres aspectes, que hem deixat de banda en tant que complementaris o addicionals, però que també qualifiquen i adjectiven el model, especialment per a sectors més concrets.

Certament el nou Estatut de 2006 és ple de referències lingüístiques sobre una pluralitat de temes, que no es tractaven abans, a l'Estatut de 1979. Això fa que la importància quantitativa de la llengua hagi augmentat considerablement, molt més que altres àmbits. En proporció, el nou Estatut és quatre vegades més llarg que l'anterior, però els preceptes relatius a la llen-

gua s'han multiplicat per vint. Una explicació és la transversalitat de la llengua que ho afecta quasi tot, però també hi ha una renovada sensibilitat pel tema, en sintonia amb la LPL que afirmava que la llengua catalana singularitza el poble català (art. 2.1 LPL). De manera que tota innovació estatutària ha comportat també una menció a la llengua, camp per camp, però hi ha altres raons. De moment, faig atenció, sense més, a les novetats que s'incardinen dins dels objectius generals de la reforma estatutària:

a) L'Estatut de 2006 incorpora el reconeixement dels drets històrics que permeten destacar la singularitat de la Generalitat en relació amb determinats temes, dins dels quals hi ha la llengua i la seva projecció a l'àmbit educatiu (art. 5 EAC). Es tracta d'una concreció del reconeixement del fet diferencial i de la singularitat catalana al nou Estatut, que té altres implicacions com les referències nacionalitàries.

b) La reforma estatutària estableix de bell nou un catàleg de drets estatutaris, els quals inclouen un conjunt de drets lingüístics, a banda dels que apareixen directament connectats al principi de l'oficialitat. Així es recull el principi de no-discriminació (art. 6.2 EAC, que és una concreció de l'art. 14 CE); el dret de conèixer les llengües oficials (art. 6.2 i art. 50.1 EAC); el dret d'opció davant dels poders públics (especialment a l'art. 33.1 EAC, però també especificat en àmbits com el de l'Administració de Justícia, la notaria i els registres —art. 33.2 EAC—, tot seguint la doctrina territorialitzadora de la STC 82/1986, de 26 de juny, FJ 2; també en l'art. 101.3 EAC); el dret d'utilitzar les dues llengües oficials (art. 6.2 EAC, i de relacionar-se amb les institucions centrals —art. 33.5 EAC), que, segons la STC 82/1986, és un dret derivat de la CE; el dret de ser atesos (de forma oral i escrita) com a consumidors i usuaris (art. 34 EAC); el dret d'elecció de ser atesos per escrit en castellà, si es demana a les administracions i empreses que utilitzen el català com a llengua pròpia (art. 50.5 EAC); el dret de ser atesos per escrit en català sense discriminació, indefensió, ni dilacions indegudes (art. 32 i 33.2 EAC), cosa que ja es deduïa de la STC 74/1989, de 21 d'abril, FJ 3 (i, per escrit, en la STC 87/1997, de 24 d'abril); i una pluralitat de drets a l'ensenyament (art. 35 EAC).

Tots aquests drets ho són, fins i tot des d'una interpretació força restrictiva com la que s'apunta, sense cap necessitat de fer-ho (perquè no constava en el *petitum*), en un exercici radicalment contrari a la funció d'autorescripció del Tribunal Constitucional, en la STC 247/2007, de 12 de desembre, arran de la qual se sosté, en general, que els drets estatutaris són, en realitat,

només uns principis rectors, que marquen, no obstant això, una orientació de la legislació autonòmica de desenvolupament.

De tota manera, els drets lingüístics, com que deriven directament de la Constitució i no de l'exercici d'una competència, podrien seguir-se considerant com a drets, fins i tot, atenent la discutible teoria de la Sentència precitada. A més es preveuen estatutàriament una diversitat de mecanismes per a tutelar els drets, en l'article 37 EAC (reserva de llei i respecte de la regulació essencial, art. 37.2 i 37.3; així com la protecció internacional, art. 37.4), cosa que es rebla mitjançant unes garanties institucionals (a través del Consell de Garanties Estatutàries, art. 76 i 77 EAC, en especial mitjançant la previsió dels dictàmens vinculants, art. 76.4; i també del Síndic de Greuges, art. 78.1 EAC) i jurisdiccionals (en especial, el procediment previst als art. 38.3 i 95.1 EAC).

c) Aquests drets s'acompanyen d'uns deures (de caràcter general i també específics), com el deure de coneixement de les llengües catalana i castellana (art. 6.2 EAC; i respecte de la darrera llengua també a l'art. 3.1 CE); el deure dels funcionaris de l'Administració de l'Estat i del Poder Judicial d'acreditar un coneixement adequat i suficient de les llengües oficials (art. 33.3 i art. 33.4 EAC; en especial en relació amb magistrats, jutges i fiscals, segons l'art. 102.1 EAC; en consonància amb el que es va dir en relació amb els funcionaris de la Generalitat en la STC 46/1991); el deure de disponibilitat de les entitats, les empreses i els establiments oberts al públic (art. 34 EAC); i els deures previstos en l'àmbit de l'ensenyament (art. 35.2 EAC).

d) I també es preveuen, a l'Estatut, un catàleg de principis rectors, els quals tenen igualment una especificació lingüística en l'article 50 EAC, segons el qual tots els poders públics han de protegir el català (i l'occità) en tots els àmbits i sectors i n'han de fomentar l'ús, la difusió i el coneixement (apartats 1 i 7 de l'art. 50 EAC), de forma general, i de forma més específica es refereix especialment als àmbits de les activitats docents, no docents i de recerca (art. 50.2 EAC); a l'etiquetatge, embalatge i a les instruccions d'ús dels productes (art. 50.4 EAC); i també a la llengua de signes (art. 50.6 EAC), entre d'altres.

e) Un altre àmbit nou, contemplat a l'Estatut, ha estat la projecció exterior de les polítiques públiques, entre les quals també es fa referència a la projecció exterior de les polítiques lingüístiques. Així, l'article 6.3 EAC preveu accions per a l'oficialitat del català a la Unió Europea i per a la presència i utilització de la llengua catalana als organismes i instruments in-

ternacionals (*vid.* també a l'art. 50.3 EAC). L'article 6.4 EAC promou la cooperació amb altres comunitats autònomes i altres territoris per protegir el patrimoni lingüístic comú. Així mateix preveu l'intercanvi cultural i la cooperació amb les comunitats i els territoris, pertanyents o no a l'Estat espanyol, que tenen vincles històrics, lingüístics i culturals amb Catalunya (art. 12 EAC'06, i, més en general, en cultura, en relació amb les comunitats catalanes a l'exterior, art. 13 EAC, que també es tutela amb la previsió de relacions institucionals, contemplades en els art. 197, 198 i 200 EAC).

f) És així mateix molt rellevant i nova la forma de preveure l'assumpció de competències a l'Estatut de 2006, que, a diferència de l'anterior, no explicitava les competències en l'àmbit de la llengua. Per contra, ara l'article 143 EAC preveu una competència lingüística exclusiva de la Generalitat (també compartida a l'art. 146.3 EAC, i executiva, als art. 147.1.a i 147.3 EAC, i de forma més indirecta als art. 102.3 i 101 EAC). Per la seva banda també prescriu una competència normativa del *Conselh Generau d'Aran* pel que fa a l'occità (art. 143.2 EAC). Finalment el nou sistema competencial també incorpora previsions de participació en les competències estatals (art. 183.1.a i 183.2.c EAC, els quals s'han de posar en relació amb l'art. 50.7 *in fine* EAC), així com la designació d'òrgans (alguns dels quals poden tenir importància pel que fa a la normalització lingüística des d'organismes i institucions estatals com el Consell de Ràdio i Televisió, art. 182.3 EAC).

g) A l'últim, tot i que no he esmentat tots els temes, el nou Estatut preveu un nou tractament de l'Aran (art. 11 EAC), que és una singularitat dins la singularitat catalana, i que té implicacions lingüístiques, en particular respecte a la llengua occitana, que es declara oficial a Catalunya (art. 6.5 EAC) i pròpia a l'Aran (art. 6.5 EAC), a banda d'altres previsions relatives als drets lingüístics (art. 36.3 EAC), a l'extraterritorialitat aranesa (art. 6.5 i. 36.2 EAC) i a l'extensió dels principis rectors (art. 50.1 EAC).

La majoria de les novetats que s'han tractat en aquest apartat són conseqüència del nou tractament estatutari. No són una aposta específica per la llengua, sinó un efecte lligat als nous objectius estatutaris i a la nova forma de plasmar-los en la norma estatutària. La *lingüïstització* de l'Estatut, si em permeteu el neologisme, prové de l'aplicació dels nous principis i tècniques estatutaris en aquest àmbit, i no tant perquè la llengua es projecti a la resta. A més són principis i regles lingüístics nous a la norma estatutària, però que s'han experimentat anteriorment a la legislació i a la pràctica

(amb l'excepció llampant de la tutela institucional i jurisdiccional dels drets, que és el més original). Es tracta de prescripcions concretes, que singularitzen els diversos àmbits, com a conseqüència de l'aplicació d'uns criteris lingüístics coneguts de caràcter més general i que, en tant que complementaris o adjectius de les bases del model lingüístic que aporta l'Estatut de 2006, no poden significar per si mateixos un canvi de paradigma.

Per tant, són més una perllongació o concreció a l'alça, que no pas un canvi de model. Tanmateix això no vol dir que no es puguin extreure noves conseqüències, producte del nou rang formal. La legislació catalana té un nou aliat, que s'integra en l'ordenament jurídic estatal (art. 147.1 EAC) i que l'empara més clarament. Això, per exemple, és el que succeeix amb el nou títol II de la Llei d'educació a partir de la definició de llengua pròpia (art. 6.1 EAC), segons la qual la llengua catalana és la llengua normalment emprada com a vehicular i d'aprenentatge en l'ensenyament, sense excepcions. De forma que és un concepte aplicable a tot el sistema d'educació català (*vid.* Dictamen del Consell Consultiu 294, de 10 de juny de 2009, F IV), no només als centres educatius públics i concertats, i val a tots els nivells i graus, també per al primer ensenyament, en part perquè també l'Estatut diu que els alumnes tenen dret a rebre l'ensenyament en català en l'ensenyament no universitari (art. 35.2 EAC, sense esmentar si hi ha el dret o no a rebre'l en castellà, com estableixen els art. 21.2 LPL i 14.2 LNL).

4 · Hi ha un canvi de paradigma?

Ara, un cop assentades les bases lingüístiques més fonamentals de l'Estatut de 2006, ja es pot respondre a la pregunta inicial i que es reitera en la rúbrica d'aquest apartat, sobre si hi ha un canvi de paradigma. Tanmateix la resposta que s'ofereix es pot enfocar des de diverses perspectives i, per això, es tractarà a partir d'un conjunt de vessants complementaris que exemplifiquen diferències entre la situació actual i l'anterior, amb la qual es compara.

1. Es constata una elevació de rang de les prescripcions lingüístiques. La legislació catalana, que fins fa poc regulava majoritàriament aquestes qüestions, està subordinada a l'Estatut, el qual constitueix la norma institucional bàsica de la comunitat autònoma i juntament amb la Constitució

conformen el bloc de constitucionalitat, que utilitzarà el Tribunal Constitucional per interpretar i jutjar altres normes (art. 28 LOTC). Però, a més, s'observa també una substitució del legislador, en tant que el català dona pas a l'espanyol, atès que l'Estatut s'aprova a través d'una llei orgànica estatal (art. 81 CE).

Ara bé, un canvi de rang i de legislador és un canvi de model? O és més aviat un mer canvi del responsable que se n'ha d'ocupar? Bàsicament és el segon, ateses les característiques de l'Estatut en la mesura que consisteix en una norma materialment constitucional, llei orgànica i, per tant, estatal, propiciada pel Parlament català i referendada popularment.

L'Estatut és una llei pactada. El compromís amb la llengua, en traslladar-la a la norma estatutària, ja no és només una responsabilitat dins de l'àmbit autonòmic, sinó que també ho és en l'estatal. Els cridats a respectar les prescripcions lingüístiques no són solament els poders públics autonòmics, sinó també els centrals. Ultra això, cal convenir que el model és el mateix, però se suporta en un instrument diferent. Hi ha un mateix contingut, encara que sostingut en una forma jurídica distinta. Un contingut bàsic, a més a més, avalat parcialment pel Tribunal Constitucional en una pluralitat de sentències, com ara la STC 83/1986, de 26 de juny, la 46/1991, de 28 de febrer, i la 337/1994, de 23 de desembre, per assenyalar-ne les principals.

2. Com s'ha dit, l'Estatut de 2006 és una norma molt llarga en comparació amb l'anterior regulació estatutària. L'actual Estatut és particularment exhaustiu, com a conseqüència sobretot de la influència de la nova forma de delimitar els títols competencials i que va acabar caracteritzant tots els títols de l'Estatut, fins i tot aquells pels quals no era una tècnica imprescindible ni potser aconsellable. El nou Estatut es presenta *lingüísticament* en un nombre elevat de preceptes, de forma dispersa per tota la norma, present en quasi tots els títols de l'Estatut. Ara bé, que la qüestió lingüística estigui més tractada, més detallada en el text, tampoc no significa un canvi de model, sinó que posa en evidència la seva major concreció en un determinat sentit. Ben segur que aquesta tria de l'estatut implicarà que el legislador català veurà reduïdes les seves opcions en minvar el seu marge de llibertat, que s'estreny, en tant que l'Estatut tanca el ventall d'alternatives possibles i ell mateix opta, anticipant-se al Parlament i al Govern de Catalunya, però ho fa, i això cal subratllar-ho, en la línia de les decisions preses anteriorment per aquest mateix legislador, per àmplia majoria, i

també pel Govern català, de forma que es tracta més d'un aprofundiment, que no pas un canvi de direcció. La incorporació de nous temes a l'Estatut, doncs, no suposa una alteració, sinó una continuació o ampliació per un camí ja recorregut, sense obrir noves sendes.

A més, he apuntat abans que la *lingüïstització* de l'Estatut no és producte d'una intenció i acció *lingüïstizadora*, sinó efecte d'altres objectius estatutaris que també es projecten en l'àmbit de la llengua: Això és, a tall d'exemple, la inclusió dels drets estatutaris (també dels lingüístics); la delimitació quirúrgica de les competències (també de les que afecten a la llengua); i la introducció de la Unió Europea i la projecció exterior (també pel que fa a la llengua i la cultura catalanes). En el mateix sentit opera el major reconeixement identitari (en particular, la singularitat de l'art. 5 EAC i la seva aplicació en la llengua). Aquests canvis, doncs, no operen com a manifestació d'un nou model lingüístic, sinó com a característiques del nou Estatut que es projecten sobre la regulació lingüística (atès el caràcter transversal de la llengua i la preocupació i major sensibilitat sobre aquesta).

Repassem de nou les novetats estatutàries i posem-les en relació amb la tasca normalitzadora efectuada anteriorment, per comprovar que es tracta d'una mera elevació de rang d'uns aspectes que ara es recullen a l'Estatut.

a) L'Estatut de 2006 fa gala de la seva bilateralitat i singularitat, que implica un enfortiment simbòlic de l'anomenat fet diferencial i del caràcter nacional de Catalunya. La llengua és un element essencial de la definició d'ambdós. El reconeixement jurídic de la nacionalitat catalana i la institucionalització de l'autogovern han estat uns dels motors principals que van impulsar el canvi constitucional. La parella democràcia i autonomia anaven indissolublement unides en la reivindicació popular catalana i va condicionar clarament l'opció constitucional finalment aprovada. L'autonomia no solament obeeix a una motivació tècnica, sinó que era, de forma diàfana, una demanda política. L'Estatut és tributari d'aquestes peticions, però, a més, per definició, és una norma bilateral i singular. El reconeixement de la singularitat no és doncs una novetat, sinó un dels motius del canvi constitucional i estatutari, produït durant la transició política, tot i que va ser més tímidament explicitat que altres transformacions en el primer moment. En conseqüència, la seva aparició en el marc de la revisió estatutària no pot sorprendre a ningú. Es tracta, doncs, d'una qüestió subjacent que es fa palesa en la reforma estatutària vigent.

b) El nou Estatut és també un Estatut dels drets estatutaris que irrompen amb força com a característica de la darrera onada de reformes estatutàries. No és pas estrany que hi apareguin al seu si els drets lingüístics. Fins i tot amb més raó que la resta de drets estatutaris, en tant que la seva recepció constitucional era més feble i calia elevar-los al màxim nivell. Fins i tot la novadora doctrina que aporta la STC 247/2007, en la qual es discuteix la naturalesa com a drets de molts drets estatutaris, «cualquiera que sea la literalidad con la que se expresen en los Estatutos» (FJ 15), sembla més condescendent amb els drets lingüístics («de la regulación que realicen los estatutos de autonomía pueden desprenderse, de modo inmediato, verdaderos derechos públicos subjetivos, según ha confirmado la jurisprudencia constitucional [...]. Así lo hemos declarado, entre otras, en las SSTC [...] 82/1986, de 26 de junio, FFJJ 2, 3, 5 y 14 [en relación con la cooficialidad lingüística]»), segons la STC 247/2007, FJ 15). En la mesura que aquests tenen una base constitucional i estatutària (que, a més, la jurisprudència constitucional ja havia avalat en les STC 82/1986 i 74/1989), però havien nascut a l'empara de la llei autonòmica i precisaven d'un major reconeixement i que s'incorporessin a l'ordenament jurídic estatal com a part integrant d'aquest (art. 147.1 CE). A més, els drets, com a concreció de l'oficialitat, no signifiquen un canvi, ja estaven presents a l'article 4 de la LPL.

c) Un Estatut nou que inclou àmpliament la projecció exterior i els efectes extraterritorials (art. 33.5) i supraterritorials (art. 12) havia d'afectar també la projecció exterior de la llengua i la cultura catalanes. De fet, una certa relació exterior ja estava present a l'art. 3.3 CE i a l'Estatut de 1979 (DA 5 EAC'79), encara que de forma molt minsa. La nova orientació estatutària incorpora també la qüestió lingüística i, per tant, no és un canvi lingüístic, sinó una extensió al camp lingüístic d'allò que es fa en altres àmbits.

d) L'Estatut de 2006 pretén «blindar» les competències. Per això, també defineix la llengua pròpia com a àmbit competencial, com a matèria específica. Un sector material, tanmateix, més reduït que la política lingüística projectada per la LPL de 1998 (que comprèn les tres llengües) i potser més relacionada amb la normalització de 1983, que es fixava en la llengua pròpia. L'Estatut de 1979 sense parlar de competències va mandar la Generalitat, perquè garantís l'ús normal i oficial d'ambdós idiomes (STC 74/1989), de la qual cosa s'acabà extraient un veritable títol competencial que concorria amb altres competències estatals. En conseqüència, la limitació de l'exclusivitat de la competència a la llengua pròpia pot fer pensar en una restricció del camp d'actuació.

Tanmateix, es podria apuntar, sobre la base de la distinció de les competències en raó de les funcions que es poden desplegar, que l'Estatut només es refereix a la competència exclusiva, mentre que també es disposa d'una competència compartida sobre altres aspectes no expressament declarats. Aquesta interpretació pot permetre atenuar l'aparent minvament de la capacitat de regulació de la Generalitat en l'àmbit lingüístic, tot i que aquesta hipotètica disminució sigui clarament fruit de l'arranament de l'Estatut en la Comissió Constitucional del Congrés de Diputats (a proposta informal de l'actual ministre de Justícia). Cal veure si l'explicitació d'una competència arruga les intromissions competencials estatals, que han estat constants en els anys precedents. Es tracta d'una explicitació, de posar negre sobre blanc, del que es pressuposava que existia (tot i la caòtica jurisprudència del Tribunal Constitucional sobre l'existència d'una competència sobre llengües) i que ha permès a Catalunya legislar de forma general i sectorial.

3. El Parlament català, en fer la proposició del que ha estat el nou Estatut de 2006, a més de recollir els principis del desenvolupament legal i reglamentari català, ha actuat com si fos un gat escaldat i ha tingut molt en compte l'experiència, no sempre satisfactòria, que es destil·la de les regulacions estatals, aparentment descoordinades, i de la jurisprudència, a vegades vacil·lant, del Tribunal Constitucional. Igualment també ha parat atenció a l'apatia, a la inèrcia i, en el millor dels casos, al desconeixement del que implicava la Constitució, l'Estatut de 1979 i el seu desplegament, en l'àmbit lingüístic.

La normativa catalana sobre la matèria lingüística no podia regular de forma segura i coactiva certs aspectes per insuficiència de rang (o de legislador). A tall d'exemple, suggereixo quatre aspectes: atesa la STC 84/1986, el Parlament de Catalunya podia tenir dubtes de constitucionalitat d'establir per llei un deure de coneixement (encara que, a la pràctica, es derivesin determinades obligacions, no discutides jurídicament pels tribunals, de la declaració d'oficialitat). Igualment, no estava clarament establerta la competència de la Generalitat sobre la matèria lingüística i es podia debatre l'abast i la intensitat reguladora de les lleis catalanes, per manca de títol competencial. També podien presentar dubtes les previsions lingüístiques que incidissin en l'àmbit estatal (per incompetència en la concreció dels mandats, d'acord amb la STC 82/1986). Finalment, la declaració d'una llengua com a oficial havia de ser a l'Estatut per mandat constitucional (art.

3.2 CE), cosa que afectava els usos oficials establerts per a l'aranès.

L'Estatut nou vol ser un fre als incompliments reiterats de l'Estat en diverses matèries, també en la lingüística. A l'Estatut de 2006 no s'hi recull que els funcionaris de la Generalitat han d'acreditar el coneixement de la llengua catalana, però, en canvi, si que es diu, per exemple, i dues vegades, respecte dels magistrats (art. 33.3 i 102 EAC). Fa molts anys que no es garanteixen els drets lingüístics per a aquells que imparteixen justícia. La garantia d'aitals drets s'ha de fer mitjançant l'exigència a aquests servidors públics d'un determinat coneixement lingüístic, adequat a les funcions que desenvolupen, ja que són els drets dels ciutadans els que han de prevaldre sobre els dels funcionaris i empleats públics, siguin o no cossos estatals, caracterització formal que als efectes dels drets dels ciutadans no ha de ser rellevant. El desenvolupament de les actuacions judicials no s'ha de convertir en un entorn forçat, distint de la resta de les activitats que, d'ordinari, realitzen els ciutadans, per pura comoditat dels empleats públics més repatanis.

En aquest sentit, l'Estatut passa llista dels incompliments estatals i els posa a l'articulat, com també ho fa amb l'assumpció de competències, on darrere cada submatèria hi ha almenys una controvèrsia competencial. L'Estatut de 2006 fa una ressenya dels greuges, com feren anteriorment altres memorialis. Curiosament, la crònica dels fets i de les males pràctiques de les institucions centrals les signa el mateix Estat, auspicat per la Cambra catalana, que és la que ha impulsat la norma estatutària. Aquest Estatut nou en aquest camp sí que va més enllà de l'aparentment innocent procés estatuent de 1979 i marca unes línies vermelles (que veurem si traspasa novament el legislador estatal incomplint, ara no l'esperit de la norma, sinó la seva lletra estricta).

S'ha d'estar amatent a allò que diu el Tribunal Constitucional sobre l'eficàcia de l'Estatut i dels mandats estatutaris (alguna cosa ha apuntat en la citada STC 247/2007, FJ 5, 6 i 10). Si la regulació estatutària queda, una vegada més, en un no-res, la malfiança de la població catalana envers l'Estat no pot fer més que créixer. La reiterada socialment desafecció té un nou esperó, ja que el que l'Estat signa amb una mà, desfà amb una altra (fins i tot amb la mateixa mà, ja que les Corts Generals, com a institució, són la mateixa).

Detallar els incompliments en una norma estatutària és realment una novetat. Es posa a prova saber fins a quin punt l'Estatut és un pacte entre l'Estat i la Generalitat, i quines obligacions genera a la contrapart. La bona

fe ja no es pressuposa com abans. Ja s'ha vist i comprovat que la legislació catalana (especialment la LPL de 1998) no és suficient per canviar la legislació espanyola, tingui o no competència el Parlament de Catalunya per legislar sobre la matèria lingüística.

Ara bé, tornant al tema que ens ocupa, la major previsió i detall en la regulació estatutària o la provatura de nous instruments davant dels reiterats incompliments estatals no té per què significar un canvi de paradigma. El model de l'Estatut de 1979 pressuposava el compliment de la norma i permetia una adaptació més fàcil a la conjuntura política. Les majors garanties actuals no impliquen un canvi de paradigma, sinó el seu assegurament mitjançant una major rigidesa dels mateixos continguts a través de la norma estatutària. En tot cas, es tracta d'un nou intent d'assegurar que els principis lingüístics es compliran pels poders públics centrals. Se segueix una nova estratègia, la qual ressegueix les orientacions precedents. Per tant, no es varia el model, sinó la forma d'assegurar la seva aplicació, que es preveu mitjançant un major detall i una major rigidesa.

5 • Conclusió

En definitiva, es constaten unes clares diferències entre els dos estatuts d'autonomia. Aquestes divergències, no obstant això, són més quantitatives que qualitatives. Els nous continguts incorporats a l'Estatut de 2006 ja eren presents a la normativa que havia desplegat tant el legislador català com, al seu torn, el Govern, en desenvolupament precisament de l'Estatut de 1979.

Així, es poden destacar tres principals diferències, que han estat subratllades en aquest treball: l'asimetria en favor del català a les institucions públiques catalanes i a l'ensenyament; la derivació de drets i deures de l'oficialitat, en pla d'igualtat amb la llengua castellana; i l'oficialitat de l'occità, que continua la tasca de difuminació entre el règim jurídic de llengua i de modalitat. Aquestes tres dissimilituds han estat assajades a l'aixopluc de l'Estatut de 1979 i han aflorat en l'Estatut de 2006. En conseqüència, no hi ha un canvi de model, sinó un major detall en la norma de rang estatutari, cosa que suposa també un tancament del model estatutari, en tant que es traslladen criteris anteriorment desenvolupats en normes subordinades a l'Estatut, en el qual es fixen amb major rigidesa. Hi ha doncs una línia de continuïtat entre els dos estatuts, de forma que la reforma incorpora una

major concreció i un intent d'assegurament de les previsions juridicolingüístiques. En conseqüència, es tracta de la consolidació d'un model iniciat a l'empara de l'Estatut de 1979.

Consegüentment, es constata que hi ha hagut un canvi, nogensmenys no ha estat talment un canvi de paradigma, sinó un conjunt de dissemblances menors que no constitueixen pas un nou model, sinó la reiteració i ampliació de les decisions legislatives preses a partir de les sòbries manifestacions de l'Estatut de 1979 en un instrument normatiu de major rang. Les característiques del model segueixen sent la doble oficialitat (i els drets i deures que en deriven), així com el paper destacat que es reserva a la llengua pròpia, a banda de la major tutela de l'occità, trets presents a l'Estatut de 1979, a partir dels quals s'ha desplegat la normativa lingüística catalana.

Per tant, el procés de reforma estatutari de 2006 ni altera les bases del model creat i desenvolupat al llarg de més de vint-i-cinc anys, ni tampoc no pretén pas transgredir la Constitució, la qual admet una pluralitat de concrecions estatutàries, en tant que remet expressament als estatuts.

6 • Lectures recomanades

ARGELAGUET, J.; «La qüestió lingüística en els primers passos del procés de reforma de l'Estatut d'autonomia de Catalunya (1999-2003)», *Revista de Llengua i Dret*, núm. 47, 2007, p. 145-181.

BARCELÓ, M.; «Els drets lingüístics com a drets públics estatutaris», *Revista de Llengua i Dret*, núm. 47, 2007, p. 265-283.

CABELLOS, M. A.; «La competència en matèria de llengua pròpia en el nou Estatut», *Revista de Llengua i Dret*, n. 49, 2008, p. 69-96.

CAMINAL, M.; «La reforma dels estatuts i la llengua catalana», *Revista de Llengua i Dret*, núm. 47, 2007, p. 227-245.

CORRETTJA, M.; «La projecció supraterritorial de la llengua catalana en el nou Estatut d'autonomia de Catalunya», *Revista de Llengua i Dret*, núm. 47, 2007, p. 247-262.

CREHUET, E.; «Llengua i notariat», *Revista de Llengua i Dret*, núm. 47, 2007, p. 287-305.

MILIAN, A.; «L'ordenació lingüística: Estudi jurídic de vint-i-cinc anys de normalització del català a partir de l'article 3 de l'Estatut d'Autonomia de Catalunya. Virtuts i dèficits d'aquest precepte», *Vint-i-cinc anys*

- d'Estatut d'autonomia de Catalunya: balanç i perspectives*, Barcelona, Institut d'Estudis Autònoms, 2005, p. 321-359.
- MILIAN, A.; «El règim jurídic de la llengua catalana amb l'Estatut d'autonomia de Catalunya del 1979: balanç i perspectives», *Revista de Llengua i Dret*, núm. 47, 2007, p. 307-349.
- PONS, E.; «El estatuto jurídico de las lenguas en Cataluña», *Estudios sobre el estatuto jurídico de las lenguas en España*, Barcelona, Atelier, 2006, p. 281-323.
- PONS, E., i PLA, A. M.; «La llengua en el procés de reforma de l'Estatut d'autonomia de Catalunya (2004-2006)», *Revista de Llengua i Dret*, núm. 47, 2007, p. 183-226.
- POU, A. ; «El català a l'Administració de justícia i el nou Estatut», *Revista de Llengua i Dret*, núm. 48, 2007, p. 133-186.
- SANS SOCASAU, J. L.; «L'Estatut i l'occità», *Revista de Llengua i Dret*, núm. 48, 2007, p. 331-345.
- VERNET, J.; «Fet diferencial i règim jurídic de la llengua catalana», *Vint-i-cinc anys d'Estatut. 1979-2004*, Barcelona, Parlament de Catalunya, 2005, pàg. 143-156.
- VERNET, J.; «Llengua i reforma estatutària», *L'Estatut de 2006. El dret i els drets de Catalunya a la cruïlla del segle XXI*, Barcelona, Societat Catalana d'Estudis Jurídics (IEC), 2008, p. 45-80.
- VERNET, J., i PUNSET, R.; *Lenguas y Constitución*, Madrid, Iustel, 2007.

L'APLICACIÓ DE LA CONSTITUCIÓ I DE L'ESTATUT D'AUTONOMIA DE CATALUNYA. MODEL LINGÜÍSTIC TERRITORIAL O MODEL PERSONAL EN ELS DIFERENTS SECTORS?

JOAN RAMON SOLÉ I DURANY

*Responsable de Legislació Lingüística
Secretaria de Política Lingüística de la
Generalitat de Catalunya*

SUMARI: 1. Introducció. 2. La toponímia. 3. L'ensenyament i els mitjans de comunicació. 3.1. L'ensenyament. 3.2. Els mitjans de comunicació. 4. L'Administració de la Generalitat i les administracions locals. 5. L'Administració de Justícia. 6. Les notaries i els registres públics dependents de l'Estat. 7. L'Administració de l'Estat. 8. Els models en altres sectors. 9. Conclusions i propostes. 10. Bibliografia citada

1 • Introducció

Cal, en primer lloc, que recordem què volem dir en dret lingüístic quan parlem de model territorial i personal i d'on ve aquesta distinció. Segons Branchadell (2005, p. 88 i següents),¹ la distinció original entre «territorialitat» i «personalitat», pel que fa a les llengües, es remunta a les obres de Heinz Kloss dels anys seixanta del segle XX sobre la delimitació de la identitat ètnica en els estats multinacionals, basada principalment en la llengua, però Branchadell considera que aquesta distinció ha estat pervertida posteriorment pels estudiosos i ha perdut el seu sentit original. Branchadell diu que «és important adonar-se que en la concepció original de Kloss el principi territorial no implica necessàriament un règim d'unilingüisme». En aquest sentit, Branchadell afegeix que McRae (1975, p. 41) diu que sota el

¹ Branchadell, Albert: (2005) *La moralitat de la política lingüística. Un estudi comparat de la legitimitat liberaldemocràtica de les polítiques lingüístiques del Quebec i Catalunya*, Institut d'Estudis Catalans. Col·lecció Biblioteca de Dialectologia i Sociolingüística, X. Barcelona.

principi territorial de Kloss «the linguistic regime may confer exclusive rights on a single language, or it may confer limited (or even extensive) rights on a minority language in conjunction with one or more other languages». Segons Branchadell, «el principi territorial de Kloss (...) ha estat confós per sociolingüistes i politòlegs amb el principi territorial en sentit estricte (...), i ha acabat significant “unilingüisme territorial”». El principi de personalitat, sempre segons Branchadell, s’ha reduït a «llibertat d’elecció en un marc de bilingüisme oficial».

Entre nosaltres, segons cita Lluís V. Aracil (2007, p. 157 i següents),² almenys des de 1975 Rafael L. Ninyoles (1975, 1976, 1977 i 1994) diu que els models lingüístics de les polítiques idiomàtiques de les nacions democràtiques multilingües que reconeixen la diversitat lingüística segueixen bàsicament 2 principis, un de personal i un de territorial.

Seguint ara Ninyoles (1989, p. 120)³

«1. Una política basada en el *principi de personalitat* dels drets lingüístics garanteix a l’individu determinats serveis en la seua llengua, independentment del lloc on es trobe.

«2. El criteri de la *territorialitat* consisteix a limitar a certes regions definides el dret de beneficiar-se dels serveis públics en la pròpia llengua, que hi manté una alta prioritat.

(p. 126) «La política basada en la *personalitat* dels drets lingüístics tracta, en principi, d’afavorir els contactes entre els membres de diferents grups i multiplica les possibilitats de canvi de llengua a nivell individual. La política fundada en el principi de territorialitat aspira, per contra, a reduir en la major mesura possible el nombre i la freqüència dels dits canvis».

Ninyoles remarca que el principi de personalitat només es aconsellable en zones amb una gran dispersió dels grups lingüístics i en les quals hi hagi una autèntica equiparació en l’ús de la llengua. Altrament,

«El més probable és que una de les llengües en qüestió -la de major difusió internacional, la millor adaptada a les condicions tecnològiques o la que

2 «4. Coda 1a Reflexions preliminars per a una política lingüística alternativa al País Valencià», dins Conill, Josep J. *Del conflicte lingüístic a l’autogestió: materials per a una sociolingüística de la complexitat*, Institut d’Estudis Catalans.

3 *Estructura social i política lingüística*, Edicions Bromera.

compta amb uns avantatges inicials en l'estructura de poder- anirà desplaçant l'altra i la coigualtat resultarà *en la pràctica* cada cop més il·lusòria». «El principi *personal* resulta especialment adequat en aquelles situacions caracteritzades per una forta dispersió de les comunitats lingüístiques i per la seva igualtat real. Aleshores, l'Estat ofereix als ciutadans tots els seus serveis en les seves respectives llengües arreu del territori. El principi *territorial*, per contra, acostuma a predominar en aquelles situacions en què es produeixen desequilibris entre els grups lingüístics i aquests es troben concentrats en determinades zones».

Aracil (2007, p. 157 i següents) afirma que

«El model actual de l'Estat de les autonomies, sancionat per la Constitució espanyola de 1978, representa una opció enormement *desequilibrada* en favor del castellà, que al seu domini es regeix per un principi de tipus territorial, mentre que les comunitats autònomes on es parlen altres llengües es veuen forçades a adoptar el principi personal, per tal de garantir la plenitud de drets de la població resident castellanoparlant, així com la seva no-assimilació forçosa».

Tot seguit l'autor adreça paraules molt dures contra el sistema espanyol que conclou parafraçant Ferrer i Gironès (1985) dient que «ens trobem simplement davant la prossecució per altres mitjans de les polítiques minoritzaadores practicades, amb pitjor o millor fortuna des de fa tres segles».

Tot i així, Aracil no defensa una política lingüística basada en el principi de territorialitat pura del català per al País Valencià, per tal com la població castellanoparlant ha esdevingut majoritària. Això ens remet a la paradoxa que Milian (2009)⁴ apunta:

«Encara que sigui paradoxal, com més vagi el català allunyant-se, *de facto*, de constituir la llengua de comunicació comuna a Catalunya —i aquest és, tot i l'augment de parlants de català, un risc real que tenim, especialment a causa de la forta immigració—, més difícil serà justificar, en termes legals, l'adopció de mesures efectives de caràcter territorial. El principi general de la proporcionalitat que han de tenir les mesures legals que s'adopten hi és plenament aplicable».

4 «Dret lingüístic: i ara què?», *Avui*, 3 de febrer de 2009, p. 21.

En el treball que venim seguint d'Aracil, aquest diu que Ninyoles defensa per al País Valencià l'adopció d'un «model de política lingüística mixta, en el qual l'aplicació del principi de territorialitat al català, en tant que llengua 'pròpia' del país, exigiria compromisos amb el principi de personalitat, destinats a protegir els drets dels usuaris de l'altra llengua». Aracil diu que tant Ninyoles com altres autors que aquell considera més radicals, per tal com s'arreglaren més decididament amb el principi de territorialitat en favor del català (esmenta Mollà i Pitarch, 1992), «coincideixen en l'aspiració final a una societat monolingüe, tot i que puguin discrepar sobre quin és el millor camí per assolir l'objectiu comú». Aracil conclou que «es tracta de dues concepcions deutes en el fons de la mateixa teleologia, expressada pel mite de la territorialitat i el mite del monolingüisme». A continuació Aracil arremet també contra aquestes tesis i exposa unes propostes que ell anomena «per a una política lingüística autogestionària», basades en la lleialtat lingüística dels parlants, propostes que ara no fan al cas. Per al que ara interessa, retinguem que segons Aracil Ninyoles proposa per al País Valencià un model mixt que combina normes basades en el tipus personal i d'altres de basades en el territorial dintre del mateix territori. Les mesures polítiques i normatives basades en el principi de territorialitat estarien constitucionalment justificades per la declaració que fan els estatuts d'autonomia en el sentit que el català, amb aquest nom o amb la denominació «valencià», és la llengua pròpia del territori.

El 1983 Milian esmenta Ninyoles, però caldria aclarir si quan Ninyoles parlava en aquella època de model mixt ho feia només en el sentit que li atribuïa Milian el 1983, o també en el sentit que li atribueix posteriorment Aracil. Milian deia, en una nota a peu de pàgina, que *«la Constitución española de 27 de diciembre de 1978 ordena la realidad multilingüe a través de un sistema «mixto», que no es propiamente, ni un reflejo del modelo territorial, ni del modelo que se basa exclusivamente en el principio de la personalidad. Sistema inspirado en el que había adoptado la Constitución de la Segunda República, le son aplicables las palabras que para el modelo por ésta construido dedica R. L. Ninyoles: «no es «territorial» (...), ya que excluye la prioridad de la lengua territorial (a excepción, evidentemente, de los territorios de lengua castellana); ni es «personal» porque no extiende el ejercicio de un derecho lingüístico individual, derivado de la condi-*

*ción de ciudadano de un estado bi o plurilingüe, a todos los ciudadanos que deseen ejercerlo independientemente del lugar».*⁵

El model personal, doncs, recolza en la llibertat individual de la persona, i permet que l'evolució de l'ús social de les llengües actui segons la demanda (Ninyoles: 1989, p. 127), és a dir, d'acord amb condicionaments socioeconòmics i culturals, sense restriccions jurídiques. El principi de territorialitat intenta, en canvi, protegir una zona geogràfica de la influència excessiva d'una altra llengua dominant que s'hi ha anat imposant o estenent, i que en conseqüència posa en perill la supervivència de la llengua pròpia del territori. Aquest model comporta normalment el monolingüisme dels poders públics dins del territori, i per tant pot comportar restriccions a la llibertat d'elecció de llengua pel que fa als ciutadans. Els drets individuals esdevenen, doncs, en aquest model, limitats pel dret col·lectiu del poble que vol mantenir la seva llengua dins el seu territori nacional o històric (Solé: 1992, 1995).⁶

Els dos models no apareixen normalment en un estat pur, ja que es poden produir combinacions d'un model i de l'altre en els diversos àmbits. Per exemple, a Andorra el català gaudeix de territorialitat en l'Administració i en el comerç, però en l'ensenyament hi ha el dret personal de tria entre català, castellà i francès. En alguns casos és el mateix dret internacional que imposa una llibertat lingüística determinada, com per exemple el cas del dret de tot processat que no compregui la llengua del tribunal a adreçar-se en la pròpia llengua i a ser assistit gratuïtament per un intèrpret (Solé: 1992, 1995).

Als efectes d'aquesta dissertació ens interessa, doncs, el model mixt que Aracil atribueix a Ninyoles, en el sentit que aquest proposa per al

5 Milian i Massana, Antoni: «Los derechos lingüísticos en la enseñanza de acuerdo con la Constitución», a la *Revista Española de Derecho Constitucional*, núm. 7, gener-abril 1983; p. 357-371. Cita Ninyoles, R. L. (1981), «La política lingüística. Modelos y ámbitos», en l'obra col·lectiva «*Las lenguas nacionales en la Administración*», Diputació Provincial de València, 1981, p. 37.

6 Solé i Durany, Joan Ramon:

— (1992) «El principi de territorialitat i la preservació de la identitat lingüística i nacional dels pobles», dins *Catalonia culture* (edicions anglesa, francesa i castellana, amb el text en català), núm. 28, març 1992;

— (1995) «El principi de territorialitat i el manteniment de la identitat nacional i lingüística dels pobles», dins el Simposi internacional Drets lingüístics i drets culturals a les regions d'Europa, organitzat per l'Assemblea de les Regions d'Europa i el Departament de Cultura de la Generalitat de Catalunya, i celebrat a Girona els dies 23 a 25 d'abril de 1992. Publicada dins les actes editades per l'Institut de Sociolingüística Catalana, 1995 (sèrie Documents de Treball, 5).

País Valencià una política lingüística amb mesures normatives basades en el principi de territorialitat que es combinin amb mesures personalistes. Al capdavant aquest és el sistema que entenem que s'està aplicant a Catalunya.

Milian (1990, p. 202)⁷ també diu que «l'ordenació constitucional-estatutària es fonamenta en uns principis que estructurin el fet multilingüe a través d'un sistema mixt, d'un model que barreja elements dels principis de territorialitat i personalitat lingüístiques, model que ofereix una notable dosi de flexibilitat (...) en donar cabuda a polítiques diferents (...) i que té com a límit infranquejable, conseqüència del seu caràcter mixt, l'accés a l'opció de la territorialitat pura». La Constitució espanyola de 1978 és, doncs, prou flexible i ambigua com per permetre mesures més o menys territorialistes, com ho demostra la diversitat de polítiques lingüístiques que aixopluga.

En dret comparat el sistema mixt que s'ha desenvolupat a Catalunya ens recorda el model lingüístic dels municipis que a Bèlgica s'anomenen *communes à facilités* en francès, i *faciliteitengemeenten* en neerlandès. Es tracta de municipis d'una àrea lingüística, francòfona, neerlandesa o alemanya, on els parlants de l'altra llengua tenen determinats drets lingüístics de caràcter personal que no tindrien si visquessin en municipis sense aquest estatut especial, dintre de l'àrea lingüística en què es troben.

La distinció doctrinal entre personalitat i territorialitat per orientar el tenor dels règims juridicolingüístics respectuosos amb les llengües minoritàries i, dintre d'aquests, les normes jurídiques reguladores de qüestions lingüístiques ens sembla força útil i internacionalment reconeguda,⁸ i el fet que hi abundin els matisos pensem que ens retorna a les tesis inicials de Kloss, en el sentit que no hi ha un sol tipus de territorialitat, i encara menys que la territorialitat exclou la presència de més d'una llengua. Ens costa qualificar de territorial el model o la norma que simplement exclou les llengües minoritàries de l'Estat i pròpies d'una part del territori. Ente-

7 Milian i Massana, Antoni: (1990) «Ordenament lingüístic (EAC 3)», dins l'obra col·lectiva *Comentaris sobre l'Estatut d'autonomia de Catalunya*, Volum I r., Institut d'Estudis Autònoms, 1988 (català) 1990 (castellà actualitzada). La pàgina de les citacions es refereix a la versió castellana, i pel que fa al contingut valen també per a la catalana perquè els texts esmentats no van ser modificats.

8 Per esmentar un text actual, ens la recorda Doucet, Michel: (2009) «Les droits linguistiques au Nouveau-Brunswick: pour une égalité réelle entre les langues officielles et les communautés de langues officielles», *Revista de Llengua i Dret*, en premsa.

nem que els estats que com el francès, entre d'altres, només reconeixen una llengua oficial, practiquen directament la glototanàsia, la glotofàgia, l'unilingüisme i l'uniformisme i la depredació lingüístics en les zones amb llengua pròpia diferent de la de l'Estat. Igualment, les normes que, en un Estat més o menys respectuós amb el plurilingüisme com és l'espanyol, imposen de manera desigual la llengua majoritària, tampoc no ens sembla adient dir que siguin normes que apliquen un model territorial, sinó que simplement són normes que intenten mantenir la primacia de la llengua de l'Estat per la força de la majoria, de manera que desencoratgen o limiten l'ús de les llengües minoritàries en l'àmbit corresponent i posen en perill la supervivència de l'ús de la llengua minoritària en general o en determinats àmbits. En els pròxims apartats intentarem analitzar si les normes que a Catalunya regulen aspectes lingüístics s'ajusten al principi de territorialitat, al de personalitat o simplement mantenen la primacia del castellà.

2 • La toponímia

La normativa sobre la toponímia a Catalunya constitueix l'expressió màxima, dintre del nostre ordenament jurídic, de l'aplicació del model territorial. La territorialitat no hi queda expressada al vigent Estatut d'autonomia ni a l'anterior. Aquests només declaren la competència de la Generalitat sobre la matèria,⁹ que queda refermada, pel que fa a l'aspecte lingüístic, per la competència estatutària en matèria de llengua pròpia i oficialitat lingüística.¹⁰ El cas de la vinculació entre la toponímia i el principi de territorialitat és tan clar que la legislació catalana a partir de la Llei 7/1983, de 18 d'abril, de normalització lingüística a Catalunya (LNL) va oficialitzar els topònims aranesos exclusivament en occità d'Aran, llavors una llengua declarada per la mateixa Llei pròpia del territori però no oficial. Diguem de passada que malgrat que l'art. 6.5 de l'Estatut d'autonomia de Catalunya (EAC) vigent declara l'occità llengua oficial a tot Catalunya, al llarg de la nostra exposició només parlarem de territorialitat en relació amb el català i de personalitat en relació amb el català i el castellà. Si bé tot el que direm

⁹ Art. 151.b) EAC 2006 i art. 9.8 EAC 1979.

¹⁰ Art. 143 EAC 2006. L'art. 3 EAC 1979 no declarava explícitament la competència i ha estat la jurisprudència del Tribunal Constitucional qui ho ha fet.

en principi ho considerem teòricament aplicable *mutatis mutandis* a la Vall d'Aran, amb totes les limitacions pròpies d'una llengua en situació de minorització severa, no es pot dir el mateix pel que fa a la totalitat del territori català. Per tant, tal com fa el mateix EAC de manera incongruent en molts dels seus articles, en parlar de tria personal ens referirem sempre a dues llengües oficials, el català i el castellà, i no a les tres que formalment hi ha.

Tornant al tema d'aquest apartat, la toponímia, com hem dit en un altre lloc (2003, p. 239):¹¹

«[u]na vegada la Generalitat de Catalunya aprova, pels diversos procediments normatius previstos en cada cas, la denominació oficial dels topònims, aquesta hauria de passar a formar part de determinats instruments tècnics, com són els cartogràfics i, a partir de la seva publicació oficial, consegüentment caldrà tenir cura de la seva difusió en diversos àmbits, com ara la senyalització i retolació d'indrets en vies públiques, la situació de llocs en mapes o la menció en llibres escolars. No obstant això, el Tribunal Constitucional (Sentència 214/1989, de 21 de desembre, FJ 10) ha trobat ajustat a dret l'article 14.1 de la Llei estatal 7/1985, de 2 d'abril, reguladora de les bases del règim local: «Els canvis de denominació dels municipis només tindran caràcter oficial quan, després d'haver estat anotats en un registre creat per l'Administració de l'Estat per a la inscripció de totes les entitats a què es refereix la llei present, es publiquin en el BOE». La resta de la toponímia tampoc no s'escapa a una certa intervenció de l'Estat estipulada per la Llei 7/1986, de 24 de gener, d'ordenació de la cartografia, i per altres disposicions que regulen diverses institucions de l'Estat que afecten la cartografia i la toponímia».

D'acord amb les competències en matèria de llengua i de toponímia, el Parlament de Catalunya, va aprovar la Llei 12/1982, de 8 d'octubre, per la qual es regula el procediment per al canvi de nom dels municipis de Catalunya. Amb aquesta Llei va procurar recuperar les formes correctes en català dels municipis. La Llei contenia la disposició transitòria següent: «Mentre no en serà aprovat definitivament el canvi, els municipis conservaran el nom actual, per bé que en la seva expressió catalana».

11 Vernet, Jaume (coord.), Pons, Eva, Pou, Agustí, Solé, Joan Ramon i Pla, Anna Maria: (2003) *Dret Lingüístic*, Cossetània Publicacions de la URV / Eina, núm. 23, maig de 2003.

A partir d'aquesta Llei, els topònims de Catalunya passen a tenir una única forma oficial catalana. Aquest lligam entre la denominació del territori i el principi de territorialitat, per evident que sembli, no constitueix un criteri generalitzat. Així, al País Valencià, per exemple, la denominació dels municipis de la zona catalanoparlant és en uns casos en castellà i en d'altres en català o bilingüe. La legislació catalana ha mantingut fins a la Llei de política lingüística vigent aquest criteri de territorialitat per a la toponímia.

El Decret 78/1991, de 8 d'abril, sobre l'ús de la toponímia, va ser impugnat i va arribar al Tribunal Suprem, que va resoldre a favor de la vigència del Decret.¹² No obstant el caràcter pacífic de la normativa sobre noms de lloc a Catalunya, queden alguns serrells per resoldre. En general els òrgans dependents de l'Estat tendeixen a respectar, en els seus rètols i escrits, la toponímia establerta per les institucions de Catalunya, excepte en el cas dels rètols de les carreteres estatals i de serveis de transports que contenen exotopònims i en alguns altres casos. La Plataforma per la Llengua ha denunciat de manera documentada aquests incompliments,¹³ i la Demarcació de Carreteres de l'Estat li ha respost¹⁴ que s'até al que estableix l'Ordre del Ministeri de Foment de 28 de desembre de 1999, per la qual s'aprova la senyalització vertical de la Instrucció de carreteres, la qual obliga a usar només els topònims oficials. També addueix, per justificar l'incompliment del Decret de la Generalitat pel que fa als exotopònims, que la disposició final 1 del Decret estableix que l'aplicació de l'article 2 del Decret, que parla, entre altres, dels exotopònims, «s'ha d'acordar amb els òrgans competents de l'Administració General de l'Estat». L'incompliment per part de l'Estat afecta no només els exotopònims de l'àrea lingüística castellana, com ara Saragossa, sinó també els de llengua catalana com ara *Castellón* per Castelló, València sense accent o *Perpignan* en lloc de Perpinyà. No cal dir que els de la Franja de Ponent també apareixen amb la forma castellanitzada. A més dels topònims dels rètols de les carreteres, l'informe de la Plataforma per la Llengua també mostra la retolació incorrecta de topònims i l'existència d'incorreccions

12 La Sentència del Tribunal Suprem, de 27 de gener de 1995 (Aranzadi 1995/619) resol el recurs de cassació interposat contra la Sentència del TSJC que, al seu torn, havia desestimat un recurs contenciós administratiu contra el Decret 78/1991.

13 L'estudi de l'any 2006 es pot descarregar a www.plataforma-llengua.cat/doc/retolacio_carreteres.pdf

14 Carta del cap de la Demarcació de 29 de març de 2006 en resposta a una de 20 de març.

en les comunicacions i anuncis per megafonia de la xarxa de ferrocarrils espanyols RENFE i de l'aeroport del Prat.¹⁵

3 · L'ensenyament i els mitjans de comunicació

Passarem per alt el gruix d'aquests dos importants àmbits de manera que tan sols hi farem algunes pinzellades superficials. Com anirem trobant a partir d'ara als diferents àmbits, en tots s'hi barregen elements propis del model territorial amb altres del model personal.

3.1 · L'ensenyament

En l'àmbit de l'ensenyament no universitari públic i concertat, els sistemes vigents anomenats de conjunció i immersió lingüístiques s'acosten al model iuslingüístic territorial en la mesura que donen prioritat a l'ús de la llengua pròpia. D'acord amb l'EAC, la LNL, la Llei de política lingüística (LPL) i les disposicions de desplegament, el català és la llengua vehicular de l'ensenyament i d'aprenentatge obligat, sense perjudici de l'ensenyament també obligatori del castellà i del fet que la LPL manté el dret d'elecció de la llengua oficial, i per tant un dret de caràcter personal, per als pares que tenen fills en el primer ensenyament (art. 21.2 LPL). El Comitè d'experts del Consell d'Europa va valorar positivament el sistema de conjunció lingüística i la immersió lingüística al seu primer informe de 2005¹⁶ sobre l'aplicació de la Carta Europea de les Llengües Regionals o Minoritàries (CELRM),¹⁷ si

15 Sobre aquest darrer problema, vegeu l'estudi de la Plataforma per la Llengua de desembre de 2008 La presència del català a la toponímia de l'aeroport de Barcelona. Anàlisi de l'ús de la toponímia i la presència de del català a les terminals de l'aeroport de Barcelona i al portal web d'AENA www.plataforma-llengua.cat/doc/toponimia_aeroport.pdf.

16 De 21 de setembre de 2005; vegeu-ne especialment els apartats 208 i 209. www.coe.int/T/E/Legal_Affairs/Local_and_regional_Democracy/Regional_or_Minority_languages/2_Monitoring/2.3_Committee_of_Experts%27_Reports/Spain_1st_report.pdf.

17 La declaració d'Espanya en relació amb l'article 2, paràgraf 2, i l'article 3, paràgraf 1, de la CELRM, feta a Estrasburg el 5 de novembre de 1992, va ser aprovada pel Congrés dels Diputats el dia 23 de novembre de 2000 i pel Senat el dia 20 de desembre del mateix any per unanimitat. L'Instrument de ratificació de 2 de febrer de 2001 va ser publicat al BOE núm. 222, de 15 de setembre del mateix any en castellà i en català al suplement núm. 15, d'1 octubre de 2001. Encara que el text de la CELRM publicat al BOE diu que a Espanya entra en vigor l'1 d'agost de 2001, no es pot considerar en vigor fins que no es va publicar al BOE.

bé reclamava més dades. Pel que fa al segon informe de 2008,¹⁸ el Comitè d'Experts valora positivament els progressos en l'ús del català a l'ensenyament primari, i també en l'ensenyament secundari per bé que constata que no són tan favorables, «en part a causa de la compartimentació d'assignatures, que no sempre assegura l'ús del català com a llengua vehicular per a l'ensenyament d'una assignatura». El comitè també anuncia que per al pròxim informe demanarà informació sobre la tercera hora de castellà a les escoles catalanes.

La sentència del Tribunal Constitucional 337/1994, de 23 de desembre, va declarar ajustats a la Constitució els articles 14.2, 14.4, 15 i 20 de la LNL de 1983, i això va salvar els aspectes territorialistes, de primacia de la llengua pròpia, del model lingüístic educatiu català, de manera que es va evitar la implantació forçosa d'un model personalista de separació lingüística com el que regeix per exemple al País Basc o en part al Canadà.

Al seu torn, una sentència del Tribunal Superior de Justícia de Catalunya, de 24 de febrer de 1994, va considerar que l'atenció individualitzada dels fills del pares que trien el primer ensenyament en castellà satisfà el dret d'opció lingüística, la qual cosa evita l'existència de classes separades per raó de llengua.

Pel que fa a l'àmbit universitari, en general hi regeix el criteri personal de lliure tria entre les dues llengües ja establert a la LNL de 1983. Els art. 6.1, 35.1 i 50.2 EAC, d'una banda, i l'art. 35.5 de l'altra, semblen crear una tensió entre el model territorial i el personal que els fa de difícil interpretació conjunta. L'art. 35.1, 1^a frase, EAC declara el dret a rebre l'ensenyament en català, dret que no proclamava la LNL ni tampoc explícitament la LPL vigent. Aquest dret sembla referir-se a tot els nivells de l'ensenyament reglat o finançat amb recursos públics. Sorpren, però, que aquest dret de nova creació sigui reiterat al 35.2, 1^a frase, EAC. La repetició del mateix dret un paràgraf rere l'altre fa pensar que tenen un abast diferent. L'article 35.1, segona frase, EAC sembla voler deixar clar que el precepte es refereix a tots els nivells d'ensenyament, ja que aquesta segona frase hi fa una referència explícita: «El català s'ha d'utilitzar normalment com a llengua vehicular i d'aprenentatge en l'ensenyament universitari i en el no universitari». Aquesta segona frase de l'article 35.1 desplega el deure d'usar el català a l'ensenyament que preveu l'art. 6.1 del mateix

18 D'11 de desembre de 2008; vegeu-ne especialment l'apartat 215 www.coe.int/t/dg4/education/minlang/Report/EvaluationReports/SpainECRML2_en.pdf.

Estatut. Si l'art. 35.1 proclama el dret a rebre l'ensenyament en català i el 35.2 a rebre l'ensenyament no universitari en català, i a més la segona frase de l'art. 35.1 parla de l'ensenyament universitari, senyal que la primera frase del 35.1 també vol abraçar l'ensenyament universitari. No obstant això, així com a l'article que parla de l'ensenyament no universitari, el 35.2, el dret a rebre l'ensenyament en català es repeteix, curiosament allà on es torna a parlar de l'ensenyament universitari, a l'art. 35.5, s'estableix un dret que paradoxalment es contradiu amb els diversos continguts de l'art. 35.1. L'art. 35.5 eleva a l'Estatut el dret de professors i alumnes universitaris d'opció entre català i castellà previst a l'art. 22.1 LPL i a l'anterior art. 16.1 LNL. Hom es pot preguntar com es pot garantir el compliment dels articles 6.1 i 35.1 EAC a les universitats —ús normal i dret a rebre l'ensenyament en català—, si els professors i els alumnes tenen el dret de tria. Certament en el cas dels alumnes no hi ha una obligatorietat de l'ús del català en l'àmbit acadèmic universitari. En al cas del professorat, l'elevació a l'EAC d'aquest dret personal d'usar el castellà ens sembla del tot incongruent amb la declaració de propietat i el mandat d'ús normal del català i el dret de rebre'n l'ensenyament que en deriven.

No ens estenem més en un àmbit com el de l'ensenyament, que ha estat àmpliament analitzat per la doctrina.¹⁹

3.2 · Els mitjans de comunicació

Quant a la llengua als mitjans de comunicació, pel que sabem no hi ha estudis tan aprofundits i certament en caldria, ja que tenim la sensació que

¹⁹ Destaquem l'obra de Milian i Massana, Antoni en aquest camp encetada el 1981 en el context dels seus estudis sobre dret lingüístic o de manera monogràfica. Cal remarcar especialment el seu llibre *Drets lingüístics i dret fonamental a l'educació. Un estudi comparat: Itàlia, Bèlgica, Suïssa, el Canadà i Espanya*. Barcelona: Generalitat de Catalunya. Institut d'Estudis Autonòmics, 1992 i, en castellà, *Derechos lingüísticos y derecho fundamental a la educación. Un estudio comparado: Italia, Bélgica, Suiza, Canadá y España*. Generalitat de Catalunya-Escuela d'Administració Pública de Catalunya, Barcelona, Editorial Civitas, 1994. Esmentem també Argelaguet i Argemí, Jordi: (1999) *Partits, llengua i escola: anàlisi de la política lingüística de la Generalitat de Catalunya en l'ensenyament obligatori: 1980-1995*. Barcelona: Mediterrània. De la col·lecció Drets Lingüístics - CIEMEN núm. 4. Versió editada de la tesi doctoral de l'autor: «L'impacte dels partits polítics en la política lingüística de la Generalitat de Catalunya en l'ensenyament obligatori». Pel seu caràcter més recent, esmentem el treball de Jaume Vernet i Eva Pons (2009) «La llengua de l'ensenyament a les comunitats autònomes amb llengua pròpia», a *Revista d'Estudis Autonòmics i Federals*, núm. 8, en premsa.

hi ha un garbuix de normes estatals i catalanes considerable. Com hem dit al principi de l'apartat, en aquest àmbit també trobem elements propis del model territorial i del personal, però sobretot també trobem a faltar una manca de suport a les llengües pròpies diferents del castellà per part de la normativa estatal.

Centrant-nos en la legislació catalana, els elements de caràcter territorial que hi trobem són:

— La prescripció de l'ús normal i preferent del català en els mitjans de comunicació públics de Catalunya (art. 6.1 EAC i art. 25.1 LPL).

— La prescripció de quotes lingüístiques dels diferents mitjans de comunicació en què la Generalitat de Catalunya té competències (art. 26 LPL).

A més d'aquestes disposicions, n'hi ha d'altres que es poden incardinar en algun dels dos tipus expressats:

— Programació audiovisual distribuïda per cable: Llei 8/1996, de 5 de juliol, de regulació d'aquesta programació, modificada per la Llei 2/2000 de 4 de maig, del Consell Audiovisual de Catalunya.

— Emissores comercials o privades: Decret 269/1998, de 21 d'octubre, del règim jurídic de les concessions per a la prestació del servei de radiodifusió sonora en ones mètriques amb modulació de freqüència per a emissores comercials.

— Televisions locals: Decret 15/2003, de 8 de gener, pel qual es regula el règim jurídic transitori de les televisions locals per ones terrestres. El Decret estableix que un dels principis inspiradors de les televisions locals ha de ser la protecció de la cultura i de la normalització de la llengua catalana i, a la Vall d'Aran, de l'aranès. També disposa que, com a mínim, ha de ser en català el 50 per cent del temps de la programació destinat a l'emissió d'obres d'expressió originària en qualsevol llengua oficial de Catalunya. Deroga el Decret 320/1996, d'1 d'octubre, de regulació del règim jurídic de les televisions locals per ones terrestres.²⁰

— Llei de la comunicació audiovisual: Llei 22/2005, de 29 de desembre, de la comunicació audiovisual de Catalunya. La Llei, que vol complir

20 Sobre aquest àmbit, es pot consultar Jardí, Bruguers (2002) «Escenari jurídic actual de la normalització lingüística en la televisió local» *Noves SL.: Revista de sociolingüística*, núm. 3 (tardor), 2002 http://www6.gencat.net/llengcat/noves/hm02tardor/catalana/jardi1_6.htm.

la funció de marc regulador general del sector, conté el règim de protecció del català i l'aranès en les activitats de comunicació audiovisual, d'acord amb la normativa lingüística vigent. La regulació del text legal abraça des del servei públic audiovisual d'àmbit local fins a l'atorgament de llicències a subjectes privats, passant per la promoció de l'espai audiovisual català en el seu àmbit lingüístic.

El Consell de l'Audiovisual de Catalunya (www.cac.cat) és l'autoritat de regulació dels serveis de comunicació audiovisual que són de la competència de la Generalitat de Catalunya. Creat el 1996 i regulat per la Llei 2/2000, de 4 de maig, entre les funcions del Consell hi ha: art. 10 «e) Vetllar per la pluralitat lingüística i cultural en el conjunt del sistema audiovisual a Catalunya i, en particular, pel compliment de la legislació relativa a la preservació i la normalització de la llengua i la cultura catalanes i de l'aranès». L'article 115 de la Llei 22/2005 esmentada també li atribueix funcions: «El Consell de l'Audiovisual de Catalunya, a més de les que li atribueix la Llei 2/2000 (...) té les funcions següents: b) Vetllar pel respecte del pluralisme polític, religiós, social, lingüístic i cultural, i també per l'equilibri territorial adequat en el conjunt del sistema audiovisual de Catalunya».

En relació amb la legislació lingüística que afecta el Consell de l'Audiovisual de Catalunya cal esmentar l'Acord 5/2001, de 31 d'octubre, pel qual s'aprova la Instrucció general d'aquest Consell adreçada als operadors de televisió per tal de definir un procediment que permeti de verificar el compliment de les obligacions que estableixen els articles 5, 6 i 7 de la Llei estatal 25/1994 (aquesta Llei, de 12 de juliol, incorpora a l'ordenament jurídic espanyol la Directriu 89/552/CEE). L'article 3.1 de l'Acord esmentat, recollint els preceptes de la Llei, diu que «els operadors de televisió han de reservar el 51% del seu temps d'emissió anual a la difusió d'obres audiovisuals europees». L'article 3.2 determina que més del 50% d'aquest temps «s'ha de dedicar a l'emissió d'obres..., l'expressió original de les quals sigui en qualsevol llengua espanyola». Per llengües espanyoles s'entén les reconegudes com a oficials a tot o a part del territori espanyol.

Més important, en aquest sentit, és l'Acord 295/2007, de 19 de desembre, pel qual s'aprova la Instrucció general del Consell de l'Audiovisual de Catalunya sobre la presència de la llengua i la cultura catalanes i de l'aranès en els mitjans de comunicació audiovisuals. Substitueix i actualitza

l'Acord 118/2004, de 17 de novembre. Reprodueix les obligacions en relació amb la normalització i el foment de l'ús de la llengua i la cultura catalanes i de l'aranès en els mitjans de comunicació audiovisual, fixa els criteris sobre què es computa com a llengua catalana i llengua aranesa parlada i cantada, i regula el moment i les formes de verificar el compliment de les obligacions establertes. La Instrucció general té per objecte «desenvolupar les obligacions dels mitjans de radiodifusió televisiva i sonora en relació amb la normalització i la protecció de la llengua i la cultura catalanes i de l'aranès com a principis bàsics en els mitjans de comunicació audiovisuals». Hi resten subjectes els operadors de radiodifusió televisiva i sonora gestionats per la Generalitat de Catalunya, aquells el títol d'habilitació dels quals correspon atorgar a la Generalitat de Catalunya i aquells altres, independentment del mitjà de transmissió utilitzat, que tinguin un àmbit de cobertura que no sobrepassi el territori de Catalunya.

Tal com dèiem més amunt, doncs, en aquest model s'hi barregen elements de caràcter territorial amb d'altres de caràcter personal, si bé l'aclaridora presència de mitjans o cadenes d'emissió o d'abast estatals fa que els percentatges d'ús del català siguin baixos.

4 • L'Administració de la Generalitat i les administracions locals²¹

L'EAC 2006 culmina el procés de configuració jurídica d'un sistema mixt de normes basades en el principi de territorialitat combinat amb altres de basades en el de personalitat. Aquesta combinació apareix no només si tenim en compte tot l'ordenament jurídic en conjunt, on trobem normes territorials en uns casos i personals en uns altres, sinó també en un sol bloc de normes. Així en les que afecten la Generalitat i les administracions locals, tot i referir-nos a un àmbit territorial i competencial bastant clar, en trobem de territorialistes combinades amb altres de personalistes.

A diferència de l'EAC de 1979, que declarava el català com a llengua pròpia de Catalunya sense especificar les conseqüències d'aquesta declara-

²¹ Sobre els usos lingüístics a les institucions públiques a Catalunya, podeu veure un resum dels resultats de l'enquesta «Els usos lingüístics a les institucions públiques a Catalunya 2007» (Secretaria de Política Lingüística de la Generalitat de Catalunya i Idescat) a http://www20.gencat.cat/docs/Llengcat/ Documents/Dades_territori_poblacio/Altres/Arxius/2007_EULIP.pdf.

ció, l'art. 6.1 EAC de 2006, després de repetir aquesta declaració, en després que el català és «la llengua d'ús normal i preferent de totes les administracions públiques i dels mitjans de comunicació públics de Catalunya» i «també la llengua normalment emprada com a vehicular i d'aprenentatge en l'ensenyament». Per a aquestes administracions, l'art. 50.5 EAC, anàleg al 9.1 LPL, preveu que aquell ús normal i preferent que ordena l'art. 6.1 EAC comporta un ús exclusiu del català llevat que el ciutadà demani ser atès en castellà o d'aquells casos que estableixin les lleis o una pràctica institucional que no les vulneri.²² Sembla, doncs, que l'EAC de 2006 eleva a rang estatutari els criteris de la LPL pel que fa a l'establiment d'un criteri preferent de territorialitat almenys en les administracions estrictament catalanes, combinat amb un criteri de personalitat principalment a requeriment del ciutadà.

Aquest criteri es remunta a una de les primeres disposicions dictades per la Generalitat de Catalunya després de les eleccions de 1980: el Decret 90/1980, de 27 de juny, sobre la normalització de l'ús del català. Aquesta disposició tenia la funció provisional de preceptuar l'ús del català dins de l'administració de la Generalitat mentre no es promulgues la prevista LNL. El Decret esmentat establia que els òrgans de la Generalitat «empraran la llengua catalana com a vehicle normal d'expressió en llurs documents, actes públics i en els de l'administració ordinària, adequant-se al que disposa l'article tercer de l'Estatut d'autonomia de Catalunya».

En la mateixa línia s'expressava la Declaració del Consell Executiu de 24 de juliol de 1980 sobre normalització lingüística, que incloïa, entre altres, les previsions següents:

«La retolació i senyalització serà feta en català dins de totes les oficines de la Generalitat i dels organismes de la seva dependència. Els impresos de règim intern seran redactats en català, però podran ser emplenats en castellà. Als ciutadans que ho demanin se'ls lliurarà la versió en castellà. Les comunicacions a l'administració perifèrica de l'Estat a Catalunya es faran en català, i s'acompanyaran si fos necessari amb la seva versió en castellà».

²² Aquestes reflexions ja les havíem recollides a «La qüestió lingüística al nou Estatut d'autonomia de Catalunya», dins el núm. 22 (juny 2006) de *Les notícies de llengua i treball*, pàg. 64 i 65.

Aquestes normes van tenir la seva utilitat fins i tot després de l'aprovació de la LNL, ja que, sorprenentment, cap dels articles d'aquesta no ordenava clarament a la Generalitat l'ús normal i habitual del català. És cert que el seu article 5.1 establia que «el català, com a llengua pròpia de Catalunya, ho és també de la Generalitat i de l'administració territorial catalana, de l'administració local i de les altres corporacions públiques dependents de la Generalitat.» De la declaració de llengua pròpia s'hauria de desprendre la conseqüència jurídica que aquesta llengua s'ha d'usar amb caràcter normal i en tot cas preferent. Però fins a l'entrada en vigor de la LPL aquesta conseqüència no la trobàvem expressada en cap norma amb rang de Llei sinó als reglaments previs a la LNL de 1983 i als posteriors a ella. Lògicament una de les novetats de la LPL de 1998 és l'elevació a rang legal de l'equivalència llengua pròpia - llengua d'ús normal, general i preferent. Així l'article 2.2 LPL preveu que «El català, com a llengua pròpia, és: a) La llengua de totes les institucions de Catalunya i en especial de l'Administració de la Generalitat, de l'Administració local, de les corporacions públiques, de les empreses i els serveis públics, dels mitjans de comunicació institucionals, de l'ensenyament i de la toponímia». Els articles 9 (el 9.1 és pràcticament idèntic al 50.5 EAC, llevat de la referència a l'àmbit lingüístic català, que a l'EAC es limita a Catalunya), 10 i 30 LPL desenvolupen l'article 2.2 referent a la Generalitat, les administracions locals, les empreses públiques i les institucions que depenguin de totes aquestes administracions, ordenant que usin el català en les seves relacions internes, en els procediments administratius, en qualsevol comunicació dins de l'àmbit lingüístic català, i en llurs rètols, productes i serveis, sense perjudici de l'obligació d'adreçar-se en castellà als ciutadans que ho sol·licitin.

L'article 9.2 LPL de 1998, a semblança del 7.2 LNL de 1983, estableix que «El Govern de la Generalitat ha de regular, mitjançant disposicions reglamentàries, l'ús del català en les activitats administratives de tots els òrgans de la seva competència». En compliment del precepte esmentat de la Llei de 1983, el Govern va dictar el Decret 107/1987, de 13 de març, pel qual es regula l'ús de les llengües oficials per part de l'administració de la Generalitat de Catalunya, modificat en alguns articles pel Decret 254/1987, de 4 d'agost, a causa del requeriment interposat pel Govern espanyol.

Les característiques més destacables d'aquest Decret són les següents:²³

23 Solé i Durany, Joan Ramon (1987), «El Decret 107/1987, de 13 de març, pel qual es regula l'ús de les llengües oficials per part de l'Administració de la Generalitat de Catalunya», dins *Llengua i Administració* núm. 27, maig 1987.

1. A causa que el català és la llengua pròpia de Catalunya i de l'administració de la Generalitat (art. 3.1 EAC 1979, 5.1 LNL i 2 LPL), el Decret parteix de la vinculació natural entre la llengua catalana i aquesta administració i els organismes que en depenen o hi estan vinculats.

Això suposa l'establiment del criteri general d'usar el català «d'una manera general» (art. 2), amb el qual totes les disposicions que estableixin una altra cosa s'hauran d'interpretar restrictivament. El Decret insisteix en el seu caràcter fixador de criteris (art. 1.1), a fi d'evitar que el personal practiqui usos lingüístics contraris al sentit que es desprèn del reglament, sota l'excusa, per exemple, de falta de regulació del cas concret.

2. El text limita el seu abast a les relacions que tenen lloc dins de l'Estat espanyol (art. 1.2). No obstant això, les referències del Decret a l'àmbit lingüístic català s'han d'entendre que no exclouen l'obligació que el personal al servei de la Generalitat usi el català en adreçar-se a persones i institucions de l'àmbit lingüístic dins i fora d'Espanya, amb les excepcions que es puguin interpretar de la llei. A aquesta interpretació ens hi porta la referència a l'àmbit lingüístic català, sense limitacions, que fa l'article 9.1 LPL.

3. El requeriment del Govern espanyol contra el Decret 107/1987 va aconsellar modificar la referència a l'àmbit lingüístic català i substituir-la per «Catalunya» als articles 5 i 7, malgrat que regulen la llengua que ha d'usar la Generalitat. Les modificacions introduïdes per evitar el recurs subsegüent no tenen cap efecte negatiu a la pràctica, ja que el tenor de la resta del Decret, amb l'aval de l'esmentat article 9.1 de la posterior LPL, condueix a la mateixa conclusió que el personal de la Generalitat ha d'usar el català en dirigir-se al nostre àmbit lingüístic fora de Catalunya. Potser per oblit del redactor del requeriment, el Decret continua referint-se a l'àmbit lingüístic català als articles 8, 9 i 19.2.

4. Més enllà de l'àmbit lingüístic català, en general la llengua emprada serà el castellà, amb la possibilitat d'usar la llengua pròpia del territori en els de doble oficialitat (art. 7 i 9.2). L'article 8 ofereix l'opció d'enviar els documents en original català amb la traducció al castellà, a més de d'enviar directament la versió en castellà.

5. Sempre haurà de respectar-se el dret d'elecció lingüística del ciutadà tant en adreçar-se aquest a l'administració com a l'hora de ser correspost (art. 9.1, 10, 11, 13, 14, 21.2 i 22). Encertadament, el Decret requereix que el ciutadà manifesti la voluntat de ser atès en castellà si vol que el funcionari es vegi obligat a fer-ho a l'esmentada llengua. El funcionari, per tant,

hauria de continuar utilitzant el català si el ciutadà que parla castellà no li demana que canviï de llengua: el Decret fomenta, doncs, el bilingüisme passiu.

6. Els escrits de tota mena han de ser només en català per regla general, de manera que els texts en castellà o altres llengües només estan previstos per a situacions específiques. Quan cal l'ús d'altres llengües, el Decret prefereix dobles impressions a texts bilingües (articles 11, 12, 18 i 19). Això fa que la versió en castellà només es distribueixi quan la demana un ciutadà i no de forma permanent, i pressuposa que el funcionari té l'obligació d'oferir la versió en català.

La combinació del criteri de personalitat i el de territorialitat en el cas de l'Administració de la Generalitat i de les entitats locals està correctament resolta i blindada pel que fa a l'exigència del coneixement del català al personal d'aquestes administracions. Aquesta qüestió va ser objecte d'un recurs d'inconstitucionalitat del Govern espanyol, concretament contra l'article 34 de la Llei 17/1985, de 23 de juliol, de la funció pública de l'Administració de la Generalitat. L'article impugnat era idèntic a l'actual 42 del vigent Decret legislatiu 1/1997, de 31 d'octubre, pel qual s'aprova la refosa en un text únic dels preceptes de determinats textos legals vigents a Catalunya en matèria de funció pública: «En el procés de selecció <de personal al servei de la Generalitat de Catalunya> s'ha d'acreditar el coneixement de la llengua catalana, tant en l'expressió oral com en l'escripta». El manteniment de la suspensió d'aquell article per part del Tribunal Constitucional i la contundent jurisprudència del Tribunal Suprem contra les convocatòries del País Basc que simplement valoraven el coneixement de la llengua pròpia feien témer una sentència estimatòria del recurs. La sentència del Tribunal Constitucional 46/1991, de 28 de febrer, va considerar adequada a la Constitució i a l'Estatut aquella exigència del coneixement del català en l'accés a la funció pública de la Generalitat i de l'Administració local. Aquesta exigència està garantida també per l'article 11 LPL, i per a les entitats locals, a més d'aquestes dues normes, i també amb rang de llei, pel Decret legislatiu 2/2003, de 28 d'abril, pel qual s'aprova el Text refós de la llei municipal i de règim local de Catalunya.

Malgrat aquest blindatge legal redundat, el 23 de desembre de 2002 una sentència de la secció cinquena de la sala contenciosa administrativa del Tribunal Superior de Justícia de Catalunya estima el recurs presentat per un regidor de l'Ajuntament d'Olot contra una convocatòria per a una

plaça de paleta en què s'exigia el coneixement del català. Segons el nostre parer, el Tribunal ignora aquestes lleis quan considera que en una prova de paleta no es pot exigir el català amb caràcter eliminatori perquè es tracta d'una feina manual sense contacte amb el públic. Tornant a l'eix que guia aquest treball, l'exigència del coneixement del català a la funció pública està justificat tant per criteris de territorialitat com de personalitat, als quals cal afegir-ne d'altres com ara el criteri d'eficàcia a què al·ludeix encertadament la Sentència del Tribunal Constitucional 46/1991 esmentada. El criteri de proporcionalitat a què també al·ludeix aquesta sentència no sembla justificar el criteri de la sentència del Tribunal Superior de Justícia de la plaça de paleta d'Olot, en què tan sols es requerien coneixements mínims de llengua.

Destaquem que en el cas de l'Administració local els funcionaris amb habilitació de caràcter estatal són els únics funcionaris estatals als quals es requereix el coneixement del català per ocupar llurs llocs de treball.²⁴

No obstant l'ús generalitzat del català a l'Administració de la Generalitat i a la local, escau d'esmentar algunes esclertes a l'aplicació de criteris de territorialitat i fins i tot de personalitat en alguns àmbits d'aquestes administracions o relacionats amb elles, esclertes que no obeeixen a dèficits normatius sinó a dèficits en l'aplicació de la legislació vigent. D'entre aquests, en podríem destacar els següents. Tant la LPL com l'EAC equiparen les obligacions lingüístiques de caràcter territorial i personal a què estan constretes les corporacions públiques, les institucions i les empreses que depenen de la Generalitat, les entitats locals i els concessionaris de llurs serveis amb les obligacions de la mateixa Generalitat i l'Administració local. Això vol dir que legalment té idèntica obligació d'usar el català com a llengua pròpia i territorial, i el castellà quan un ciutadà ho demana, un servei administratiu que el restaurant d'un museu o un equipament de l'administració. L'absència de clàusules lingüístiques en l'atorgament de concessions i contractes i els dèficits en el control d'aquest rè-

24 Per a una descripció de l'evolució normativa que ha conduït a l'exigència del coneixement del català en aquests funcionaris, vegeu Solé i Durany, Joan Ramon, «La valoració del coneixement de les llengües diferents del castellà en les convocatòries de places de funcionaris locals d'habilitació estatal», a *Actes de la Cinquena Trobada de Sociolingüistes Catalans: Barcelona, 24 i 25 d'abril de 1997*, organitzades per l'Institut de Sociolingüística Catalana, Generalitat de Catalunya, Departament de Cultura, Direcció General de Política Lingüística, Institut de Sociolingüística Catalana, 1998, i, més recentment, també un text nostre a «capítol 16. la llengua a l'administració local» del llibre *Gestió i dret local de Catalunya*, dirigit per Gifreu i Font, Judith i Fuentes i Gasó, Josep Ramon, Tirant lo Blanc, València 2009.

gim lingüístic fan que això no sigui així. Si un restaurant de titularitat privada només té l'obligació de tenir la carta en català (obligació de caràcter territorial) i de comprendre els clients que parlen en català (obligació de caràcter personal), el personal d'un restaurant en règim de concessió administrativa en principi a més d'això s'hauria d'adreçar en català als clients (obligació de caràcter territorial). Esmentem també la presència de personal mèdic en la sanitat pública que ni tan sols comprèn el català. A això cal afegir-hi la creixent prestació de serveis de l'Administració mitjançant la contractació d'empreses privades o la creació d'entitats sotmeses al dret privat, que al seu torn contracten personal laboral. Tots aquests serveis finançats per les administracions estan sotmesos formalment al règim lingüístic de la mateixa administració. Si aquesta no inclou o fa incloure clàusules lingüístiques en la contractació, pot ser que el servei no es presti d'acord amb el criteri lingüístic que la llei ordena per a l'Administració. Cal que totes les administracions de Catalunya incloguin clàusules lingüístiques en la contractació que es fa des de l'Administració o a través de les entitats que en depenen o hi estan vinculades.²⁵

5 · L'Administració de Justícia²⁶

La normativa en matèria de llengua a l'Administració de Justícia segueix un model que podríem anomenar personalista imperfecte. Si per alguna cosa es caracteritza és per la seva dispersió entre normativa estatal, catalana i internacional i, sobretot, per la manca de disponibilitat lingüística real i immediata que fa que el suposat dret d'opció lingüística personal sigui molt sovint de difícil aplicació. En el nivell més alt de la jerarquia normativa caldria situar-hi, a manca de normes constitucionals específiques, la CELRM, que constitueix un conveni internacional ratificat per Es-

²⁵ Sobre les previsions lingüístiques en la contractació, vegeu el nostre treball «La intervenció lingüística de l'Administració en l'àmbit socioeconòmic», dins *Revista de Llengua i Dret*, núm. 45, juliol 2006, p 185 i ss.

²⁶ Sobre aquest àmbit cal destacar el treball de Pou i Pujolràs, Agustí «El català a l'Administració de justícia i el nou Estatut» dins *Revista de Llengua i Dret*, núm. 48, desembre 2007, i Pla, Anna Maria (2005) *El règim jurídic de les llengües a l'Administració de justícia*. Barcelona: Institut d'Estudis Autònoms. Pel que fa als usos lingüístics en aquest àmbit, hi ha una «Estadística d'usos lingüístics a l'Administració de Justícia 2008» encarregada per la Secretaria de Política Lingüística del Departament de la Vicepresidència de la Generalitat de Catalunya.

panya. Curiosament la CELRM preveu un grau més alt de compromís per a les autoritats espanyoles que el que estableix la mateixa LPL. Certament es tracta d'un model personal i no territorial, però és que la LPL no va gosar arribar tan lluny. L'art. 9 de la CELRM, relatiu a la Justícia, estableix el següent:

«1. Les parts es comprometen, en allò que es refereix a les circumscripcions de les autoritats judicials en les quals resideix un nombre suficient de persones que usen les llengües regionals o minoritàries que justifiqui les mesures especificades a continuació, segons la situació de cadascuna d'aquestes llengües i a condició que la utilització de les possibilitats ofertes pel present paràgraf no sigui considerada pel jutge com a obstaculitzadora de la bona administració de la justícia:

a) en els procediments penals:

I. a assegurar que els òrgans jurisdiccionals, a petició d'una de les parts, menin el procediment en les llengües regionals o minoritàries; i/o

II. a garantir a l'acusat el dret d'expressar-se en la seva llengua regional o minoritària; i/o

III. a assegurar que els requeriments i les proves, escrites o orals, no siguin considerades inadmissibles per l'únic motiu que siguin formulades en una llengua regional o minoritària; i/o

IV. a expedir en aquestes llengües regionals o minoritàries, si hom ho demana, els actes vinculats a un procediment judicial, recurrent si cal a intèrprets i a traduccions que no impliquin costos addicionals per als interessats;

b) en els procediments civils:

I. a assegurar que els òrgans jurisdiccionals, a petició d'una de les parts, menin el procediment en les llengües regionals o minoritàries; i/o

II. a permetre, quan una part en un litigi ha de comparèixer en persona davant un tribunal, que s'expressi en la seva llengua regional o minoritària sense incórrer per això en despeses addicionals; i/o

III. a permetre la producció de documents i de proves en les llengües regionals o minoritàries, recurrent, si cal, a intèrprets i a traduccions;

c) en els procediments davant els òrgans jurisdiccionals competents en matèria administrativa:

I. a preveure que els òrgans jurisdiccionals, a petició d'una de les parts, menin el procediment en les llengües regionals o minoritàries; i/o

II. a permetre, quan una part en un litigi ha de comparèixer en persona

davant un tribunal, que s'expressi en la seva llengua regional o minoritària sense incórrer per això en despeses addicionals; i/o

III. a permetre la producció de documents i de proves en les llengües regionals o minoritàries, per a la qual cosa recorreran, si cal a intèrprets i a traduccions;

d) a adoptar mesures a fi que l'aplicació dels apartats I i III dels paràgrafs b. i c. precedents i l'ús, si s'escau, d'intèrprets i de traduccions no impliquin costos addicionals per als interessats.

2. Les parts es comprometen:

a) a no refusar la validesa dels actes jurídics establerts dins l'àmbit de l'estat pel sol fet que siguin redactats en una llengua regional o minoritària; o [després venen apartats no reconeguts perquè queden englobats en els anteriors].

3. Les parts es comprometen a posar a l'abast, en les llengües regionals o minoritàries, els textos legislatius nacionals més importants i aquells que concerneixen particularment els usuaris d'aquestes llengües, llevat que aquests textos no siguin ja disponibles altrament.»

L'art. 13.2 LPL, en canvi, només atorga el dret de tothom a «rebre en la llengua oficial demanada les testimoniances de les sentències i els actes resolutoris que l'afecten, sense retards per raó de llengua». L'art. 33 EAC segueix el criteri personal però augmenta el dret dels justiciables a la correspondència lingüística per part de l'Administració de Justícia més enllà del que preveu la LPL. Segons el nostre parer, l'art. 33 EAC es queda curt respecte al que preveu la CELRM. L'art. 33.2 EAC estableix el dret «a rebre tota la documentació oficial emesa a Catalunya en la llengua sol·licitada». De l'art. 9 CELRM es desprèn, en canvi, no només el dret a rebre la documentació escrita en català sinó a determinar la llengua del procediment. Això va molt més enllà de la documentació que reben les parts i abraça els usos orals de les vistes i la documentació completa del procediment.

Aquesta normativa coexisteix amb la Llei orgànica 6/1985, d'1 de juliol, del poder judicial (LOPJ),²⁷ que, pel que fa als usos lingüístics, estableix, a l'article 231.2, que «[l]os Jueces, Magistrados, Fiscales, Secretarios y demás funcionarios de Juzgados y Tribunales podrán usar también la

²⁷ L'art. 142 de la Llei 1/2000, de 7 de gener, d'enjudiciament civil, rubricat «Llengua oficial», ve a ser una reproducció quasi literal de les previsions de l'art. 231 LOPJ.

lengua oficial propia de la Comunidad Autónoma, si ninguna de las partes se opusiere, alegando desconocimiento de ella, que pudiere producir indefensión». L'art. 231.4 LOPJ, redactat d'acord amb la Llei orgànica 16/1994, de 8 de novembre, estableix el següent:

«Las actuaciones judiciales realizadas y los documentos presentados en el idioma oficial de una Comunidad Autónoma tendrán, sin necesidad de traducción al castellano, plena validez y eficacia. De oficio se procederá a su traducción cuando deban surtir efecto fuera de la jurisdicción de los órganos judiciales sitos en la Comunidad Autónoma, salvo si se trata de comunidades autónomas con lengua oficial propia coincidente. También se procederá a su traducción cuando así lo dispongan las leyes o a instancia de parte que alegue indefensión.»

L'al·legació d'indefensió hauria de ser jurídicament vàlida: no hauria de poder aduir desconeixement qui té la condició de funcionari (fiscals o advocats de l'Estat espanyol amb destinació a l'àmbit lingüístic català) o té una relació de subjecció especial amb l'Administració. Per exemple, els advocats exercents a Catalunya no haurien de poder aduir desconeixement del català ja que estan vinculats, com a mínim, a una corporació pública: llur col·legi professional. A les persones jurídiques públiques o fins i tot privades que actuen a Catalunya tampoc no se'ls hauria d'admetre l'al·legació d'indefensió, de manera que les seves necessitats de traduccions haurien de ser a llur càrrec. Si estan obligades a entendre els administrats, els clients o els membres de l'entitat, no poden dir que no comprenen el català. En definitiva, la indefensió hauria de ser efectiva i real²⁸ i l'hauria de poder al·legar només qui no tingui l'obligació de suportar el tràmit de traducció.

28 Pla, Anna Maria (2005) a la tesi doctoral «El règim juridicolingüístic a l'Administració de Justícia a Catalunya», p. 285, diu que el Tribunal Constitucional «ha proclamat que la indefensió ha de ser quelcom real, efectiu i actual, mai quelcom eventual, hipotètic, potencial o abstracte». L'autora cita en aquest sentit López Basaguren, Alberto: (1998) «Los derechos lingüísticos entre mayoría y minoría (algunas observaciones acerca de la proyección de la cooficialidad lingüística sobre el poder judicial)» Los nacionalismos: globalización y crisis del Estado-nación, Cuadernos de Derecho Judicial, Consejo General del Poder Judicial, p. 161. Bayo Delgado, Joaquín: (1999) «La llengua en la justícia, els registres i el notariat», Jornades sobre la Llei de política lingüística: Barcelona, 19 i 20 de febrer de 1998; organitzades per l'Institut d'Estudis Autònoms juntament amb la Direcció General de Política Lingüística.- Barcelona: Generalitat de Catalunya. Departament de Presidència. Institut d'Estudis Autònoms (*Quaderns de Treball*; 49). Pàg. 164.

Si al·lega desconeixement del català algú que ho pot fer vàlidament com ara un ciutadà particular que intervé com a part, testimoni, etc., entenem que la indefensió que requereix el precepte es produiria si no hi hagués cap possibilitat de traducció d'ofici al castellà, fet que obligaria a usar el castellà el personal de l'art. 231.2 LOPJ. Com que hi hauria d'haver sempre la possibilitat d'acudir al sistema de traducció que preveu el 231.5, per si alguna part o un advocat usa el català *ex* 231.4, entenem que la solució del traductor ha de ser sempre possible, quan calgui, de manera que el 231.2 no ha de comportar necessàriament que el personal que s'hi cita hagi de passar automàticament al castellà tan bon punt algú ho demani.

En tots aquests casos el personal de l'Administració de Justícia hauria de poder continuar usant el català (art. 231.2 LOPJ) i, si s'escau d'acord amb el que hem dit més amunt, hauria de denegar les sol·licituds de traducció al castellà (231.4 LOPJ). D'acord amb la CELRM, l'EAC i la LPL el personal de l'Administració de Justícia sí que hauria d'usar, en canvi, el català quan qualsevol justiciable ho demana. Fixem-nos que tot i així, i que per lluny que sembli que anem, encara ens movem dintre de criteris de personalitat i no de territorialitat. La disposició que abraça l'Administració de Justícia i molts altres àmbits cap al camí de la territorialitat és l'article 2.2 LPL, que diu que «El català, com a llengua pròpia, és: (...) b) La llengua preferentment emprada per l'Administració de l'Estat a Catalunya en la forma que aquesta mateixa determini, per les altres institucions i, en general, per les empreses i les entitats que ofereixen serveis al públic». Si és la llengua «preferentment emprada» vol dir que l'hauria d'emprar d'ofici i que és qui vulgui que s'utilitzi l'altra llengua oficial, la majoritària a l'Estat, qui hauria de tenir la càrrega de demanar-ho. Tot i la distinció entre dos nivells de propietat o de territorialitat a l'art. 2 LPL («la llengua de» i la «llengua preferentment emprada per»), aquesta darrera expressió, «llengua preferentment emprada», és prou clara com perquè puguem considerar que és una norma aplicable sense requerir forçosament un desplegament. No s'entén, doncs, que aquesta norma sigui ignorada i vulnerada de forma generalitzada.

Tornant a l'art. 231.4 LOPJ, el redactat anterior del precepte preveia de forma expressa que els jutges i magistrats poguessin ordenar la traducció al castellà dels texts redactats en la llengua pròpia del territori quan aquesta en sigui una altra. El redactat vigent, d'acord amb la Llei orgànica 16/1994, de 8 de novembre, no preveu en canvi de forma expressa que els jutges i magistrats puguin ordenar la traducció esmentada. Mitjançant un recurs

d'inconstitucionalitat, el Tribunal Constitucional fou requerit de pronunciar-se sobre aquest canvi. La Sentència del Tribunal Constitucional 105/2000, de 13 d'abril, en el recurs d'inconstitucionalitat contra aquest article, entre altres, de la LOPJ, segons la redacció que els donava la Llei orgànica 16/1994, diu, però, que el redactat vigent no és inconstitucional si s'interpreta en el sentit que no impedeix que els jutges i magistrats puguin ordenar la traducció d'un escrit o document redactat en una llengua oficial diferent del castellà. El Tribunal salva la constitucionalitat del nou redactat venint a dir que la modificació de l'article no és inconstitucional si l'article s'interpreta en part com si no s'hagués modificat.

L'anterior article 231, en el seu text original, ja va ser impugnat en un sentit contrari, és a dir, en contra que l'Estat establís la primacia el castellà també en els territoris amb una altra llengua pròpia, però en aquella avinentesa el Tribunal Constitucional, en la Sentència 56/1990, de 29 de març, va defensar la competència de les Corts Generals per regular una cosa ja regulada a la Llei catalana de normalització lingüística de 1983 i les altres lleis correlatives dels altres territoris amb llengua pròpia diferent del castellà, dient que la competència per regular l'ús de les llengües a la Justícia és concurrent amb la Generalitat. D'aquesta manera el Tribunal permet no ben bé la concurrència de competències sobre una matèria repartida entre l'Estat i les comunitats autònomes, cosa perfectament possible, sinó la concurrència de normes estatals i territorials exactament sobre la mateixa matèria. Pel que fa al contingut de l'article, el Tribunal Constitucional no considera contrari al bloc de constitucionalitat en matèria lingüística el fet que l'article privilegi l'ús del castellà per sobre de la llengua pròpia. Com hem vist, l'art. 2.2.b LPL estableix un criteri diametralment oposat i és també vigent.

En definitiva, coexisteix un model normatiu territorial en favor de l'ús del català que respectaria el dret personal a ser atès en castellà, amb un model estatal que, interpretat de la forma més restrictiva possible, que ben cert és la que molts jutjats apliquen, mantindria l'ús del castellà com a llengua d'ús i només permetria l'ús del català de manera semblant a una llengua estrangera: amb intèrprets per a la comprensió oral dels intervinents en el procés i traductors per a l'escrita, amb l'única diferència respecte a una llengua estrangera que la traducció dels escrits en principi sempre es faria a costa de l'Administració i no de la part que presenta l'escrit en català. Es donen encara casos en què el jutjat o tribunal demana la traducció al castellà a les parts, encara que sigui sota l'excusa que es tracta

d'un favor que el jutjat o tribunal fa a la part per tal com la traducció efectuada pels serveis corresponents pot endarrerir el procediment.

L'altre aspecte indispensable per a l'aplicació tant del model jurídic lingüístic territorial com el personal és la necessària competència lingüística del personal de l'Administració o en règim de subjecció que intervé en el procés, i aquí és on topem amb la resistència a ultrança dels poders de l'Estat. Ni tan sols l'Estatut d'autonomia de Catalunya exigeix d'una manera clara el coneixement de la llengua catalana per part dels membres de la judicatura. L'art 33 («Drets lingüístics davant les administracions públiques i les institucions estatals»), apartat 3, diu que «[p]er a garantir el dret d'opció lingüística, els jutges i els magistrats, els fiscals, els notaris, els registradors de la propietat i mercantils, els encarregats del Registre Civil i el personal al servei de l'Administració de Justícia, per prestar llurs serveis a Catalunya, han d'acreditar, en la forma que estableixen les lleis, que tenen un nivell de coneixement adequat i suficient de les llengües oficials, que els fa aptes per complir les funcions pròpies de llur càrrec o de llur lloc de treball».

L'art. 102 («El personal judicial i la resta del personal al servei de l'Administració de Justícia a Catalunya») diu el següent:

«1. Els magistrats, els jutges i els fiscals que ocupin una plaça a Catalunya han d'acreditar un coneixement adequat i suficient del català per fer efectius els drets lingüístics dels ciutadans en la forma i amb l'abast que determini la llei.

«3. En tot cas, el coneixement suficient de la llengua i del dret propis ha d'ésser valorat d'una manera específica i singular per obtenir una plaça en els concursos de trasllat corresponents.

«4. El personal al servei de l'Administració de Justícia i de la Fiscalia a Catalunya ha d'acreditar un coneixement adequat i suficient de les dues llengües oficials que el fa apte per complir les funcions pròpies del seu càrrec o lloc de treball.»

Els art. 33.3 i 102.1 transcrits semblen obligar a requerir (el mot «acreditar» comporta el requisit de capacitat prèvia) el coneixement del català a tot el personal que esmenten per poder obtenir una destinació a Catalunya. Aquestes disposicions no tindrien cap sentit si no comporten l'adequació de la legislació estatal, inclosa la Llei orgànica del Poder Judicial. No obstant això, la redacció del 102.3, en parlar de «valoració», no estableix el

coneixement del català com a requisit per accedir a les places de Jutges, Magistrats i Fiscals. A més, un cop aprovat l'Estatut, la paraula «requisit» desapareix de l'art. 102 de la proposició aprovada pel Parlament de Catalunya el 30 de setembre de 2005. Les modificacions entre aquesta proposició i el text definitivament vigent també van afectar el control de l'aplicació d'aquestes normes. Com diu Eva Pons,²⁹ «les modificacions de la regulació de la llengua en l'àmbit de la justícia <entre la Proposició aprovada pel Parlament i el text del Congrés> impliquen que queda en mans de legislador estatal decidir el quan, el quant i el com pel que fa a l'exigència i la valoració del coneixement del català per part del personal judicial que exerceix a Catalunya. La situació s'agreuja perquè s'ha suprimit l'apartat cinquè de l'article 102, que atribuïa al Consell de Justícia de Catalunya el control de l'aplicació del previst en aquest precepte, que ara pot correspondre al Consell General del Poder Judicial. No cal afegir gaires comentaris sobre la sensibilitat i predisposició que ha demostrat aquest òrgan davant les iniciatives adreçades a garantir l'oficialitat plena del català en l'àmbit de la justícia i l'eliminació de les traves legals que avui ho impedeixen.»

Per tant, de la lectura conjunta dels art. 33 i 102 es desprèn que cap persona de cap administració, ni tampoc els jutges, magistrats i fiscals, no pot requerir en cap cas l'ús del castellà a qui usi el català i viceversa (art. 33.1). Totes les persones de l'Administració de Justícia, el Ministeri Fiscal, el notariat i els registres públics tenen l'obligació de fer arribar en català o castellà tota la documentació oficial que els sigui requerida (art. 33.2) i el coneixement del català ha d'ésser com a mínim valorat —si bé pot no ésser exigint— per obtenir una plaça de jutge, magistrat i fiscal (102.3). A diferència d'aquests, als notaris, registradors de la propietat i mercantils, encarregats del Registre Civil i al personal al servei de l'Administració de Justícia la llei els ha d'exigir el coneixement del català (art. 33.3 i 102.1). Interpretat així l'art. 102.3 EAC resultaria que segons l'art. 6.2 EAC tothom té el deure de conèixer les dues llengües oficials excepte els jutges, magistrats i fiscals.

L'article 13.5 LPL estableix que «[e]n la provisió de places del personal al servei de l'Administració de Justícia dependent de la Generalitat s'ha d'aplicar el que disposa l'article 11, d'acord amb la normativa específica corresponent, en els termes que siguin establerts per reglament», és a dir,

29 «El català a la justícia en el nou Estatut» a l'Observatori de l'Estatut 5 de maig de 2006 www.observatoridestatut.net/index.php?blog=6&p=184&more=1&c=1&tb=1&pb=1#more184.

que s'ha d'exigir el coneixement del català. A part de les previsions de la LOPJ en el sentit que el coneixement de les llengües pròpies diferents del castellà es valori com a mèrit, la Llei orgànica 19/2003, de 23 de desembre, de modificació de la LOPJ va obrir la possibilitat d'exigir el coneixement del català d'acord amb els articles 521 i 530. L'article 521 estableix, per als funcionaris de l'Administració de Justícia, que (3.B) «en aquelles comunitats autònomes que tinguin llengua pròpia, el seu coneixement només constituirà element determinant de la naturalesa singularitzada del lloc, quan la seva exigència es derivi de les funcions concretes assignades a aquest en les relacions de llocs de treball», i que (4) «les relacions de llocs de treball podran contenir (...) coneixement oral i escrit de la llengua oficial pròpia en aquelles comunitats autònomes que la tinguin reconeguda com a tal». L'art. 530 LOPJ preveu, per a la provisió de places dels mateixos funcionaris de l'article anteriorment esmentat, que la llengua pròpia sigui valorada com a mèrit i que, en algunes places, es pugui considerar també com a requisit. Un cop vençuts les reticències i els recursos contra la valoració del coneixement de la llengua com a mèrit,³⁰ la Generalitat va començar a exigir el coneixement del català per a l'accés a les borses d'interins. Tal com ho explica Agustí Pou (2007, p. 164) «Pel que fa als funcionaris interins, l'article 30 del Reglament orgànic dels funcionaris (RD 1451/2005) permet que sigui l'Administració catalana la que els nomeni. Aquesta atribució, ja prevista en el reglament orgànic anterior, va ser la base per introduir la necessària acreditació dels coneixements de llengua per formar part de la borsa d'interins. Tanmateix, des d'un primer moment va ser objecte de múltiples impugnacions, amb les consegüents resolucions judicials que han anat fent molt difícil d'aplicar aquest sistema de valoració». «L'Ordre del Departament de Justícia de 10 de març de 1998, sobre selecció, proposta i nomenament de personal interí per a la provisió de places dels cossos de metges forenses, oficials, auxiliars i agents de l'Administració de Justícia, va fer la primera regulació de l'anomenada «borsa d'interins», i va establir el coneixement de llengua catalana com a requisit per accedir-hi, exigint un nivell B o un C segons el cos al qual s'optés, i atorgà a l'acreditació de nivells de llengua superiors als exigits la qualificació de mèrit (i el mateix

³⁰ Dues sentències del Tribunal Suprem de 15 i 21 d'octubre de 1999 desestimen sengles recursos interposats per la Unión Judicial Independiente i per l'Asociación de Jueces y Magistrados Francisco de Vitoria contra els articles 108 a 114 del Reglament de la Carrera Judicial, redactats per Acord del Ple del Consell General del Poder Judicial de 25 de febrer de 1998.

amb l'aranès per a la Vall d'Aran). Aquesta disposició va ser impugnada i el Tribunal Superior de Justícia va anul·lar les previsions lingüístiques per considerar-les desproporcionades respecte del nivell de titulació acadèmica exigida per ocupar la plaça. La norma que la va substituir, el Decret 49/2001, de 6 de febrer, també va ser impugnada i anul·lada les clàusules lingüístiques (vegeu, per exemple, les sentències del Tribunal Superior de Justícia de Catalunya de 10, 13 i 14 de maig de 2002 o de 18 de març de 2003). La Llei 6 de març de 2006 ha corroborat la il·legimitat del requisit». «Actualment, el Decret 47/2006, de 28 de març, sobre la selecció i el nomenament del personal interí dels cossos de metges forenses, de gestió processal i administrativa i d'auxili judicial de l'Administració de Justícia a Catalunya, ha introduït la necessitat d'acreditar el coneixement de català per accedir a la borsa (nivell B per al cos d'auxili judicial i nivell C per a la resta). Però dues interlocutòries de 23 de novembre de 2006 van suspendre les previsions relatives a l'establiment del requisit lingüístic. Així mateix, si ens atenim a la doctrina de la Llei 6 de març de 2006, l'establiment del requisit lingüístic per al personal interí vulnera el dret d'accés a la funció pública en condicions d'igualtat, per tal com s'infringeix el principi de proporcionalitat en relació amb les funcions a desenvolupar, als estudis requerits i al règim dels funcionaris titulars. A parer nostre, però, la raó de fons sembla més d'índole competencial (la Generalitat no pot establir un règim diferent del fixat al Reglament orgànic que dicta l'Estat) que no del dret a la igualtat, i més quan s'ha reconegut a les comunitats autònomes la capacitat de proposar perfils lingüístics per a places concretes, tal com hem apuntat abans. Caldrà veure com pot influir la regulació de l'Estatut en el règim d'aquest personal, i, doncs, en la resolució final d'aquest conflicte.»

La persistència dels atacs contra la normativa catalana que preveia el requisit de coneixement del català al servei de l'Administració de Justícia ha culminat, en plena vigència de l'EAC de 2006 que preveu aquest requisit, amb la seva sorprenent eliminació. El Decret 76/2009, de 12 de maig, deroga el Decret 47/2006, de 28 de març, sobre la selecció i el nomenament de personal interí dels cossos de metges forenses, de gestió processal i administrativa, de tramitació processal i administrativa i d'auxili judicial de l'Administració de Justícia a Catalunya. La disposició que desplega el Decret 76/2009, de 12 de maig, l'Ordre JUS/250/2009, de 13 de maig, per la qual es regula la selecció, la formació i el nomenament del personal interí dels cossos de funcionaris al servei de l'Administració de Justícia a Catalunya, elimina el requisit lingüístic exigida fins llavors de ma-

nera que reconeix explícitament la primacia de la Llei orgànica del Poder Judicial sobre l'EAC. Aquesta reculada afecta també negativament l'aplicació correcta de la CELRM.

Quant a l'Administració de Justícia voldríem encara esmentar un document poc conegut que, en cas que s'hagués aplicat rigorosament, almenys hauria generalitzat un sistema de personalitat. Es tracta de l'informe del Gabinet Tècnic del Consell General del Poder Judicial que fonamenta un acord del Consell destinat a blasmar l'establiment d'un pla del Departament de Justícia de la Generalitat per a aconseguir el funcionament en català de 40 oficines judicials. Un Acord de la Comissió Permanent del Consell General del Poder Judicial d'11 de juliol de 2000 (54è.), aprova l'informe del Gabinet Tècnic del CGPJ de 6 de juliol 2000, relatiu al document «Treball de camp sobre una experiència de funcionament en català d'una oficina judicial», elaborat pel Departament de Justícia de la Generalitat. A les p. 16 a 18 de l'informe s'hi proposa l'adopció d'una solució adequada a les circumstàncies actuals per als interessats que «desitgen utilitzar la llengua catalana», segons els casos següents. Si tots els interessats «desitgen utilitzar la llengua catalana»:

1) i tots els funcionaris «també tenen competència lingüística suficient», tant les actuacions orals com les escrites i els actes de comunicació s'han de fer («*se harán*») en català.

2) si els funcionaris no tenen aquesta competència, els interessats tenen dret a adreçar-se tant per escrit com oralment al Tribunal en català, però els funcionaris judicials n'acordaran la traducció d'ofici i realitzaran les actuacions corresponents en castellà, «*acordando también su traducción a la lengua catalana para satisfacer la vertiente pasiva del derecho mencionado*».

Si només alguns interessats usen el català:

1) i els funcionaris «tenen competència lingüística catalana»:

1.a. «En les actuacions judicials en què només intervinguin aquests interessats, ja siguin escrites com orals es practicaran en català». Hi desdriu que s'han de traduir al castellà entre altres casos «quan hagin de ser comunicades a qui no hagi manifestat cap opció lingüística».

1.b. Les actuacions judicials en què només intervinguin els interessats amb opció per l'ús del castellà o sense manifestació d'opció es realitzaran

en castellà, *«acordándose su traducción cuando se deban comunicar a los interesados con opción por la lengua catalana.»*

En aquests supòsits, *«las resoluciones se dictarán en las dos lenguas por el órgano judicial, notificándose a los interesados en la lengua correspondiente.»*

2) els funcionaris «no tenen la referida competència»:

2.a. Les actuacions judicials en què només intervinguin els interessats amb opció per l'ús del castellà o sense manifestació d'opció es realitzaran en castellà, *«acordándose su traducción cuando se deban comunicar a los interesados con opción por la lengua catalana.»*

2.b. En les actuacions judicials amb intervenció dels interessats amb opció per la llengua catalana, els interessats podran utilitzar aquesta llengua, tant en llurs actes orals com escrits, *«acordándose de oficio su traducción por el órgano judicial.»*

En aquests supòsits *«las resoluciones se dictarán en castellano, acordándose de oficio su traducción al catalán para su notificación en esta lengua a quienes optaron por su uso.»*

També preveu l'ús del català en les comunicacions dels òrgans judicials amb les autoritats i administracions catalanes, sigui quina sigui la llengua utilitzada en el procés.

Si tenim en compte que aquest document és anterior a la ratificació de la CELRM, constituïa una proposta que anava més enllà de l'art. 13 LPL i s'avançava a l'aplicació d'aquell conveni internacional i, no cal dir-ho, del vigent EAC. El document només es quedava curt si tenim en compte el també ignorat art. 2.2.b LPL. En tot cas encara ara l'aplicació d'aquell document del CGPJ fóra més favorable a l'ús del català que la situació lingüística actual.

6 · Les notaries i els registres públics dependents de l'Estat

Si continuem prescindint de l'art. 2 LPL, la legislació catalana reguladora dels registres dependents de l'Estat i les notaries tendeix a un model personal, llevat d'algun matís en el cas de les notaries. Com en el cas de l'Administració de Justícia, aquesta normativa catalana ha conviscut amb una normativa estatal contradictòria que s'ha adaptat a la baixa a la normativa catalana. Així, en el cas del notaris, fins al Reial decret 45/2007, de 19

de gener,³¹ pel qual es modifica el Reglament de l'organització i règim del notariat, aprovat per Decret de 2 de juny de 1944, conviu la normativa franquista amb la catalana. La modificació del Reial decret 45/2007 és força àmplia i abraça, entre altres aspectes, el règim lingüístic, especialment en els articles 149 i 150.

D'acord amb aquesta nova regulació estatal, les escriptures i la resta de documents autoritzats pels notaris s'han de redactar en l'idioma oficial del lloc de l'atorgament que les parts acordin i, en cas de discrepància entre els atorgants, l'instrument públic s'ha de redactar en les llengües oficials del territori.

En el cas d'estrangers es preveu que el notari pugui fer traduccions de llur llengua a «l'idioma espanyol» i, en general, fer valer el seu coneixement de la llengua estrangera de què es tracti.

El Reglament del notariat, atesa la data en què es va publicar —1944— arrossegava encara una regulació lingüística pròpia de l'època, de manera que la modificació de 2007 és plausible en la mesura que ja no imposa que les escriptures hagin de ser obligatòriament en castellà i que ha suprimit els termes «*lengua o dialecto peculiar*» i «*idioma o dialecto de la región*» per referir-se a les llengües estatals diferents del castellà, tot i que encara el terme «*dialecto*» apareix una vegada al final de l'article 150.

Fins ara, aquesta regulació semblava i sembla no ser operativa a Catalunya en tot allò que sigui contrari a la normativa de la Generalitat, acceptada per l'Estat, el qual fins i tot va perdre un conflicte positiu de competències contra una qüestió molt concreta del Decret català 204/1998, de 30 de juliol, sobre l'ús de la llengua catalana als documents notarials. Els incompliments detectats d'aquest darrer Decret semblen més deguts al fet que als notaris i al seu personal no se'ls exigeix el coneixement del català per accedir a places a Catalunya i a la manca de voluntat de complir-lo per part d'alguns d'ells, que no pas a la convicció que la vella regulació lingüística del reglament notarial continués vigent a Catalunya. En aquest sentit, tanmateix, cal lamentar que en la modificació del Reglament notarial no es tinguessin en compte les previsions de l'Estatut de 2006 quan estableix, en l'article 33.3, que els notaris han d'acreditar, en la forma que estableixen les lleis, que tenen un nivell de coneixement adequat i suficient de les llengües oficials, que els fa aptes per complir les funcions pròpies de llur càrrec o de llur lloc de treball.

31 www.boe.es/boe_catalan/dias/2007/02/01/pdfs/A00575-00623.pdf.

Un altre aspecte negatiu d'aquesta recent regulació estatal que cal destacar és que les llengües oficials diferents del castellà reben, fora del seu territori, un tracte més desfavorable que les llengües estrangeres ja que els notaris, com s'ha vist, queden autoritzats a fer servir el coneixement que puguin tenir-ne, mentre que no hi ha cap previsió en aquest sentit per als notaris que tinguin coneixements de català, gallec, basc o occità i que exercixin en territoris on aquestes llengües no són oficials. Entenem que l'article 150 podria fer referència a llengües o idiomes «no oficials» en comptes d'estrangers, a fi que les llengües espanyoles diferents del castellà tinguessin fora del territori on són oficials almenys els mateixos drets que les llengües estrangeres.

També són desafortunades, en el mateix article, les referències a «l'idioma espanyol», que no s'ajusten ni a la lletra ni al contingut de l'article 3 de la Constitució. Encara, la referència a l'idioma oficial de l'indret de l'atorgament, amb article determinat, negligeix que hi ha territoris amb dues llengües oficials.

Si bé en conjunt la normativa de la Generalitat i de l'Estat dissenyen un model personal de tria lingüística, la de la Generalitat té aspectes que apunten cap a una certa territorialitat. Entenem que el notariat no hauria d'ignorar l'article 2 LPL. L'article 14.3 LPL indica que l'ús lingüístic per defecte ha de ser el català: «Abans de redactar el document, s'ha de preguntar explícitament als atorgants quina llengua escullen; en cap cas la tria de l'una o de l'altra no ha de comportar retard en la redacció i l'autorització del document. Si no s'escull expressament la llengua, el document es redacta en català». El correlatiu article 1.2 del Decret reitera aquest criteri, com si volgués deixar-lo ben clar: «Abans de redactar el document, s'ha de preguntar explícitament als atorgants quina llengua escullen; en cap cas la tria de l'una o de l'altra no ha de comportar retard en la redacció i l'autorització del document. Si no s'escull expressament la llengua, el document es redacta en català». Afegim-hi que el col·legi notarial, com a corporació pública, ha d'usar el català amb el mateix criteri territorial que la resta d'institucions públiques de Catalunya.

Pel que fa a l'exigència del coneixement del català als notaris, aquesta sembla una novetat clara de l'EAC ja que són dos els articles, el 33.3 i 147.3, que estableixen el deure d'acreditar-lo.³² No és aquest el criteri,

32 Aquest és el parer, per exemple, de Crehuet, Eladi Llengua i notariat, *Revista de Llengua i Dret*, núm. 47, juny de 2007, p. 298 i 299.

però, de les resolucions de la mateixa Generalitat per les quals s'anuncien concursos per a la provisió de notaries vacants. Segons aquestes resolucions, l'acreditació de coneixement de català es pot dur a terme mitjançant la possessió del certificat B de la Secretaria de Política Lingüística o un d'equivalent o superior, o mitjançant una «[d]eclaració jurada o promesa formal que la persona participant es compromet a disposar de personal contractat amb la categoria professional d'oficial jurídic que disposi del certificat de nivell C de coneixement de català de la Secretaria de Política Lingüística (...). En aquest cas, s'haurà d'acompanyar la sol·licitud de participació amb la declaració jurada o la promesa formal.»³³

Pel que fa als registres de dependència estatal, sense perjudici del repetit article 2 LPL, la normativa catalana i part de l'estatal estableixen un criteri de personalitat, és a dir d'opció lingüística del ciutadà. La normativa estatal, però, manté disposicions que exclouen l'oficialitat de les llengües pròpies diferents del castellà com ara l'article 36.1 del Reial decret 1784/1996, de 19 de juliol, pel qual s'aprova el Reglament del Registre Mercantil: «Los asientos del Registro se redactarán en lengua castellana, ajustados a los modelos oficiales aprobados y a las instrucciones impartidas por la Dirección General de los Registros y del Notariado».

La resposta del Govern de l'Estat de 16 de març de 1990 (amb majoria absoluta del PSOE), repetida en la de 25 d'octubre de 1996 (amb govern del PP en minoria), als requeriments d'incompetència del Govern de la Generalitat en relació amb l'art. 36.1 dels reials decrets 1597/1989, de 29 de desembre, i 1784/1996 esmentat, respectivament, pels quals s'aprova el Reglament del Registre Mercantil era la següent: «...no se impide la utilización del catalán en los títulos que se presentan al Registro y en las certificaciones que se expiden...»; «...la utilización del castellano como lengua interna del Registro no afecta a las relaciones externas que este mantenga con los particulares, las cuales se realizarán en catalán cuando ésta sea la lengua elegida por el interesado.»

La Sentència del Tribunal Constitucional 87/1997, de 24 d'abril, destima el conflicte positiu de competències del Govern de la Generalitat contra la imposició el castellà que feia el Reial decret. El FJ 5è. ex-

³³ La darrera convocatòria que fa aquestes previsions lingüístiques a l'hora d'escriure aquestes ratlles és la Resolució JUS/3552/2008, de 21 de novembre. Aquesta redacció, que eludeix el compliment dels articles esmentats de l'EAC, comença amb la Resolució JUS/319/2008, de 7 de febrer. La primera Resolució un cop ja vigent l'EAC, la JUS/2047/2007, de 26 de juny, no feia cap referència lingüística.

plicita el dret dels ciutadans a rebre els certificats i altres documents en la llengua oficial que triïn: «nada se opone a que <les certificacions> se lleven a cabo en el idioma escogido por el solicitante. El Abogado del Estado así lo reconoce y ésta es hoy la práctica habitual <sic>. Más problemas plantean algunas de las otras tres formas de publicidad formal previstas en el Reglamento (arts. 77 a 80), pues, si bien las notas informativas también pueden emitirse en la lengua del solicitante, las copias —cuando se efectúan por medios reprográficos— y las consultas por ordenador en principio se harán teniendo como objeto el texto del asiento redactado en castellano. Ahora bien, debe tenerse en cuenta que de los cuatro medios de publicidad formal previstos en el R.R.M., la certificación —que, como se ha dicho, puede obtenerse en cualquier lengua oficial— es la única que acredita fehacientemente el contenido de los asientos (art. 77.2 R.R.M.). Respecto de las demás formas de publicidad el titular del Registro deberá proveer los medios que faciliten la consulta de las mismas en la lengua oficial solicitada con plena garantía de seguridad y sin dilaciones.»

Paradoxalment la redacció pròpia de l'època del Decret de 14 de febrer de 1947 pel qual s'aprova el Reglament hipotecari permet una interpretació més adient amb l'oficialitat de les llengües diferents del castellà en referir-se als documents no redactats «en idioma español».³⁴ La STC 67/1996, de 18 d'abril, resol un conflicte del Govern contra el l'art. 13 del Reial decret 418/1987 (Reglamentació de las substàncies i productes que intervenen en l'alimentació dels animals), que estableix que «*las indicaciones que figuran en las etiquetas o documentos están escritas en lengua oficial del Estado español*». El TC (FJ5) diu que «*lengua oficial del Estado en las comunidades con lengua oficial propia distinta del castellano lo son tanto el castellano como esa lengua propia, y ello no sólo porque las comunidades autónomas son también Estado, sino porque en ese territorio ambas lenguas también son oficiales para los poderes públicos del Estado, entendido ahora en sentido estricto*». L'absència de l'article fa que la norma s'interpreti referida a qualsevol llengua de l'Estat.

Com diu Lluís Jou,³⁵

³⁴ Art. 37. El redactat és semblant a l'art. 28 del Decret de 13 de març de 1969, sobre el Reglament del Registre i Matricula d'Aeronaus, també encara vigent.

³⁵ Diari AVUI, Diàleg, pàg. 18, 26/07/2005.

«La llei de política lingüística (...) va establir a l'article 17 que són vàlids els assentaments registrals fets en qualsevol de les dues llengües oficials i que en tots els registres públics els assentaments s'han de fer en la llengua en què és redactat el document o en què es fa la manifestació que cal inscriure. El mateix dia que la llei va entrar en vigor, un registrador de la propietat de Granollers ja va fer el primer assentament en català. Segons el nombre de documents notarial, judicials o administratius que es presenten en els registres, cinc anys després, ja es feien en català entre el 5% i el 70% de les inscripcions en aquests registres depenent de la comarca, tot i que en el conjunt del país el percentatge encara queda per sota del vint per cent.

«En canvi, la pressió d'una part dels jutges i les instruccions internes del Ministeri de Justícia espanyol fonamentades en un reglament del 1958 han comportat que en el Registre Civil s'hagi mantingut la prohibició d'usar el català en els assentaments. D'una banda, perquè el Ministeri de Justícia proporciona els llibres en els quals s'han de fer els assentaments impresos només en castellà, i de l'altra, perquè tot i que molts jutges de pau omplien en català els espais buits dels formularis, en les inspeccions que hi feien els jutges de primera instància s'exigia sempre que els assentaments fossin en castellà, tot i que des de la Generalitat sempre es va mantenir la posició contrària. El cas del registre d'Arbúcies, en conflicte amb el jutge de Santa Coloma de Farners per aquesta qüestió, va arribar als mitjans de comunicació en més d'una ocasió i fins i tot va motivar, l'any 2002, la difusió d'un manifest en favor de l'ús del català al Registre Civil.

«Per tot això, l'octubre del 2001 el govern de la Generalitat va presentar al Parlament de Catalunya una proposta de proposició de llei per addicionar un apartat a l'article 23 de la Llei del registre civil que, un cop aprovada per la cambra catalana, es va presentar al Congrés del Diputats cap a finals del 2002. Com que la proposició va decaure, després de les eleccions del 2004, es va reprendre el tràmit a les Corts espanyoles»

i es va convertir en la Llei 12/2005, del 22 de juny.

«D'acord amb aquesta llei els assentaments es faran en castellà o en la llengua oficial pròpia de la comunitat autònoma segons la llengua en què estigui redactat el document o es faci la manifestació. Tot plegat, diu la llei, només si la legislació lingüística de la comunitat autònoma preveu

aquesta possibilitat, cosa que ara per ara només és així a Catalunya.³⁶ Finalment el català ja és “oficial” en el Registre Civil i serà possible inscriure en català el naixement dels nostres fills, els nostres matrimonis i les defuncions. La Llei de 22 de juny té un altre aspecte a destacar: en el seu preàmbul, idèntic al que es va presentar al Parlament de Catalunya, l'Estat hi reconeix la competència de les comunitats autònomes per establir el règim legal de la llengua catalana, cosa que comporta, diu la Llei, establir el contingut bàsic de l'oficialitat i determinar les mesures necessàries per al foment o la normalització de la llengua pròpia. Més encara, la Llei admet que les sis comunitats amb llengua oficial pròpia diferent del castellà han establert solucions diverses i que és l'Estat que s'ha d'adaptar a aquestes normatives, d'acord amb diverses sentències del Tribunal Constitucional. És l'Estat, doncs, que adapta el Registre Civil a la Llei de política lingüística de 1998 i no a l'inrevés».

Segons Jou, mai fins llavors una llei espanyola havia fet una declaració com aquesta.

Val a dir que el recurs d'un ciutadà també va provocar la Sentència del Tribunal Superior de Justícia de Catalunya de 26 de novembre de 1999, que reconeixia el dret a una certificació literal en català. Fins llavors només se n'havien fetes dels assentaments en català de la República.

L'Ordre ministerial JUS/1468/2007, de 17 de maig, sobre impuls a la informatització del registres civils i digitalització dels seus arxius, preveu, en l'article 2, l'aprovació d'un aplicatiu informàtic que ha de permetre que es compleixi la previsió de l'article 23 de la Llei del Registre Civil de poder redactar els assentaments registrals en català i les altres llengües oficials diferents del castellà. L'efectivitat d'aquesta mesura queda supeditada, en

36 Jou prescindeix de l'art. 14 de la Llei valenciana 4/1983, de 23 de novembre, d'Ús i Ensenyament del Valencià. Aquesta disposició diu que «Els assentaments que s'hagen de realitzar a qualsevol Registre Públic es faran en la llengua oficial sol·licitada per l'interessat o els interessats de comú acord. Si no se sol·licitara cap llengua en particular es farà en la que s'haja declarat, atorgat o redactat el document a assentar». Aquesta disposició va ser objecte d'una Resolució de la Direcció General de Registres i del Notariat, la de 27 de juny de 1988, contrària als mateixos termes de la Llei en el sentit que l'organisme estatal considera que l'article s'ha d'interpretar en el sentit que només afecta els registres que depenguin de la comunitat autònoma, i a més l'art. 32 afegeix que «(...) als efectes de normalitzar l'ús del valencià als registres públics no subjectes a competència de la Generalitat Valenciana, aquesta promourà amb els òrgans competents els acords pertinents». No obstant això, entenem que la llei estatal de 2005 acaba d'invalidar el criteri extremadament restrictiu d'una resolució anterior a la Llei que fa dir al precepte valencià allò que no diu.

la disposició addicional segona, a l'aprovació de la traducció oficial dels models corresponents. Tot i la Llei i l'Ordre que la desplega,³⁷ el Reglament del Registre Civil de 1958 encara no ha estat adaptat a la Llei 12/2005 i manté, a l'article 258.6, dintre dels defectes formals dels assentaments, «*el uso de idioma distinto del castellano*». L'art. 300 també parla de dispensar de la traducció al castellà, que, «*sin embargo deberá hacerse si hay petición de interesado*» i assegura que «*las certificaciones se expedirán siempre traducidas*».

Encara, la disposició transitòria onzena dispensa també de la traducció dels assentaments «*referidos* <sembla que es refereix als efectuats en català en el que la mateixa disposició anomena literalment *zona roja —sic—*» que *no estén en castellano, sin perjuicio de lo dispuesto en el párrafo primero del artículo 300 sobre las traducciones que procedan a solicitud de interesado o en certificación*». Fa estrany que en les modificacions del Reglament estatal posteriors a la Llei de 22 de juny de 2005 no s'hagi aprofitat per adaptar-hi aquests articles tan clarament enfrontats amb la legislació vigent, que fins i tot tenen terminologia pròpia del bàndol franquista de la guerra civil.

És paradoxal que precisament el registre estatal portat per jutges hagi estat el més reticent, en general, per les informacions que tenim, a l'aplicació de la LPL de 1998 pel que fa a la redacció d'assentaments en català.

Pel que fa a l'exigència del coneixement del català que preveuen els articles 33.3 i 147 EAC per als registradors, no ens consta tampoc que s'apliqui.

7 · L'Administració de l'Estat

En aquest àmbit novament col·lideixen la normativa catalana i l'estatal, de manera que la catalana juga entre els criteris de territorialitat i de personalitat, i l'estatal entre el de personalitat i la imposició de la llengua majoritària de l'Estat. L'Estat no només no té en compte el concepte de llengua pròpia, sinó que no té en compte ni la disponibilitat lingüística dels seus funcionaris ni facilita una opció lingüística real que permeti l'ús del català sense entrebancs.

³⁷ Vegeu també la directriu primera 3 de la Instrucció de 28 de maig de 2008, de la Direcció General dels Registres i del Notariat, sobre funcionament i organització dels Registres Civils delegats a càrrec dels jutjats de Pau i llur informatització.

Una disposició que demostra primerencament la voluntat intervencionista de l'Estat en matèria de llengua dintre dels territoris amb llengua pròpia diferent del castellà va ser el Reial decret 2296/1981, de 3 d'agost, sobre senyalització de carreteres, aeroports, estacions ferroviàries, d'autobusos i marítimes i serveis públics d'interès general en l'àmbit territorial de les comunitats autònomes, que imposava el castellà en aquests àmbits. Arran d'un conflicte positiu de competència interposat per la Generalitat, el Reial decret 334/1982, de 12 de febrer, sobre senyalització de carreteres, aeroports, estacions ferroviàries, d'autobusos i marítimes i serveis públics d'interès general en l'àmbit de les comunitats autònomes amb una altra llengua oficial distinta del castellà, va modificar aquell criteri i imposa l'ús de totes dues llengües oficials, però aquest bilingüisme està condicionat «al fet que cadascuna de les comunitats autònomes, a què es refereix aquesta disposició dicti, en l'àmbit de la seva pròpia competència, una norma que determini la utilització del castellà en sentit idèntic al que es disposa en aquest Reial decret». La norma sobreentén, sense dir-ho d'obvi que és, que si la comunitat autònoma no fa la norma anàloga els rètols de competència estatal seran exclusivament en castellà. Mai no hem vist cap altra disposició estatal semblant. De res no va servir que la Generalitat de Catalunya complís immediatament la condició diguem-ne suspensiva imposada per la norma estatal de 1982 amb una disposició també sorprenent i única per la seva terminologia, el Decret català 106/1982, de 16 d'abril, sobre senyalització de carreteres, estacions ferroviàries, d'autobusos i serveis públics en l'àmbit territorial de la comunitat autònoma (*sic*). Aquest és una mera transposició de l'estatal i estableix el bilingüisme en els rètols de tots els àmbits que esmenta.

Tot i el caràcter sorprenent de la norma estatal, els fets posteriors l'han feta menys hostil del que semblava contra les llengües pròpies diferents del castellà. Així, el Reial decret legislatiu 339/1990, de 2 de març, que aprova el text articulat de la Llei sobre trànsit, circulació de vehicles a motor i seguretat viària torna al criteri del vell Reial decret de 1981 quan a l'article 56 diu que «Les indicacions escrites dels senyals s'expressaran almenys en l'idioma espanyol oficial de l'Estat». Hem d'adonar-nos que la norma de 1990, a diferència de la de 1981, ni tan sols esmenta les llengües diferents del castellà i, el que és pitjor, l'àmbit d'aplicació és tota via pública, sigui estatal o no. El Decret de 1981 va ser objecte d'un conflicte positiu de competència i en canvi el RDL de 1990 no va ser objecte de recurs d'inconstitucionalitat. Curiosa és també la disposició addicional segona de la Llei cata-

lana de carreteres de 1993 quan diu «sens perjudici de la normativa general aplicable en la matèria, els indicadors de senyalització de la circulació a les carreteres de Catalunya han d'èsser almenys en català».³⁸ Més recentment el Reial decret 1428/2003, de 21 de novembre, que desplega el RDL 339/1990 torna al criteri de bilingüisme forçós³⁹ del Reial decret de 1982, si bé sense necessitat de condicionar-lo a la regulació de les comunitats autònomes: la norma estatal ja s'encarrega d'imposar el bilingüisme a tota via pública des de les de dependència estatal fins a les locals. Una interpretació conjunta de les normes estatals i la catalana fa pensar que si totes elles són vigents a Catalunya, els rètols dels carrers dels nostres pobles que no siguin topònims (i potser algun topònim i tot «quan calgui als efectes d'identificació») haurien de ser bilingües. A la pràctica molts rètols que depenen de l'Estat a Catalunya són només en castellà i els rètols que ens condueixen a l'ajuntament i a l'església de les nostres viles només són en català.

La regulació prèvia a l'EAC de 2006, pel que fa a la normativa catalana que pretén intervenir en els usos lingüístics de l'Administració de l'Estat, era la continguda en la Llei 1/1998, de 7 de gener, de política lingüística, bàsicament en els articles 2.2.b): «El català, com a llengua pròpia és la llengua preferentment emprada per l'Administració de l'Estat a Catalunya, en la forma que aquesta mateixa determini (...)», 10.2: «L'Administració ha de lliurar a les persones interessades que ho sol·licitin, en la llengua oficial demanada, una testimoniança traduïda d'allò que els afecta (...)» i 12.2: «Tothom té dret a relacionar-se, oralment i per escrit, amb l'Administració de l'Estat a Catalunya en la llengua oficial que esculli i a ésser atès, i no se li pot exigir cap mena de traducció.»

Al seu torn, l'EAC, en l'article 37.1, disposa que «els drets que reconeixen els articles 32 i 33 vinculen també l'Administració general de l'Estat a Catalunya». Aquests darrers articles estableixen:

- El dret de no discriminació per raons lingüístiques i la validesa dels actes fets en qualsevol de les dues llengües oficials.
- El dret d'opció lingüística dels ciutadans.

³⁸ El Decret legislatiu 2/2009, de 25 d'agost (DOGC 5452 del 27), pel qual s'aprova el Text refós de la Llei de carreteres, a l'article 42.6 manté el mateix redactat.

³⁹ L'Ordre del Ministeri de Foment de 28 de desembre de 1999, per la qual s'aprova la senyalització vertical de la Instrucció de carreteres, que hem esmentat a l'apartat de toponímia, ja havia establert aquest bilingüisme forçós a les carreteres de l'Estat pel que fa als texts diferents dels topònims.

— el deure del personal de l'Administració de l'Estat situada a Catalunya de conèixer les dues llengües oficials. Aquest precepte comporta el requisit, mai exigit fins ara i no aplicat a l'hora d'escriure aquestes ratlles, d'acreditar prèviament a l'ocupació d'una plaça el coneixement del català.

— un mandat perquè l'Estat reguli el dret a usar el català davant dels òrgans constitucionals i jurisdiccionals d'àmbit estatal.

L'article 33.4, concretament, estableix de manera expressa l'exigència del coneixement del català al personal de l'Administració de l'Estat a Catalunya. Cal remarcar, en aquest sentit, que no es fa cap diferenciació entre els cossos i forces de seguretat i la resta de personal de l'Administració estatal.

L'EAC eleva a rang estatutari el dret ja reconegut anteriorment dels ciutadans a relacionar-se en català, tant oralment com per escrit, amb l'Administració general de l'Estat a Catalunya, incloent-hi els cossos i forces de seguretat, sense, però, que enlloc del mateix Estatut s'especifiqui el dret a ser correspost en la mateixa llengua. El dret de ser correspost en català és reconegut en la Llei estatal 30/1992.⁴⁰

Finalment, l'únic desplaçament que es preveu explícitament en els articles assenyalats és el del 33.5, relatiu a la relació amb els òrgans constitucionals i jurisdiccionals d'àmbit estatal.

La normativa estatal, al seu torn, regula la qüestió en els articles 35.d) i 36 de la Llei 30/1992, de 26 de novembre, aquest darrer redactat d'acord amb la Llei 4/1999, de 13 de gener, que estableixen el dret dels ciutadans a utilitzar les llengües oficials en el territori de la seva comunitat autònoma en uns termes que l'Administració de l'Estat interpreta de la manera més restrictiva possible. Per exemple, sembla que per poc que un expedient s'hagi de tramitar als organismes centrals de l'Administració, es requereix la traducció al castellà de la documentació. L'Estat no vol acceptar que si actua a Catalunya s'ha d'adaptar a la llengua del territori, i que al ciutadà li hauria de ser lingüísticament indiferent si els organismes centrals de l'Estat es reserven competències o no. L'art. 36.3 de la Llei 30/1992 diu que «l'Administració pública instructora ha de traduir al cas-

⁴⁰ L'art. 10.1.a.I CELRM compromet l'Estat a garantir que les autoritats administratives estatals usin les llengües regionals o minoritàries i el 10.4.b a la selecció de funcionaris que les coneixin en nombre suficient.

tellà els documents, els expedients o les parts d'aquests que hagin de tenir efecte fora del territori de la comunitat autònoma i els documents dirigits als interessats que així ho sol·licitin expressament». L'Estat interpreta que si el ciutadà presenta un document en català o promou una actuació des de l'Administració perifèrica que ha de tramitar un organisme ubicat a Madrid, el ciutadà no té dret a presentar la documentació en català. I no cal dir que si el ciutadà resident a Catalunya presenta els documents directament als organismes centrals de Madrid, a través d'un gestor per exemple, el rebuig fins allà on sabem és sistemàtic. El mateix s'esdevé amb els documents presentats a oficines estatals de l'estranger com ara ambaixades o en tràmits que pel fet de produir-se a l'estranger es duen a terme en organismes centrals i no perifèrics. Per exemple, els que afecten el Registre Civil central.

L'art 10 del Reial decret 772/1999, de 7 de maig, del Ministeri d'Administracions Públiques, pel qual es regula la presentació de sol·licituds, escrits i comunicacions davant l'Administració General de l'Estat, l'expedició de còpies de documents i devolució d'originals i el règim de les oficines de registre, preveu aquella possibilitat, la de presentar documents en català fora de l'àmbit lingüístic però destinats a ell, i en canvi no garanteix la possibilitat de presentar documents en català dintre de l'àmbit lingüístic independentment de la ubicació de l'òrgan estatal que els tramiti. És paradoxal que la normativa estatal prevegi la possibilitat de registrar d'entrada documents en català fora del nostre l'àmbit lingüístic, quan vagin adreçats a òrgans radicats en l'àmbit territorial on aqueixa llengua és oficial, i en canvi obligui el ciutadà d'aquests territoris a usar el castellà quan s'adreça a l'Administració dintre del territori on la llengua és oficial i la legislació ha reservat el tràmit sol·licitat a un organisme central radicat fora de l'àmbit lingüístic afectat pel tràmit. L'art. 33.5 EAC intenta solucionar aquesta qüestió i diu: «Els ciutadans de Catalunya tenen el dret de relacionar-se per escrit en català amb els òrgans constitucionals i amb els òrgans jurisdiccionals d'àmbit estatal, d'acord amb el procediment establert per la legislació corresponent. Aquestes institucions han d'atendre i han de tramitar els escrits presentats en català, que tenen, en tot cas, plena eficàcia jurídica». Entenem que de la vigència d'aquest article ja hauria de néixer un dret a adreçar-se en català a l'Administració central de l'Estat i a la resta d'òrgans que abraça l'article i que el que ha de modular la legislació corresponent són els aspectes que puguin anar més enllà d'aquest mínim, com ara el dret a ser correspost en català.

El Reial decret 1465/1999, de 17 de setembre, pel qual s'estableixen criteris d'imatge institucional i es regula la producció documental i el material imprès de l'Administració General de l'Estat (art. 5, 6, 11 i DA3a.), regula els usos lingüístics amb caràcter personal, ja que preveu un ús general del bilingüisme i la lliure tria del ciutadà, sempre dintre de l'àmbit lingüístic. Atès que avui dia els impresos es descarreguen per internet, caldria veure si s'aplica o no aquest criteri personal, i si en els impresos o en el web hi figura de manera destacada, tal com preveu l'art. 5.1.b *in fine* del Reial decret, «l'advertència que hi ha impresos redactats en l'altra llengua a disposició del ciutadà». El criteri bilingüista no s'adiu amb l'art. 2.2.b LPL, tal com anem repetint, però el més preocupant és que l'Administració no l'aplica en molts casos.

Vista la impermeabilitat dels òrgans centrals de l'Estat a admetre les llengües diferents del castellà, va semblar una bona notícia la promulgació de la Llei orgànica 4/2001, de 12 de novembre, reguladora del dret de petició. L'article 5 constitueix un exemple de possibilitat explícita d'adreçar-se en una llengua oficial pròpia diferent del castellà a un òrgan central de l'Estat i de claredat també que la traducció s'ha de fer d'ofici. Preveu que a les comunitats autònomes amb llengua oficial altra que el castellà «els peticionaris tindran dret a formular llurs peticions a l'Administració General de l'Estat o als organismes públics vinculats o que en depenguin en qualsevol de les llengües oficials i a obtenir resposta en la llengua de llur elecció». Les traduccions que calguin seran a càrrec de la institució, administració o òrgan instructor. Les autoritats i les administracions estan obligades a contestar les peticions i en cas de silenci els ciutadans poden acudir a la via contenciosa per demanar un pronunciament de l'Administració.

També sembla permetre enviar escrits en català al Congrés de Diputats. No s'entén que els ciutadans es puguin adreçar i ser correspostos en català pels organismes centrals de l'Estat només per a exercir el dret de petició i no ho puguin fer en l'activitat administrativa habitual.

Com a exemple de la interpretació extremament restringida de la regulació dels usos lingüístics en contra de les llengües oficials diferents del castellà, el tenim a la Interlocutòria del Tribunal Constitucional d'1 de desembre de 2003. El cas és que amb posterioritat al Reial decret 1465/1999 a Guipúscoa una empresa no va contestar els qüestionaris de l'Institut Nacional d'Estadística i demana que siguin en èuscar. Li posen una multa, hi recorre, la condemnen i presenta un recurs d'empara, que és inadmissió a tràmit per manca de contingut relacionat amb els drets fonamentals i pel fet que

considera que la relació de l'empresa és directa amb un òrgan de l'Administració central de l'Estat, i no amb la perifèrica ni amb una administració «autònoma o local». Afirmar el Tribunal Constitucional que el castellà és la «llengua oficial comuna de l'Estat espanyol en el seu conjunt» (entre cometes, citant la Sentència del Tribunal Constitucional 82/1986, de 26 de juny, fJ 3, ignorant que aquesta terminologia ha estat superada per sentències posteriors com ara la relativa a la LNL i l'ensenyament de 1994). Justifica que es faci només en castellà perquè és una enquesta estatal! Diu que l'Administració de l'Estat és «externa» a la comunitat autònoma, i que en aquest cas ni té dret a rebre ni a usar la llengua oficial diferent del castellà.

Quant a la capacitació lingüística dels funcionaris, l'article 33.4 EAC sembla voler blindar la necessària exigència del coneixement del català que s'hauria d'incloure en les convocatòries de places destinades a l'Administració de l'Estat a Catalunya: «Per garantir el dret d'opció lingüística, l'Administració de l'Estat situada a Catalunya ha d'acreditar que el personal al seu servei té un nivell de coneixement adequat i suficient de les dues llengües oficials, que el fa apte per complir les funcions pròpies del seu lloc de treball». No obstant això, l'article 56.2 de la Llei estatal 7/2007, de 12 d'abril, de l'Estatut bàsic de l'empleat públic, ha repetit el mateix que ja deia l'article 19 de la Llei 30/1984, de 2 d'agost, de mesures per a la reforma de la funció pública: «Les administracions públiques, en l'àmbit de les seves competències, han de preveure la selecció d'empleats públics degudament capacitats per cobrir els llocs de treball a les comunitats autònomes que tinguin dues llengües oficials». Malgrat que l'article 103.3 CE, l'ordenament jurídic, la doctrina i fins i tot el llenguatge distingeixen entre mèrit i capacitat, i que tant la llei estatal de 1984 com la vigent parlen de capacitat, l'Estat no només ha ignorat aquesta disposició per a les seves places sinó que, com hem dit, va impugnar l'article de Llei catalana de 1985 que simplement desplegava correctament el precepte estatal, de manera que no hi ha acreditació de capacitat sense l'exigència prèvia d'aquesta acreditació.

L'Estat ni tan sols ha aplicat de manera satisfactòria una Ordre que desplegava de manera molt restrictiva l'antic article 19 de la Llei 30/1984. Es tracta de l'Ordre de 20 de juliol de 1990, del Ministeri d'Administracions Públiques, per la qual es dicten normes per a la provisió de determinats llocs de treball de funcionaris de l'Administració Perifèrica de l'Estat, en relació amb el coneixement de les llengües oficials pròpies de les comunitats autònomes. L'Ordre preveu la valoració com a mèrit o, de manera molt

restrictiva i en tot cas postergada a un desplegament futur que encara no ha arribat, com a requisit en determinades places. La seva aplicació inicial va ser tardana perquè el 27 de setembre de 1994 el ple del Congrés, amb motiu d'una Proposició no de Llei, va acordar instar «el Govern perquè, abans del 31 de desembre de 1995, determini reglamentàriament, de conformitat amb les previsions contingudes en l'Ordre del Ministeri per a les Administracions Públiques de 20 de juliol de 1990, els llocs de treball de l'Administració Perifèrica de l'Estat amb destinació en l'àmbit territorial de les comunitats autònomes amb règim de cooficialitat (...), per als quals: 1r) resulti preceptiu el coneixement de la llengua oficial pròpia i 2n) aquells altres per als quals se n'ha de valorar com a mèrit el coneixement per al seu acompliment, d'acord amb el grau d'implantació. / Las relaciones de llocs de treball seran remeses anualment pel Ministeri de les Administracions Públiques a les esmentades comunitats autònomes a través de les respectives Delegacions de Govern».

A partir d'aquest acord, que nosaltres sapiguem, la Delegació del Govern de l'Estat va enviar dos informes sobre les «Actuacions per a la implantació de la llengua oficial pròpia en l'Administració Perifèrica de l'Estat en la Comunitat Autònoma de Catalunya» els anys 1994 i 1995, respectivament. Aquests informes anuals són els que preveu el punt tercer de l'Ordre de 1990. No tenim notícia, en canvi, de l'existència del reglament que va ordenar el Congrés al Govern en l'acord transcrit, ni de la tramesa anual de les relacions de llocs de treball que ordena el mateix acord. Una dada interessant d'aquests informes, relacionada amb el tema que ens ocupa, és el fet que el 1994 es va valorar el coneixement del català en el 23% de la places destinades a Catalunya, i el 1995, si bé va baixar la xifra absoluta, el percentatge sobre el total de places convocades va augmentar al 28%. La valoració del coneixement de les llengües oficials diferents del castellà com a mèrit per ocupar places de l'Administració de l'Estat en els territoris on són pròpies ha anat oscil·lant quant al percentatge de places al llarg dels anys sense cap criteri clar i sense que mai fos un requisit o condició de capacitat. Aquelles convocatòries que, en canvi, obren les portes als europeus, sí que exigeixen sistemàticament el coneixement del castellà amb caràcter eliminatori. És fàcil, doncs, comparar el tracte que mereix una llengua i les altres, i el diferent grau de compliment de les disposicions que les afecten.

A manca de l'aplicació de l'Ordre de 1990, la de la CELRM ha permès disposar de dades oficials sobre l'aplicació d'aquesta Carta a l'Administra-

ció de l'Estat, i per extensió a totes les administracions de l'Estat. Així, l'art. 15 CELRM preveu que les parts presentin un informe cada tres anys. El segon i darrer informe lliurat per Espanya porta data de desembre de 2006.⁴¹ Curiosament aporta les dades que s'haurien d'haver aportat cada any en compliment de l'Ordre de 1990 (p. 285 i ss.), de manera que ens informa sobre l'aplicació i el grau aproximat d'incompliment del Decret 1465/1999 en relació amb la llengua dels impresos i dels rètols. De l'informe es desprèn, com es pot constatar repassant les convocatòries del BOE, que a hores d'ara no es compleixen les previsions de l'article 33.4 EAC i de l'Ordre de 1990 d'exigir el coneixement del català ni cap altra llengua diferent del castellà amb caràcter preceptiu (p. 290 i 291), si bé preveu que en algunes places s'hauria de demanar com a requisit. Encara, l'informe aporta dades sobre la presència de les llengües diferents del castellà a les pàgines web dels ministeris (p. 298 i 299).

8 • Els models en altres sectors

Pel que fa a l'àmbit privat, hi trobem també que hi coexisteixen normes estatals i territorials.⁴² Com en altres àmbits, les normes estatals que interfereixen en la regulació d'usos lingüístics en el millor dels casos donen l'opció entre el castellà i la llengua del territori, és a dir, que són de caràcter personal, però molt sovint imposen la llengua castellana en àmbits on la legislació franquista no deia res respecte a la llengua. Certament a la legislació anterior no li calia dir res donada l'oficialitat única i la prohibició generalitzada de l'ús públic de les altres llengües. En matèria de llengua, doncs, les normes estatals vigents ni serveixen un silenci del qual es desprendria un reconeixement d'una competència autonòmica en matèria de llengua ni defereixen explícitament la regulació de la qüestió als governs territorials. Ben al contrari, l'Estat continua aprovant normes sectorials que repeteixen la mateixa clàusula que imposa el castellà, sovint amb caràcter bàsic, sense distingir entre territoris on el castellà és l'única llengua oficial i la resta. Malgrat la dificultat de fer-ne un recompte simplement numèric,

41 http://www.coe.int/t/dg4/education/minlang/Report/PeriodicalReports/SpainPR2_es.pdf

42 Totes aquestes normes es poden anar resseguint a les cròniques legislatives que publica la *Revista de Llengua i Dret* des del primer número, de juny de 1983, pel que fa a Catalunya i des del número 2, de desembre de 1983, pel que fa a l'Estat espanyol i a altres comunitats autònomes.

pel que hem anat observant la quantitat de normes que imposen el castellà aprovades sota la Constitució vigent segurament supera en nombre el conjunt de les aprovades del Decret de Nova Planta ençà. Segons el nostre parer, aquestes normes menyscaben l'oficialitat plena de la llengua catalana i la competència de la Generalitat per regular-la. L'atribució a l'Estat per part del Tribunal Constitucional de la regulació de la llengua dintre de la competència material de fons és una porta oberta als conflictes entre normes i un esperó a la proliferació de disposicions que restringeixen l'oficialitat plena de les llengües diferents del castellà. A més, les normes que imposen el castellà en els territoris on hi ha aquestes llengües són contràries als art. 7.2 i 13 CELRM.

Al mateix temps, la Generalitat de Catalunya ha dictat normes lingüístiques de caràcter personal, és a dir, que permeten als destinataris de la norma optar entre català, castellà o fins i tot altres llengües, o bé en alguns casos els preceptes són de caràcter territorial, és a dir, que imposen l'ús mínim del català. Tant l'Estat com la Generalitat han utilitzat dues tècniques per neutralitzar la norma contradictòria de la institució que ha fet la norma concurrent. D'una banda s'ha utilitzat la via del recurs d'inconstitucionalitat o el conflicte positiu de competències davant del Tribunal Constitucional, i de l'altra s'ha dictat una norma posterior que pel principi *lex posterior derogat priori* passa a ser la d'aplicació preferent. Tot plegat genera inseguretats jurídiques perquè sovint no se sap ben bé quina és la norma aplicable: si apliquem o no els principis *lex posterior generalis non derogat priori speciali* i *lex specialis derogat generali*; si la norma catalana posterior contravé a una d'estatal bàsica o si la norma catalana o l'espanyola contravenen a una norma europea, etc. La inseguretats jurídica que generen aquests conflictes constitucionals i normatius acostuma a perjudicar la llengua més feble, és a dir, la catalana.

L'àmbit més il·lustratiu on s'ha produït tota la tipologia de conflictes que hem esmentat al principi d'aquest apartat és el de l'etiquetatge. Atès que Antoni Milian descriu magistralment la conflictivitat relacionada amb aquest àmbit, amb tota la varietat que hem exposat més amunt, en un dictamen publicat a la *Revista de Llengua i Dret*, hi remetem per no reproduir unes dades ja prou documentades.⁴³

43 Milian i Massana, Antoni: (2005) «Dictamen sobre la reglamentació de l'ús de la llengua catalana a l'etiquetatge i a les instruccions d'ús dels productes comercials», *Revista de Llengua i Dret*, núm. 43, juliol 2005. Barcelona: Escola d'Administració Pública de Catalunya. P. 279-

Sí que ens agradaria en canvi recollir algunes idees sobre la dada apuntada més amunt en el sentit que a aquest conflicte institucional i de normes lingüístiques que afecten l'àmbit privat s'hi afegeix amb força la Unió Europea, que va promulgant com més va més normes que marginen injustament les llengües que no són oficials de les institucions europees. Aquestes llengües no només són marginades en el si de les institucions, sinó també en les disposicions lingüístiques incloses en les normes sectorials que afecten l'àmbit privat. Milian, en el treball esmentat (2005), recull les disposicions europees que obstaculitzen la tria del model territorial i fins i tot el personal per part de la normativa catalana i espanyola en l'etiquetatge.

L'exclusió de les llengües oficials a Espanya —altres que el castellà— de la condició d'oficials de les institucions de la Unió Europea agreuja les condicions de supervivència, ja prou difícils per a elles. Aquesta exclusió de l'oficialitat de les llengües regionals o minoritàries d'Europa no té només conseqüències en la comunicació dintre de les institucions europees i entre aquestes i els estats i els ciutadans, sinó que també és estesa pel dret derivat a la diferent normativa comunitària sectorial. L'exclusió de les llengües minoritàries del paquet de les llengües oficials europees ha arribat a ser utilitzada fins i tot per organismes estatals interns, com ara el Tribunal Constitucional espanyol, per justificar la imposició del castellà en tant que llengua oficial europea en un àmbit on concorre la normativa europea i l'estatal. La Sentència 236/1991, de 12 de desembre, del Tribunal Constitucional, legitima la imposició del castellà que fa el Reial decret 597/1988, de 10 de juny, de metrologia, en les peticions relacionades amb aquest àmbit i els documents que se'n desprenen, com també les inscripcions que en deriven, i això per més que l'Administració competent en matèria de control metrològic sigui, a Catalunya, l'Administració de la Generalitat. El Tribunal Constitucional ha considerat vàlida aquesta derogació de l'oficialitat de les llengües diferents del castellà pel mer fet que les aprovacions de model CEE s'han de publicar al *Diari Oficial de les Comunitats Europees*. El Tribunal declara vàlida la imposi-

323. Sobre els antecedents de la conflictivitat en l'àmbit de l'etiquetatge, vegeu Solé i Durany, Joan Ramon: «El marc legal de l'etiquetatge en català», *Actes de les Jornades sobre Normalització lingüística a l'Alt Penedès i al Garraf: 15 i 16 d'abril de 1994*, Centre de Normalització Lingüística Alt Penedès-Garraf. *Estudis i documents IX*, 90, Institut d'Estudis Penedesencs, 1995.

ció del castellà del Reial decret espanyol simplement per un fet que és conseqüència de l'absència de les llengües espanyoles diferents del castellà del conjunt de llengües oficials a les institucions de les Comunitats Europees.

L'extrapolació de la declaració d'oficialitat de les llengües de les institucions de la Unió Europea cap a altres àmbits aliens al funcionament de les institucions, amb el resultat de limitar l'ús de les altres llengües europees, és una desviació de poder que atempta contra el multilingüisme, la llibertat i la diversitat lingüístiques i la protecció que mereixen aquestes llengües. Com diu Eva Pons (2007, p. 38),⁴⁴ hi ha «el perill que l'oficialitat es desdibuixi com a estatus jurídicament definit per identificar les llengües que són considerades genuïnament 'llengües de la Comunitat o de la Unió'. Aquesta denominació s'empra al costat d'altres igualment sospitoses, com ara:

- 'llengües oficials de la Comunitat' (*official languages of the Community*)
- 'llengües comunitàries' (*Community languages*)
- 'llengües de la Unió' (*Languages of the Union*)
- 'llengües de la Unió Europea' (*European Union Languages*)

«La interpretació i l'ús que es fa d'aquests conceptes per part de les institucions comunitàries contribueix a aprofundir la distinció entre les llengües europees oficials i les llengües europees que no tenen reconegut aquest estatus. Amb això s'agreuja la situació ja inicialment desavantajosa de les llengües que, com el català, no són reconegudes com a oficials per la UE». Eva Pons posa exemples de cadascuna d'aquestes expressions, que mostren com les normes, els projectes i les accions europees, en regular o preveure aspectes lingüístics, arriben a excloure la possibilitat d'ús de les llengües europees regionals o minoritàries en àmbits aliens al funcionament de les institucions europees i fins i tot en àmbits on els ordenaments jurídics estatals no prohibien l'ús d'aquestes llengües fins a l'entrada en vigor de la norma comunitària europea. Caldria, doncs, que la Unió Europea fes seva la CELRM i remogués els obstacles i prohibicions d'ús addi-

44 Pons, Eva: (2007) El català a Europa. Informe sobre la situació de la llengua catalana, en el marc actual de la Unió Europea. Informes de l'Observatori. Dossiers 9; Observatori de la Llengua Catalana.

cionals i injustificats que trobem a l'ordenament jurídic derivat i en l'actuació de les institucions de la Unió Europea.

La Unió Europea ha aprovat, doncs, nombroses normes que imposen l'ús de les llengües oficials de les institucions de la unió en àmbits aliens a les institucions, de tal manera que s'exclouen no només les llengües dels països tercers sinó l'ús autònom i fins tot concurrent de les llengües minoritàries dels estats de la Unió. Per il·lustrar aquesta afirmació podem esmentar diversos exemples.

El Reglament (CE) núm. 1791/2006 del Consell, de 20 de novembre de 2006, pel qual s'adapten determinats reglaments i decisions en els àmbits de la lliure circulació de mercaderies, la lliure circulació de persones, el dret de societats, la política de la competència, l'agricultura (inclosa la legislació veterinària i fitosanitària), la política de transports, la fiscalitat, les estadístiques, l'energia, el medi ambient, la cooperació en els àmbits de la justícia i dels assumptes d'interior, la unió duanera, les relacions exteriors, la política exterior i de seguretat comuna i les institucions, com a conseqüència de l'adhesió de Bulgària i Romania, adapta documents de transport i logotips com tants n'hi ha en altres normes europees. Aquests documents, logotips, certificats, formularis, etc., sovint només poden incloure els mots i texts taxativament especificats a la normativa, els quals tan sols poden ser en les 23 llengües oficials de la Unió. D'aquesta manera, les administracions i els ciutadans de territoris on hi ha una llengua minoritària, que fins i tot és oficial al territori, es veuen impedits d'usar-la o veure-la usada en els logotips i la documentació regulats per aquestes normes europees.

D'entre les normes que estudia Milian en el treball esmentat de 2005, en relació amb l'etiquetatge, cal remarcar l'article 16 de la Directriu 2000/13/CE del Parlament Europeu i del Consell, de 20 de març de 2000, relativa a l'acostament de les legislacions dels estats membres en relació amb l'etiquetatge i la presentació dels productes alimentaris, com també la publicitat sobre aquests productes. Aquest article diu el que segueix:

«1. Els Estats Membres vetllen per impedir dins el seu territori el comerç dels productes en què les mencions previstes a l'article 3 i a l'article 4, paràgraf 2 [aquests articles es refereixen a les mencions obligatòries de les etiquetes], no figuren en una llengua que el consumidor comprengui fàcilment, excepte si la informació del consumidor és assegurada efectivament per altres mesures, que s'han d'establir segons el procedi-

ment previst a l'article 20, paràgraf 2, per a unes o diverses mencions de l'etiquetatge.

«2. L'estat membre on el producte és comercialitzat pot, respectant sempre les regles del tractat, imposar sobre el seu territori que aquestes mencions de l'etiquetatge figurin almenys en una o diverses llengües que l'Estat ha de determinar entre les diverses llengües oficials de la Comunitat.

«3. Els apartats 1 i 2 no s'oposen al fet que les mencions de l'etiquetatge figurin en diverses llengües.»

Aquesta disposició en va substituir una d'anterior, la 79/112/CEE del Consell, que no permetia als estats la imposició d'una llengua determinada. La prohibició d'imposar una llengua determinada constituïa un marc legal teòricament més beneficiós per a les llengües minoritàries, per tal com si bé no permetia als estats d'obligar a l'ús de la llengua minoritària, en solitari o en concurrència amb la llengua majoritària de l'Estat, almenys la llengua minoritària en principi podia ser usada en solitari. Ara, en canvi, l'article 16 de la Directriu 2000/13/CE permet la imposició obligatòria de les llengües oficials de la Comunitat —que de manera restrictiva s'entén com les oficials de les seves institucions—. Si l'Estat transposa aquesta regulació, pot imposar l'ús de la llengua majoritària de l'Estat i no pot en canvi imposar alternativament o concurrent l'ús de les llengües regionals o minoritàries, de manera que els malauradament poc freqüents casos d'ús exclusiu d'una llengua regional o minoritària a les etiquetes poden esdevenir contraris a la legislació estatal a causa del dret derivat comunitari. Igualment aquesta norma sembla que va fer desistir el Parlament de Catalunya de prescriure obligatòriament l'ús de la llengua catalana en l'etiquetatge de productes comercialitzats a Catalunya, ja que es considera que la possibilitat d'imposar una llengua oficial de la Comunitat constitueix una prohibició *a sensu contrario* d'imposar una llengua no oficial de les institucions de la Unió.

D'altra banda, i a fi d'esmentar un altre exemple d'aquesta mena d'imposicions restrictives per a les nostres llengües minoritàries, l'article 12 de la Directriu 2002/57/CE del Consell de les Comunitats europees, del 13 de juny de 2002, en relació amb la comercialització de les llavors de plantes oleaginoses i tèxtils, diu el que segueix:

«1. Els Estats Membres han de prescriure que els embalatges de llavors de base, de llavors certificades de tota naturalesa i de llavors comercials

a) estiguin proveïts, a l'exterior, d'una etiqueta oficial que no s'hagi utilitzat encara, que sigui conforme a les condicions fixades a l'annex IV i que les indicacions de les quals estiguin redactades en una de les llengües oficials de la Comunitat. (...)».

A *sensu contrario* aquestes disposicions prescriuen que els estats poden, en el cas de la Directriu 2000/13/CE, i han de dictar, en el cas de la 2002/57/CE, normes que impedeixen l'ús autònom d'una llengua regional o minoritària, ja que fins ara l'expressió llengües oficials de la Comunitat no ha estat interpretada de manera que inclogui qualsevol llengua oficial en els estats membres (la qual interpretació ens semblaria la més adequada, bé que exclouria totes les llengües europees que no s'han declarat oficials al seu territori històric), sinó només les llengües oficials de les institucions de la Comunitat (interpretació restrictiva que exclou les llengües oficials europees regionals o minoritàries).

El mateix criteri se segueix en el cas de les disposicions d'aplicació directa com ara el Reglament (CE) núm. 1493/1999 del Consell, de 17 de maig de 1999, sobre l'organització comuna del mercat vitivinícola, que estableix que les indicacions de les etiquetes s'han de fer en una llengua oficial de la Comunitat o més. També *a sensu contrario* aquesta norma fa incompatibles amb el dret comunitari les etiquetes dels vins redactades en una llengua «regional o minoritària» que es vulguin vendre en un altre estat europeu, fins i tot en els territoris on es parla la mateixa llengua. En totes aquestes normes s'afavoreix la potestat dels estats per fer presents les llengües oficials, suposadament per afavorir els drets del consumidor, sense tenir en compte altres interessos fonamentats en arguments de tipus cultural, lingüístic o fins i tot en la llibertat de circulació de béns. Si tenim en compte que una Llei catalana (espanyola a efectes europeus) obliga a etiquetar determinats vins en català, els productors catalans del sud (Espanya) pateixen un entrebanc a la lliure circulació dels seus productes provocat per una norma europea, quan se suposa que les normes europees precisament haurien d'eliminar les mesures que dificulten la lliure circulació de productes i alhora afavorir les llengües minoritàries. La norma europea que ara comentem és contrària a aquests dos principis comunitaris, sense que això es pugui justificar com una mesura de protecció del consumidor.

Aquestes disposicions de la Unió Europea i altres d'anàlogues contradueixen els acords, les declaracions i els actes comunitaris en favor de les llen-

gües minoritàries (per exemple, la Resolució del Parlament Europeu, A 3-0042/94, del 9 de febrer de 1994, sobre les minories lingüístiques i culturals a la Comunitat europea,⁴⁵ i les precedents en el mateix sentit que esmenta aquesta Resolució, que desgraciadament ni anul·len ni redueixen la força coercitiva de les disposicions esmentades més amunt. Aquestes disposicions en contradiuen d'altres com ara la CELRM del Consell d'Europa.

Mentre no es modifiquin aquestes normes, el Parlament Europeu podria aprovar una resolució per la qual s'insten les institucions i els estats de la Unió Europea a interpretar totes les disposicions de Dret comunitari que parlen de llengua comunitària, de llengua o llengües oficials de la Comunitat, de les comunitats europees o de la Unió Europea en un sentit diferent de l'interpretat fins ara. Aquestes expressions s'han interpretat fins ara en el sentit que es referien a les llengües oficials de les institucions de la Unió Europea. Si aquesta resolució que proposem instés les institucions i els estats de la Unió Europea a interpretar totes les disposicions de Dret comunitari que contenen les expressions susdites en el sentit que abracin totes les llengües que siguin oficials en algun territori de la Unió, incloses aquelles que no són oficials a les institucions europees o a les estatals, això beneficiaria el català, el basc i el gallec i qualsevol altra llengua que esdevingui o es pugui considerar oficial d'un territori europeu, com ara l'occità, que té una declaració formal d'oficialitat a l'Estatut d'autonomia de Catalunya. És cert que les altres llengües minoritàries no hi guanyarien, però seria un pas endavant per a les llengües regionals o minoritàries declarades oficials dintre d'un Estat i un factor d'esperança per a les altres.

Tornant al panorama general del model normatiu dels diversos sectors privats, repassem breument diversos sectors a fi de constatar la tensió entre les normes estatals i les catalanes. En el cas de l'etiquetatge dels productes comercials, el model de l'escàs conjunt normatiu català, del qual la disposició principal és l'article 34 LPL,⁴⁶ és molt lleugerament territorial i més

⁴⁵ <http://www.ciemen.cat/mercator/UE23-GB.HTM>.

⁴⁶ «1. Les dades que figuren en l'etiquetatge i en l'embalatge i les instruccions d'ús dels productes que es distribueixen en l'àmbit territorial de Catalunya poden figurar en català, en castellà o en qualsevol altra llengua de la Unió Europea.

«2. Les dades obligatòries i les informacions voluntàries addicionals que figuren en l'etiquetatge de productes catalans que gaudeixen de denominació d'origen, de denominació comarcal o de denominació de qualitat i dels productes artesanals que es distribueixen en l'àmbit territorial de Catalunya han d'ésser necessàriament, com a mínim, en català.

«3. El Govern de la Generalitat ha de regular per reglament la informació a les persones consu-

que no pas personal és ultraliberal. Així, l'article 34.2 obliga a usar el català en alguns casos determinats. Pel que fa a la resta, no dóna l'opció de redactar les informacions en les llengües oficials a Catalunya ni en una llengua que els consumidors comprenguin⁴⁷ sinó en «qualsevol altra llengua de la Unió Europea». Sembla que aquesta llengua no cal que sigui oficial de les institucions europees ni de cap territori perquè la norma no ho diu. La normativa estatal, del tot contradictòria amb aquesta, suma més d'un centenar de preceptes que imposen el castellà només en l'àmbit de l'etiquetatge.⁴⁸ Destaquem-ne, pel seu caràcter general, l'article 8.1 del Reial decret 1468/1988, de 2 de desembre, pel qual s'aprova el reglament d'etiquetatge, presentació i publicitat dels productes industrials destinats a la seva venda directa als consumidors i usuaris, que imposa l'ús del castellà sense més matís que l'adverbi «almenys». El Reial decret 1334/1999, de 31 de juliol, pel qual s'aprova la Norma general d'etiquetatge, presentació i publicitat dels productes alimentaris, en canvi, sembla voler adequar-se en part a la normativa catalana i a la STC 147/1996⁴⁹ en especificar com a bàsic l'etiquetatge en castellà només d'algunes dades. Atès que es tracta d'una norma posterior a la LPL, i que en part és bàsica, sembla que tècnicament preval i per tant deroga en part l'article 34.1 LPL i així obliga a redactar en castellà les dades que s'hi especifiquen. El Reial decret 1468/1988, en canvi, és anterior a la LPL, i per tant hem de considerar que preval la LPL.

Un altre exemple d'oscil·lació de la normativa estatal des de la pura imposició del castellà a la tria personal la trobem en el cas de les assegurances. L'article 8 de la Llei estatal 50/1980, de 8 d'octubre, del contracte d'assegurança, no imposava el castellà ni feia cap referència lingüística en la redacció original. El 1995 aquest article va ser modificat de manera que

midores i usuàries de sectors determinats, i l'etiquetatge i les instruccions d'ús dels productes industrials o comercials que es distribueixen en l'àmbit territorial de Catalunya, d'una manera especial els dels productes alimentaris envasats, els perillosos i els tòxics, i també el tabac, per a garantir-hi la presència progressiva del català, seguint els principis d'aquesta Llei, de les normes de la Unió Europea i de la resta de l'ordenament jurídic.»

⁴⁷ Article 16.1 de la Directriu 2000/13/CE, reproduït *supra*.

⁴⁸ Novament ens remetem a les cròniques de legislació d'Espanya de la *Revista de Llengua i Dret*.

⁴⁹ De 19 de setembre. Resol el conflicte positiu de competència 329/89 del CE Generalitat contra el RD 1122/1988, de 23 de setembre, que imposa com a norma bàsica l'ús del castellà en l'etiquetatge de productes alimentaris. Declara que la competència controvertida correspon a l'Estat i que aquest pot imposar el castellà en algunes dades de les etiquetes dels productes alimentaris envasats, però diu que la Generalitat també ho pot fer amb el català.

imposava el castellà en les pòlisses si bé, si el prenedor ho demana, també poden estar en una altra llengua. En plena democràcia, doncs, van apareixent imposicions del castellà allà on no calia perquè la presència general del castellà ho feia innecessari. És curiós que el prenedor pugui demanar la pòlissa en qualsevol altra llengua sense cap limitació. La Llei, doncs, passava a obligar les empreses a usar el castellà i a estar en disposició de traduir a qualsevol dels milers de llengües del món, vives o mortes, si se'ns permet la broma fàcil. En aquest cas les protestes van tenir el seu efecte i el 1997 l'article és modificat i fa que el prenedor pugui ara triar la llengua oficial de l'indret sense que calgui que la pòlissa també figuri en castellà. La versió vigent de l'article, redactada d'acord amb una Llei de 2006, continua permetent que el prenedor demani la pòlissa, a més d'en una llengua oficial, en qualsevol altra llengua, si bé en aquest darrer cas d'acord amb una Directriu europea que esmenta i que, segons la nostra consulta al banc de dades d'Aranzadi, ja estava derogada i substituïda per una altra des de 2002. Al capdavant el que volem mostrar, doncs, és la inèrcia de l'Estat a imposar el castellà, en aquest cas en el moment de transposar unes normes europees que, curiosament, no imposen les llengües oficials de la Unió Europea, amb el significat equívoc que hem esmentat, sinó que obliguen a comunicar al prenedor el contingut de l'assegurança «en una llengua oficial de l'Estat membre».

Quan les normes inclouen disposicions de caràcter lingüístic, la casuística estatal va girant, com dèiem, entre la imposició del castellà i el dret personal, en els territoris amb una altra llengua pròpia, a triar entre l'una i l'altra. Dèiem també més amunt que la Generalitat, en l'àmbit privat, oscil·la entre la tria personal i la imposició del català, en aquest darrer cas en les comptades disposicions que segueixen el model territorial. En un altre lloc hem comentat les disposicions que obliguen a usar almenys el català en àmbits juridicoprivats.⁵⁰ La LNL de 1983 no es pot dir que seguís ni tan sols el model personal en l'àmbit privat perquè només contenia una disposició genèrica al títol preliminar que preveia un dret a usar el català en àmbits de Dret públic i de Dret privat, sense cap previsió de conseqüències en cas d'incompliment. La primera disposició catalana que gosa abordar el

50 Solé i Durany, Joan Ramon: (2006): «La intervenció lingüística de l'Administració en l'àmbit socioeconòmic» dins *Revista de Llengua i Dret*, núm. 45, juliol de 2006, p. 147 a 200. Les disposicions que obliguen a l'ús del català i les més importants de les que regulen als usos lingüístics en general es poden trobar a <http://www.gencat.cat/llengua/legislacio>.

model territorial i obliga a l'ús del català en un àmbit privat és l'Ordre de 18 de febrer de 1986, de normalització lingüística dels rètols utilitzats en la senyalització d'aparells i instal·lacions, encara vigent. Posteriorment apareixen normes que imposen l'ús del català en àmbits molt concrets, d'altres que imposen el català juntament amb el castellà o fins i tot altres llengües i d'altres que atorguen drets idèntics relacionats amb el català i el castellà. Les primeres són les que seguirien el model que anomenem territorial i les que equiparen el català i el castellà estan basades en el model o criteri que anomenem personal.

Les que obliguen a l'ús del català com a mínim, sense prohibir en cap cas la concurrència amb altres llengües i sense que ni tan sols imposin l'ús clarament predominant del català, afecten àmbits com ara els rètols i les ofertes de serveis en general, els preus, els pressupostos, les factures, els resguards i la documentació derivats dels contractes d'adhesió o d'àmbits en què la regulació sectorial ho prescriu així (tallers de reparació, establiments d'allotjament turístic, agències de viatges, establiments de restauració, prestació de serveis a domicili, neteja tèxtil, béns de naturalesa duradora, bronzejat artificial i entitats financeres), documents de control de transport dependent de la Generalitat, comunicacions o notificacions escrites de les empreses prestadores de serveis i representació de les persones consumidores i usuàries davant l'Administració pública en la tramitació i execució de procediments sancionadors, documentació dels administradors de finques i dels tècnics d'instal·lació i manteniment de televisió.

Ja hem dit més amunt que les empreses públiques i les concessionàries de les administracions pròpiament catalanes han de seguir, d'acord amb l'EAC i la LPL, el model més aviat territorial combinat amb elements del model personal de les administracions de què depenen. Hi ha altres categories d'empreses que tenen algunes obligacions addicionals a les de totes les empreses. Segons l'art. 33 LPL, «[I]es empreses que han subscrit un concert o un conveni de col·laboració amb la Generalitat o amb les corporacions locals de Catalunya, o són beneficiàries d'ajuts o subvencions d'aquestes, han d'utilitzar, almenys, el català (...) en els avisos i en la documentació adreçats al públic, com a mínim quan estiguin vinculats a l'objecte de l'ajut o el conveni». Encara, les empreses de servei públic, incloses les que estan vinculades a l'Estat, l'han d'utilitzar en la megafonia i «[I]es comunicacions i les notificacions escrites adreçades a persones residents a Catalunya (...) incloses les factures i els altres do-

cuments de tràfic, s'han de fer almenys en català, sens perjudici del dret dels ciutadans i ciutadanes a rebre-les en castellà si ho demanen». Aquesta mena d'empreses tenen obligacions addicionals tant de caràcter territorial com personal, ja que en general les empreses privades que usen la llengua pròpia no han d'usar el castellà si el client ho demana, ni viceversa, i en canvi aquestes sí. Si les empreses privades sense relació amb les administracions usen el castellà o eventualment el català si algú els ho demana és a causa dels usos comercials o socials, però no perquè hi estiguin legalment obligades.

Altres disposicions adopten un criteri més personal, de manera que imposen alhora el castellà i el català i fins i tot altres llengües. Aquest darrer és el cas dels rètols dels càmpings. Els contractes d'adhesió, on d'acord amb la Llei 3/1993 de l'Estatut del consumidor només hi havia el dret de demanar-los en català, amb la LPL de 1998 han d'estar disponibles en català i en castellà, i per tant formalment es passa d'un model territorial a un de personal. Com que dels documents que en deriven només en parla la Llei de 1993, semblaria que respecte a aquests encara es manté el criteri territorial que permet exigir-los en català i no en castellà. També constitueix un criteri personal el dret d'ésser atès que tenen les persones que s'expressen en qualsevol de les llengües oficials a Catalunya però, com ja hem dit, entenem que en l'àmbit juridicoprivat no hi ha una obligació general de les empreses de correspondre en la llengua que usa el client o usuari, llevat dels casos que expressament preveu la Llei. Segons el nostre parer, el dret de correspondència lingüística previst a l'article 34 EAC en favor dels consumidors i usuaris («dret a ésser atesos oralment i per escrit en la llengua oficial que elegeixin en llur condició d'usuaris o consumidors de béns, productes i serveis»), i el deure correlatiu de disponibilitat lingüística no són exigibles fins que no els desplegui la normativa posterior. Només coneixem un cas en què es pot predicar l'existència d'aquest dret: el dels establiments i activitats recreatives respecte del personal de control d'accés. Atès que segons el Decret 348/2004, de 20 de juliol, aquest personal ha de tenir coneixements de català i ha de poder atendre els clients en les llengües oficials, entenem que aquest és el primer àmbit plenament privat, sense subjecció a les administracions de cap mena, on hi ha un deure de disponibilitat i correspondència lingüístiques orals.

L'establiment de noves normes lingüístiques en l'àmbit juridicoprivat sembla més degut a l'aprofitament del moment de regulació general del

sector que no pas a una actuació planificada i sistemàtica de política lingüística.

9 • Conclusions i propostes

Podem constatar, doncs, l'existència a Catalunya d'una tensió entre les normes catalanes i les estatals i que el conjunt de normes forma un marc poc harmònic. La normativa catalana té l'encert de combinar mesures de caràcter territorial amb d'altres de personal, i constitueix el cos normatiu més avançat de l'Estat espanyol pel que fa a la protecció de les llengües diferents del castellà. Caldria que la Secretaria de Política Lingüística pogués intervenir en els processos d'elaboració de normes i tingués una potestat explícita per fer propostes normatives i efectivament en fes. També caldria que aquest organisme tingués més instruments de seguiment de l'aplicació de la normativa i unes potestats clares sobre l'Administració de la Generalitat per fer complir la legislació lingüística. Certament aquest organisme de l'administració catalana i el seu antecessor, la Direcció General de Política Lingüística, han elaborat algunes de les normes vigents, però convindria que la seva intervenció en l'elaboració de normes i en el seguiment i la impulsió de llur aplicació fossin més sistemàtics i que la seva supervisió fos preceptiva en tots els esborranys de disposicions de caràcter general.

Pel que fa a l'Estat, caldria que s'abstingués d'intervenir o que ho fes d'una manera respectuosa, almenys amb les comunitats autònomes que regulin aspectes lingüístics. Caldria també que derogués totes les normes lingüístiques que imposen el castellà als territoris amb llengua diferent i que si ho considera oportú mantingui aquesta mena de normes només als territoris de parla castellana, juntament amb d'altres que precisament fomentin la presència i el respecte per les llengües espanyoles diferents del castellà. L'Estat hauria de complir les previsions de l'EAC i la CELRM —no pot ser que cada tres anys el comitè d'experts i el de ministres del Consell d'Europa facin les mateixes reprovacions i l'Estat no en faci cap cas- i exigir el coneixement de les llengües pròpies diferents del castellà al personal destinat als territoris corresponents, modificar les normes reguladores dels òrgans constitucionals i els jurisdiccionals d'àmbit estatal per permetre relacionar-s'hi almenys per escrit en català, modificar la normativa reguladora de l'ús a l'Administració de l'Estat, la de Justícia, el nota-

riat, els registres i tots els àmbits en què té o s'atribueix competències per remetre a la normativa lingüística territorial o bé introduir criteris de territorialitat o personalitat. L'Estat hauria d'usar les seves competències en l'ensenyament i els mitjans de comunicació per difondre el respecte per la diversitat lingüística, oferir aprenentatge de les llengües minoritàries d'Espanya, eliminar les barreres administratives i afavorir la recepció de mitjans de comunicació en les llengües espanyoles diferents del castellà, especialment quan es tracti de territoris que tenen una mateixa llengua comuna. No ens podem estendre en totes les propostes que se'ns podrien acudir per a capgirar la tendència normativa de l'Estat i millorar la catalana, però no podem concloure sense reclamar l'oficialitat del català a la UE o almenys l'eliminació de restriccions causades per la normativa en matèria de llengües del dret derivat. Si l'Estat volgués neutralitzar part de la desafecció que genera la seva actitud de recel envers les diferències lingüístiques hauria de complir el criteri de territorialitat moderada que li marca la LPL.

10 · Bibliografia citada

- ARACIL, Lluís V.: (2007) «4. Coda 1a Reflexions preliminars per a una política lingüística alternativa al País Valencià», dins Conill, Josep J. *Del conflicte lingüístic a l'autogestió: materials per a una sociolingüística de la complexitat*, Institut d'Estudis Catalans.
- ARGELAGUET I ARGEMÍ, Jordi: (1999) *Partits, llengua i escola: anàlisi de la política lingüística de la Generalitat de Catalunya en l'ensenyament obligatori: 1980-1995*. Barcelona: Mediterrània.
- BAYO DELGADO, Joaquín: (1999) «La llengua en la justícia, els registres i el notariat» *Jornades sobre la Llei de política lingüística: Barcelona, 19 i 20 de febrer de 1998* Barcelona: Generalitat de Catalunya. Departament de Presidència. Institut d'Estudis Autònomic (Quaderns de Treball; 49).
- BRANCHADELL, Albert: (2005) *La moralitat de la política lingüística. Un estudi comparat de la legitimitat liberaldemocràtica de les polítiques lingüístiques del Quebec i Catalunya*. Institut d'Estudis Catalans. Col·lecció Biblioteca de Dialectologia i Sociolingüística, X. Barcelona.
- BRUGUERS, Jardí: (2002) «Escenari jurídic actual de la normalització lingüística en la televisió local» *Noves SL: Revista de Sociolingüística*,

- núm. 3 (tardor) http://www6.gencat.cat/llengcat/noves/hm02tardor/catalana/jardi1_6.htm.
- CREHUET, Eladi (2007) «Llengua i notaria» *Revista de Llengua i Dret*, núm. 47, juny de 2007.
- DOUCET, Michel: (2009) «Les droits linguistiques au Nouveau-Brunswick: pour une égalité réelle entre les langues officielles et les communautés de langues officielles», *Revista de Llengua i Dret*, en premsa.
- LÓPEZ BASAGUREN, Alberto: (1998) «Los derechos lingüísticos entre mayoría y minoría (algunas observaciones acerca de la proyección de la cooficialidad lingüística sobre el poder judicial)» *Los nacionalismos: globalización y crisis del Estado-nación*, Cuadernos de Derecho Judicial, Consejo General del Poder Judicial.
- MILIAN I MASSANA, Antoni:
- (1983) «Los derechos lingüísticos en la enseñanza de acuerdo con la Constitución» *Revista Española de Derecho Constitucional*, núm. 7, gener-abril 1983.
 - (1990) «Ordenament lingüístic (EAC 3)», dins l'obra col·lectiva *Comentaris sobre l'Estatut d'Autonomia de Catalunya*, Volum 1r, Institut d'Estudis Autònoms, 1988 (català) 1990 (castellà actualitzada).
 - (1994) *Drets lingüístics i dret fonamental a l'educació. Un estudi comparat: Itàlia, Bèlgica, Suïssa, el Canadà i Espanya*. Barcelona: Generalitat de Catalunya. Institut d'Estudis Autònoms, 1992 i, en castellà, *Derechos lingüísticos y derecho fundamental a la educación. Un estudio comparado: Italia, Bélgica, Suiza, Canadá y España*. Generalitat de Catalunya-Escola d'Administració Pública de Catalunya, Barcelona, Editorial Civitas, 1994.
 - (2005) «Dictamen sobre la reglamentació de l'ús de la llengua catalana a l'etiquetatge i a les instruccions d'ús dels productes comercials» *Revista de Llengua i Dret*, núm. 43, juliol 2005. Barcelona: Escola d'Administració Pública de Catalunya.
 - (2009) «Dret lingüístic: i ara què?», *Avui*, 3 de febrer de 2009.
- NINYOLES, R. L.:
- (1981) *La política lingüística. Modelos y ámbitos*, en l'obra col·lectiva «Las lenguas nacionales en la Administración», Diputació Provincial de València, 1981.
 - (1989) *Estructura social i política lingüística* Edicions Bromera, 1989.

PLA, Anna Maria: (2005) *El règim jurídic de les llengües a l'Administració de Justícia*. Barcelona: Institut d'Estudis Autònoms.

PONS, Eva:

— (2006) «El català a la justícia en el nou Estatut» *l'Observatori de l'Estatut* 5 de maig de 2006 www.observatoridelestatut.cat/index.php?blog=6&p=184&more=1&c=1&tb=1&pb=1#more184.

— (2007) *El català a Europa. Informe sobre la situació de la llengua catalana, en el marc actual de la Unió Europea* Informes de l'Observatori. Dossiers 9; Observatori de la Llengua Catalana.

POU I PUJOLRÀS, Agustí: (2007) «El català a l'Administració de Justícia i el nou Estatut» *Revista de Llengua i Dret*, núm. 48, desembre 2007.

SOLÉ I DURANY, Joan Ramon:

— (1987) «El Decret 107/1987, de 13 de març, pel qual es regula l'ús de les llengües oficials per part de l'Administració de la Generalitat de Catalunya» *Llengua i Administració* núm. 27, maig 1987.

— (1992) «El principi de territorialitat i la preservació de la identitat lingüística i nacional dels pobles» *Catalonia culture* (edicions anglesa, francesa i castellana, amb el text en català), núm. 28, març 1992.

— (1995) «El principi de territorialitat i el manteniment de la identitat nacional i lingüística dels pobles» Simposi internacional *Drets lingüístics i drets culturals a les regions d'Europa*, organitzat per l'Assemblea de les Regions d'Europa i el Departament de Cultura de la Generalitat de Catalunya, i celebrat a Girona els dies 23 a 25 d'abril de 1992. Publicat a les actes editades per l'Institut de Sociolingüística Catalana, 1995 (sèrie Documents de Treball, 5).

— (1995) «El marc legal de l'etiquetatge en català» *Actes de les Jornades sobre Normalització lingüística a l'Alt Penedès i al Garraf: 15 i 16 d'abril de 1994* Centre de Normalització Lingüística Alt Penedès-Garraf. Estudis i documents IX, 90, Institut d'Estudis Penedescens.

— (1998) «La valoració del coneixement de les llengües diferents del castellà en les convocatòries de places de funcionaris locals d'habilitació estatal», *Actes de la Cinquena Trobada de Sociolingüistes Catalans: Barcelona, 24 i 25 d'abril de 1997*, Generalitat de Catalunya, Departament de Cultura, Direcció General de Política Lingüística, Institut de Sociolingüística Catalana.

— (2006) «La qüestió lingüística al nou Estatut d'autonomia de Catalunya», *Les notícies de llengua i treball*, núm. 22, juny 2006.

- (2006) «La intervenció lingüística de l'Administració en l'àmbit socioeconòmic», dins *Revista de Llengua i Dret*, núm. 45, juliol 2006.
 - (2009) «capítol 16. la llengua a l'administració local» del llibre *Gestió i dret local de Catalunya*, dirigit per Judith Gifreu i Font i Josep Ramon Fuentes i Gasó, Tirant lo Blanc, València.
- VERNET, Jaume (coord.), Pons, Eva, Pou, Agustí, Solé, Joan Ramon i Pla, Anna Maria: (2003) *Dret Lingüístic* Cossetània Publicacions de la URV / Eina, núm. 23, maig de 2003.
- VERNET, Jaume, Pons, Eva: (2009) «La llengua de l'ensenyament a les comunitats autònomes amb llengua pròpia», *Revista d'Estudis Autònoms i Federals*, núm. 8, en premsa.

EL MARC CONSTITUCIONAL ESPANYOL RELATIU AL PLURILINGÜISME. MODEL REEIXIT O REGULACIÓ OBSOLETA?

ANTONI MILIAN I MASSANA

*Catedràtic de Dret Administratiu
Universitat Autònoma de Barcelona*

1. Introducció. 2. Èxits i fracassos en la salvaguarda del català, a Catalunya, dins del marc constitucional espanyol. 3. Territorialitat lingüística a Catalunya en favor del català i en favor del castellà. 3.1 Territorialitat lingüística a Catalunya favorable al català. 3.2 Territorialitat lingüística a Catalunya favorable al castellà. 3.2.1 La territorialitat lingüística favorable al castellà a l'Administració de Justícia a Catalunya. 3.2.2 La territorialitat lingüística favorable al castellà a l'Administració perifèrica de l'Estat a Catalunya. 4. Drets lingüístics personals davant de les institucions centrals de l'Estat. 5. Consideracions finals. 5.1. La territorialitat lingüística necessària a Catalunya. 5.2 La personalitat o extraterritorialitat possibles a les institucions centrals de l'Estat. 6. Epíleg.

1 • Introducció

¿Serveix el marc constitucional espanyol per salvaguardar les llengües pròpies de les Comunitats Autònomes i, per tant, en el cas de Catalunya, per salvaguardar-hi i normalitzar-hi la llengua catalana? Respondre aquesta pregunta és l'objecte principal del treball que segueix.

Per fer-ho, no és necessari haver de recórrer a una anàlisi detallada dels preceptes constitucionals que s'ocupen de regular el fet plurilingüe, senyaladament, com és prou sabut, l'article 3 de la Constitució espanyola (CE, a partir d'ara). M'estalvio, doncs, d'entrar-hi, i em remeto, sobre aquesta qüestió, a l'estudi «La regulación constitucional del multilingüismo» que vaig publicar ara fa exactament vint-i-cinc anys a la *Revista Española de*

Derecho Constitucional,¹ el qual segueix vigent en bona part, i als treballs posteriors que han indagat en la matèria.² Allò que sí que ens cal, tanmateix, és recordar el *model* d'ordenació de la realitat plurilingüe adoptat per la Constitució espanyola del 1978.

El model és pràcticament un calc del que havia establert la Constitució de la Segona República. L'una i l'altre Norma Fonamental prioritzen la llengua castellana en els mateixos termes estructurals: estricta territorialitat en les àrees castellanès; personalitat en les àrees amb llengua pròpia, i monolingüisme estatal. És cert que les dues constitucions difereixen a l'hora de regular el plurilingüisme, però les diferències, tot i ser remarcables, no arriben a separar els models d'ordenació fins al punt de poder parlar de models diferents.

Entre les disparitats existents destaquen les següents: en primer lloc, la Constitució republicana no garanteix l'oficialitat de les llengües altres que la castellana, en la mesura que només els reconeix «derechos» sense cap altra precisió («sin perjuicio de los derechos que las leyes del Estado reconocan a las lenguas de las provincias o regiones», disposa textualment l'art. 4); en canvi, la Constitució actual confereix expressament a les altres llengües, que denomina «españolas», la condició de l'oficialitat («Las demás lenguas españolas serán también oficiales», comença establint l'art. 3.2). Segon: mentre que, d'acord amb la Constitució del 1931, el reconeixement de les altres llengües i la determinació del seu abast correspon fer-los a les «leyes del Estado», en la Constitució vigent, l'efectivitat de l'oficialitat ha de fer-se obligatòriament a través dels Estatuts d'autonomia, cosa que garanteix formalment, atesa la rigidesa més gran existent a l'hora de reformar aquesta classe de normes, una estabilitat major. En tercer lloc, la Constitució del 1978 conté un mandat als poders públics —que no es troba a la Constitució republicana— que els obliga a respectar i protegir el conjunt de llengües i modalitats lingüístiques. Aquest respecte i aquesta protecció especial de què han de ser objecte les

1 Milian Massana, Antoni, «La regulación constitucional del multilingüismo», *Revista Española de Derecho Constitucional*, núm. 10, 1984, 123-154.

2 Que són força nombrosos. Entre els més recents, vegeu, per exemple, Vernet, Jaume; Punset, Ramón, *Lenguas y Constitución*, Madrid, Iustel, 2007; Pérez Fernández, José Manuel (coord.), *Estudios sobre el estatuto jurídico de las lenguas en España*, Barcelona, Atelier, 2006. Altres treballs recents que es refereixen, amb més o menys intensitat, al règim lingüístic constitucional serien els dels autors Blanco Valdés, Roberto L.; López Castillo, Antonio; López Basaguren, Alberto, citats tots ells *infra*, a la nota 20.

modalitats lingüístiques és, pel que fa al model, el tret distintiu més remarcable de la Constitució actual, i la novetat que més s'acostaria a aportar-li un salt qualitatiu respecte de les previsions de l'any 1931, sense arribar, no obstant això, a provocar un canvi de model.

Tot i la importància evident de les diferències de règim destacades, en cap cas la Constitució del 1978 s'aparta del disseny estructural de la Constitució del 1931. L'afinitat de principis que hi ha entre ambdós textos, la fa avinent la circumstància que a la norma suprema avui vigent li siguin aplicables en bona part les paraules utilitzades per un prestigiós sociolingüista per definir el model republicà:

«Se diría que la fórmula consagrada durante la República es 'territorial' en el sentido de que restringe el uso de las lenguas nacionales en el territorio autónomo, y que es, al propio tiempo, 'personal[']' porque otorga un derecho individual de ejercicio o elección lingüística. Pero también puede asegurarse, desde otra perspectiva [des de l'accepció sociolingüística dels termes *territorial* i *personal*], que esta fórmula *no* es 'territorial', según los modelos que hemos considerado, ya que excluye la prioridad de la lengua territorial (a excepción, evidentemente, de los territorios de lengua castellana); *ni* es 'personal' porque no extiende el ejercicio de un derecho lingüístico individual, derivado de la condición de ciudadano de un estado bi o plurilingüe, a *todos* los ciudadanos que deseen ejercerlo independientemente del lugar. Al mismo tiempo mantiene las características de estado unitarista al excluir de la administración central y de las relaciones entre los ciudadanos de habla no castellana y los poderes del Estado la posibilidad de utilizar una lengua distinta a la castellana [...].»³

3 Ninyoles, Rafael Ll., «La política lingüística: Modelos y ámbitos», a Autors Diversos, *Las lenguas nacionales en el ámbito de la Administración*, València, Diputació Provincial de València, 1981, 15-39, p. 37-38. La cursiva es de l'autor. Observeu que l'autor utilitza els termes territorial i personal en dues accepcions diferents: jurídica, en la primera part del fragment, i sociolingüística, en la segona part. Així, amb l'accepció jurídica del terme *territorial* s'emfasitza, com element definidor del model, l'espai —«el territorio»— dins del qual *vigeix* el reconeixement d'una llengua, mentre que en l'accepció sociolingüística la paraula territorial posa l'èmfasi a un espai en el qual una llengua rep un reconeixement clarament *prioritari* respecte de les altres, en lloc de referir-se a un espai de vigència del reconeixement. En el cas de l'expressió *personal*, la diferència de sentit entre les dues accepcions no és tan gran. Mentre el terme jurídic fa referència a l'atorgament de drets subjectius, personals o individuals, el terme sociolingüístic complementa la idea de l'atorgament amb l'element de l'exercici amb independència del lloc en què es trobi el titular. Al significat d'aquests termes s'hi refereix amb més detall Solé i Durany, Joan Ramon, en el treball «L'aplicació de la Constitució i de l'Estatut d'autonomia de Catalu-

2 · Èxits i fracassos en la salvaguarda del català, a Catalunya, dins del marc constitucional espanyol

No hi ha cap mena de dubte que el model constitucional espanyol del 1978, desplegat, primer i durant més de vint-i-cinc anys, per l'Estatut d'autonomia del 1979,⁴ i, més recentment, per l'Estatut del 2006,⁵ ha fet possible la consecució de fruits considerables. En destaco dos: la generalització del coneixement del català a Catalunya, i l'extensió del seu ús en àmbits en què amb prou feines hi estava present (administracions públiques, mitjans de comunicació públics, ensenyament,...). La lectura de les dades recollides en els *Informes sobre política lingüística* de la Direcció General de Política Lingüística (Secretaria de Política Lingüística des de l'any 2004), de periodicitat anual; o de les dels Informes 2003-2004 i 2005-2007, editats per l'Observatori de la Llengua Catalana,⁶ fa palès el salt enorme que ha fet la llengua catalana si comparem la situació de finals de la dècada dels setanta amb l'actual.

Ara bé, si mirem atentament els avenços que el català ha tingut durant aquests anys, constatarem fàcilment que en força casos els increments de la presència del català no són mèrit específic, o únic, del marc constitucional i de la legislació que l'ha desplegat, sinó la conseqüència lògica —i, per tant, al marge del model constitucional concret— del simple fet d'haver permès l'ús legal i social d'una llengua —la catalana— que havia estat prohibit o restringit durant decennis.

D'altra banda, l'evolució del català no ha estat favorable en tots els àmbits. N'hi ha de ben rellevants en què la llengua catalana a penes hi és utilit-

nya. Model lingüístic territorial o model personal en els diferents sectors?», publicat en aquest mateix volum.

4 Llei orgànica 4/1979, de 18 de desembre, d'Estatut d'autonomia de Catalunya.

5 Llei orgànica 6/2006, de 19 de juliol, de reforma de l'Estatut d'autonomia de Catalunya (BOE núm. 172, de 20 de juliol de 2006). En ser l'Estatut una disposició estatal, la versió en llengua castellana publicada al BOE és l'única versió autèntica i invocable davant dels tribunals. El mateix dia en què l'Estatut es publicava al BOE, el DOGC publicava també la Llei orgànica 6/2006, en versions catalana i castellana, en les respectives versions lingüístiques del Diari (DOGC núm. 4680, de 20 de juliol de 2006). La publicació al DOGC no té valor autèntic, sinó que únicament es fa per donar-ne publicitat, tal com assenyalava el Decret 306/2006, de 20 de juliol, i atès que l'Estatut és la norma institucional bàsica de Catalunya. Les versions en llengua catalana que acompanyen en nota les versions autèntiques dels articles de l'Estatut reproduïts en el text, són manlleuades del DOGC esmentat.

6 Pons Parera, Eva; Vila i Moreno, F. Xavier, *Informe sobre la situació de la llengua catalana (2003-2004)*, Barcelona, Observatori de la Llengua catalana, 2005; Pons Parera, Eva; Sorolla Vidal, Natxo (coord.), *Informe sobre la situació de la llengua catalana (2005-2007)*, Barcelona, Observatori de la llengua catalana, 2009.

zada. Podem esmentar la presència testimonial del català en l'Administració de Justícia; l'ús social més aviat escàs, sobretot en les relacions socioeconòmiques; la manca de presència en el cinema o en determinades noves tecnologies (videojocs, dvds,...); o la poca integració lingüística, a través del català, de la població immigrada arribada aquests darrers anys a Catalunya, fenomen que, per cert, atès l'elevat nombre de persones que comprèn (més de 850.000 en el període 2000-2007),⁷ té una repercussió sociolingüística indubtable. Pel que fa a la precària integració lingüística a través de la llengua catalana, són il·lustratives les dades sobre el coneixement del català i del castellà de la població immigrada divulgades en un treball recent que posa en relleu el predomini absolut de la llengua castellana respecte a la catalana en aquest punt. Mentre que per al castellà les dades són les següents: el parla i l'escriu (75,7%), el parla però no l'escriu (17,3%), l'entén però no el parla (5,3%) i no l'entén (1,7%); per al català els percentatges són aquests: el parla i l'escriu (12,7%), el parla però no l'escriu (12,7%), l'entén però no el parla (54,7%) i no l'entén (19,8%).⁸ Finalment, són ben eloqüents de la recessió del català enfront del castellà, les dades aparegudes en la molt recent *Enquesta d'usos lingüístics de la població 2008*.⁹ Només cal acarar-les amb les de l'anterior *Estadística d'usos lingüístics a Catalunya 2003*.¹⁰ Cenyint-me a les dades de població segons la llengua habitual, tenim per als anys 2003 i 2008, respectivament, els percentatges següents: català (50,1; 35,6); castellà (44,1; 45,9); ambdues llengües (4,7; 11,9).¹¹

7 D'acord amb les dades oficials, el nombre de persones estrangeres, procedents de l'estranger, arribades a Catalunya durant el període 2000-2007 (ambdós anys inclusivament) suma un total de 869.429. Aquesta xifra resulta de l'addició de les quantitats que corresponen a cada un dels anys compresos en aquell període. Les xifres anuals poden consultar-se en el web de l'Institut Nacional de Estadística. Per suposat, encara quedarien per afegir-hi les persones immigrades irregulars que no s'han empadronat.

8 Sintés Pascual, Elena, «Els trets lingüístics i educatius de la població immigrada», a Ajenjo, Marc; Blanes, Amand; Bosch, Jordi; Parella, Sònia; Recio, Albert; San Martín, Josep; Sintés, Elena, *Les condicions de vida de la població immigrada a Catalunya*, Barcelona, Ed. Mediterrània/Fundació Jaume Bofill, 2008, 47-68, p. 57 i 58, taules 4 i 5.

9 Secretaria de Política Lingüística; Institut d'Estadística de Catalunya, *Enquesta d'usos lingüístics de la població 2008*, Barcelona, Institut d'Estadística de Catalunya, 2009. L'edició digital és accessible a <<http://idescat.cat/p/eulp2008>>.

10 Secretaria de Política Lingüística; Institut d'Estadística de Catalunya, *Estadística d'usos lingüístics a Catalunya 2003*, Barcelona, Institut d'Estadística de Catalunya, 2004.

11 Els percentatges els he manllevats de les publicacions Secretaria de Política Lingüística; Institut d'Estadística de Catalunya, *Estadística d'usos lingüístics...*, p. 28, taula 1.3; i Secretaria de Política Lingüística; Institut d'Estadística de Catalunya, *Enquesta d'usos lingüístics...*, p. 44, taula 1.3, respectivament.

Aquesta evolució ambivalent, però de reducció del percentatge de parlants habituals, viscuda per la llengua catalana al llarg d'aquests últims trenta anys fa oportú que ens demanem si el model constitucional serveix per normalitzar plenament la situació de la llengua catalana, per fer del català llengua de comunicació comuna a Catalunya i, en definitiva, per salvaguardar-la i garantir-ne la supervivència.

En un treball sobre el règim jurídic de la llengua catalana que em va encarregar l'Institut d'Estudis Autònoms per incloure en un llibre col·lectiu destinat a commemorar els vint-i-cinc anys de l'Estatut d'autonomia de Catalunya del 1979, vaig arribar, després d'examinar amb detall el desplegament estatutari durant aquest llarg període, a la consideració final que segueix:

«[...] la protecció plena i efectiva, i la normalització completa del català, demanen, com a mínim, el següent: o bé una política d'indubtable signe territorialitzador en favor del català a Catalunya; o bé una política lingüística personal que estengui el dret d'utilitzar el català davant de totes les institucions centrals de l'Estat, els òrgans centrals de l'Administració general de l'Estat i els òrgans judicials amb jurisdicció a tot el territori de l'Estat i a ser correspost en aquesta llengua en aquestes instàncies. Ara bé, la primera via, en part, i la segona, inexorablement, exigeixen una reforma de la Constitució espanyola del 1978. I això ja no pertoca a l'Estatut, que no és més que un instrument legal que la desplega.»¹²

En altres paraules, conclouia que la regulació de l'Estatut del 1979 era insuficient per protegir plenament i efectiva la llengua catalana i normalitzar-la definitivament, però, a la vegada, que la insuficiència no li era en bona mesura imputable, sinó que era sobretot conseqüència de les limitacions que acompanyen el model constitucional. Aquestes limitacions no són altres que el monolingüisme estatal, amb la marginació consegüent de la llengua catalana de les institucions, organismes i òrgans centrals, i el criteri lingüístic personal que, en gran mesura, regeix en les

12 Milian i Massana, Antoni, «L'ordenació lingüística: estudi jurídic de vint-i-cinc anys de normalització del català a partir de l'article 3 de l'Estatut d'autonomia de Catalunya. Virtuts i dèficits d'aquest precepte», a Autors Diversos, *Vint-i-cinc anys d'Estatut d'autonomia de Catalunya: balanç i perspectives*, Barcelona, Institut d'Estudis Autònoms, 2005, 321-359, p. 359. Treball reproduït posteriorment amb el títol «El règim jurídic de la llengua catalana amb l'Estatut d'autonomia de Catalunya del 1979: balanç i perspectives» a la *Revista de Llengua i Dret*, núm. 47, 2007, 307-351. El fragment manllevat es troba, en aquesta edició, a la p. 347.

comunitats autònomes amb llengua pròpia, criteri que dificulta prioritzar aquesta llengua respecte de la llengua castellana en els corresponents territoris. No obstant això, cal assenyalar que aquest segon aspecte restrictiu depèn, sobretot, de la manera com s'interpreta i s'aplica la Constitució i, per consegüent, podria cedir en força esferes sense acudir a una reforma constitucional.¹³ Més endavant, a l'apartat 5, dedicat a les consideracions finals, comentaré que a Catalunya és possible addicionar-hi noves mesures territorialitzadores sense, en principi, violentar la Constitució.

La consideració final destil·lada en el fragment reproduït de la contribució commemorativa esmentada no era en cap cas una sorpresa absoluta. De fet, en el treball publicat l'any 1984 sobre la regulació del plurilingüisme a la Constitució, ja havia exposat els meus dubtes de la bonesa de l'ordenació constitucional en aquests termes:

«[...] creemos que la regulación que hace el artículo 3 de la Constitución española de 27 de diciembre de 1978 de la realidad multilingüe no es la más adecuada para proteger y salvaguardar las lenguas españolas distintas de la lengua castellana [...]»¹⁴

si bé hi afegia, tot seguit, que:

«[...] debe señalarse, con todo, y para acabar, la importancia de esta regulación constitucional, si se tiene en cuenta la falta de reconocimiento legal del que han sido siempre objeto, a excepción del corto período de la Segunda República, las citadas lenguas españolas.»¹⁵

Importància del reconeixement constitucional, sense cap mena de dubte, vistos els avatars de persecució, prohibició, marginació o simple tole-

13 Tant el model de la Constitució de la Segona República com l'actual admeten prioritzar, dins de l'àmbit territorial en què són oficials, l'ús de les llengües oficials que hi són originàries, si bé amb límits considerables que impedeixen una territorialització exhaustiva o absoluta. Per això, la descripció del model republicà de Ninyoles reproduïda *supra*, en el text, no és prou exacte quan afirma que el model «excluye la prioridad de la lengua territorial». El que exclouia el model de la Segona República era l'establiment d'una prioritat excessiva que desfigurés l'oficialitat del castellà.

14 Milian Massana, Antoni, «La regulación constitucional...», cit., p. 154.

15 Milian Massana, Antoni, «La regulación constitucional...», cit., p. 154.

rància viscuts per la llengua catalana durant molts decennis, però importància i magnitud que, alhora, aquests mateixos precedents tan negatius han contribuït probablement a magnificar, així com van segurament també contribuir durant l'etapa constituent a impedir un reconeixement major, ja que allò atorgat semblava, en aquell context, adequat, o fins i tot exagerat.

Aquest sobredimensionament no ha tingut lloc només amb l'ordenació del plurilingüisme, i és sabut, per exemple, que les circumstàncies especials que van envoltar l'elaboració de la Constitució espanyola —transició d'una llarga dictadura a un règim constitucional democràtic— van condicionar-ne el text. Per això hi ha veus que reclamen la modificació del text constitucional per adaptar allò que va ser concebut en un moment peculiar a les circumstàncies actuals de normalitat. Ara bé, justament aquelles circumstàncies peculiars van propiciar, per exemple, com a precaució per impedir una involució cap a un règim autoritari com el que s'abandonava, i/o davant de la manca de clàusules d'intangibilitat, l'adopció d'un model rígid de reforma constitucional (Títol X de la Constitució); rigidesa notable que, per cert, és singularment extremada en el supòsit, entre altres, de la revisió de l'article 3 CE, o sigui, de la revisió de la regulació constitucional del plurilingüisme (art. 168 CE).¹⁶

¿Per què l'ordenació constitucional del plurilingüisme prevista a l'article 3 CE —cosa que s'ha anat posant en relleu al llarg de la seva vigència— no resulta prou adequada per protegir i salvaguardar de manera efectiva les llengües espanyoles altres que el castellà, i, en concret, la llengua catalana a Catalunya, tot i atribuir-li la condició de llengua oficial en aquest territori?

La raó és molt simple: un model que ceneix el reconeixement de l'oficialitat del català en un territori clos on el castellà gaudeix d'un reconeixement equivalent (i, a través del deure de conèixer-lo, ha gaudit, fins i tot, d'un règim superior, com veurem), i que, a la vegada, no admet la llengua catalana a les institucions centrals de l'Estat, converteix aquesta última

16 El procediment de reforma previst a l'article 168, més gravós que el previst amb caràcter general a l'article 167, exigeix un quòrum especialment reforçat (dos terços) a cada Cambra; la dissolució de les Corts; la ratificació de la decisió per les noves Cambres; l'aprovació del text constitucional per majoria de dos terços de les Cambres escollides, i un referèndum. Aquest procediment particularment rígid està previst per a la revisió total de la Constitució i per a les revisions parcials que afectin el Títol preliminar (que és on figura l'art. 3 CE), el Capítol segon, Secció primera del Títol I (que és el que tracta dels drets fonamentals i de les llibertats públiques) i el Títol II (que regula la Corona).

llengua en una llengua *inútil* en l'àmbit estatal i *innecessària*, encara que hi sigui útil, a Catalunya. Ho corrobora el coneixement molt més estès del castellà respecte del català entre la població, procedent de l'estranger, immigrada a Catalunya, diferència que no s'explica només pel fet que un percentatge significatiu d'aquesta població —aproximadament el 35%—¹⁷ ja conegui el castellà en arribar a Catalunya pel fet de provenir de països llatinoamericans on hi és parlada. Amb els condicionants del model constitucional, la tria lingüística entre les dues llengües oficials a Catalunya no és neutre, sinó que està decantada.

En una societat com la de la Segona República, en la qual encara predominava la vida rural i en la qual els moviments migratoris eren territorialment limitats i relativament escassos, el mer reconeixement local del català tal vegada bastava. Però el model lingüístic de la Segona República —que, com hem vist, la Constitució del 1978 reprèn amb alguns correctius i additaments— resulta del tot inapropiat, per no dir obsolet i caduc, en una societat postindustrial com la nostra en què el percentatge de població dedicada a cada un dels tres sectors econòmics clàssics —agricultura, indústria i serveis— s'ha alterat dràsticament;¹⁸ en què les migracions —per raons laborals, però també de retir (la anomenada gerontomigració)— són un fet quotidià, i en què el nivell supranacional, de nou encuny, adquireix protagonisme. En definitiva, en una societat immersa de ple en el procés de

17 Aquest és el percentatge que vaig inferir, a partir de les dades oficials, en un treball anterior. Vegeu Milian i Massana, Antoni. *Globalización y requisitos lingüísticos: una perspectiva jurídica. Supraestatalidad, libre circulación, inmigración y requisitos lingüísticos*, Barcelona, Atelier, 2008, p. 87-89, en especial la nota 102. Aquest llibre correspon a la versió en llengua castellana i ampliada del meu treball «Supraestatalitat, immigració i requisits lingüístics. Límits jurídics supraestatals a l'establiment de requisits lingüístics i estudi dels requisits relatius al català que a Catalunya es pode exigir a la immigració estrangera», publicat en el llibre col·lectiu: Milian i Massana, Antoni (coord.), *Mundialització, lliure circulació i immigració, i l'exigència d'una llengua com a requisit*, Barcelona, Institut d'Estudis Autònoms, 2008, 13-108 (en aquesta versió, el percentatge es recull a la p. 58, nota 88).

18 Ben expressives són les dades percentuals que he elaborat a partir de les xifres de població censal activa per sexe i sectors econòmics 1900-1991 («Series Históricas de datos censales») de l'Institut Nacional d'Estadística (INE) i a partir de dades de població contingudes a l'*Anuario Estadístico de España, 2009*, del mateix INE. En efecte, en resulten els percentatges següents: 1930 (agricultura: 46,1%; indústria: 30,5%; serveis: 21,2%; mal especificats i no classificats: 2,3%); 1970 (agricultura: 24,8%; indústria: 37,4%; serveis: 36,5%; mal especificats i no classificats: 1,3%); 1981 (agricultura: 14,5%; indústria: 35,9%; serveis: 41,6%; mal especificats i no classificats: 8,0%); 2008 (agricultura: 4,2%; indústria: 27,5%; serveis: 64,5%; mal especificats i no classificats: 3,8%). En la confecció dels percentatges del sector indústria, he agregat les xifres corresponents a indústria i a la construcció.

mundialització, que res té a veure amb la societat agrària i industrial del primer terç del segle XX.

Davant de les insuficiències apreciades, em proposo, a continuació, explorar succintament com el model lingüístic de la Constitució espanyola del 1978 ha estat interpretat i aplicat durant els 30 anys de vigència, amb la finalitat de constatar l'elasticitat del marc constitucional i amb l'objectiu de poder considerar —cosa que faré cap al final del treball (*infra*, als apartats 5 i 6)— si caldria, i si cabria, una aplicació més flexible de la Norma Suprema per salvaguardar de manera efectiva la llengua catalana, o si, fins i tot, el que es fa imprescindible és una revisió del model lingüístic constitucional.

En el fragment més amunt reproduït, que correspon a la contribució commemorativa del vint-i-cinquè aniversari de l'Estatut d'autonomia de Catalunya del 1979, havia apuntat la necessitat de prioritzar l'ús del català a Catalunya, a través d'una política lingüística marcadament territorial, o la peremptorietat d'estendre els drets personals relatius a l'ús oficial del català a les institucions, organismes i òrgans centrals de l'Estat, única manera d'aconseguir que el català sigui *necessari* a Catalunya, o *útil* en l'àmbit estatal, circumstàncies, l'una o l'altra, indispensables perquè el català pugui sobreviure i perpetuar-se.

Passem, doncs, a veure fins a quin punt el model constitucional ha admès o consent una política lingüística territorial en favor del català a Catalunya que faci del català no només una llengua útil, sinó també necessària, i fins a quin punt el model susdit ha permès i permet usos oficials del català en l'àmbit estatal central. Començo per tractar de la territorialitat —terme que uso en l'accepció sociolingüística— a Catalunya (apartat 3), on per cert, també hi ha una territorialitat lingüística en favor del castellà, com veurem, i serà després, a l'apartat 4, que comentaré l'extensió de la personalització en el nivell estatal.

3 · Territorialitat lingüística a Catalunya en favor del català i en favor del castellà

3.1 · Territorialitat lingüística a Catalunya favorable al català

A Catalunya hi ha àmbits per als quals, en base a la condició de llengua pròpia de Catalunya del català [art. 2.2, lletra a, de la Llei del Parla-

ment de Catalunya 1/1998, de 7 de gener, de política lingüística (d'ara endavant, Lpl); posteriorment també art. 6.1 de l'Estatut d'autonomia de Catalunya del 2006 (d'ara endavant, EC 2006)], la legislació lingüística prescriu un ús preferent d'aquesta llengua; o sigui, àmbits en els que, per tant, la normativa tendeix a implantar-hi un model lingüístic tendencialment territorial.¹⁹ Sens dubte, el més paradigmàtic és el de l'ensenyament no universitari, on el català hi té un protagonisme destacat, vist que aquesta llengua s'ha d'utilitzar «normalment com a llengua vehicular i d'aprenentatge» (art. 21.1 Lpl; posteriorment també art. 35.1 EC 2006). L'ús preferent del català en l'ensenyament no universitari ha estat admès pel Tribunal Constitucional (sentència 334/1994, de 23 de desembre de 1994), sempre que es garanteixi ensenyament en castellà; un mínim d'ensenyament en castellà que el Tribunal no precisa, però que el sistema lingüístic escolar català satisfà, en qualsevol cas —no debades el Tribunal el va declarar ajustat a la Constitució—, en la mesura que garanteix als infants el dret a rebre el «primer ensenyament en llur llengua habitual, ja sigui aquesta el català o el castellà» (art. 21.1 Lpl; amb anterioritat —sense el pronom «aquesta»— art. 14.2 de la Llei del Parlament de Catalunya 7/1983, de 18 d'abril, de normalització lingüística a Catalunya); un mínim que, en tot cas, ha de comprendre el fet de permetre adquirir un nivell de comprensió i expressió correcta del castellà

19 Els àmbits o sectors més significatius per als quals l'ordenament estableix un ús preferent de la llengua catalana són les administracions catalanes (en les actuacions internes, en llurs procediments administratius i en les seves relacions mútues) (art. 6.1 i 50.5 EC 2006; art. 2.2, lletra a, 9.1 i 10.1 Lpl); l'ensenyament no universitari (art. 6.1 i 35.1 EC 2006; art. 2.2, lletra a, 20 i 21.1 Lpl), i els mitjans de radiodifusió i televisió públics (art. 6.1 EC 2006; art. 2.2, lletra a, art. 25. 1 Lpl). També trobem regulacions de signe territorial en algunes activitats socioeconòmiques i en alguns seveis a través del mandat exprés que determinats documents i activitats han de redactar-se o realitzar-se, almenys, o com a mínim, en català (art. 15.5, 31.1 i 2, 32.3, 33, 34.2 i 36.4 Lpl). Aquest darrer tipus de preceptes han estat dictats a redós de l'article 3.3 CE i de l'article 3.3 de l'Estatut d'autonomia del 1979 (d'ara endavant, EC 1979). Per saber amb més detall els àmbits sectorials on s'aplica una legislació lingüística territorialitzadora, vegeu Solé i Durany, Joan Ramon, «L'aplicació de la Constitució i de l'Estatut...», cit., publicat dins d'aquest mateix volum. Vegeu, també, amb referències del dret comparat, Urrutia Libarona, Iñigo, «Los requisitos lingüísticos en la actividad socioeconómica y en el mundo del audiovisual», a Milian i Massana, Antoni (coord.), *Mundialització, lliure circulació...*, cit., 173-310. Per un estudi sistemàtic i detingut dels preceptes de la Llei de política lingüística que manen utilitzar, almenys, el català en determinats serveis i activitats, vegeu Milian i Massana, Antoni, *Público y privado en la normalización lingüística. Cuatro estudios sobre derechos lingüísticos*, Barcelona, Atelier/Institut d'Estudis Autonòmics, 2001, p. 113-159.

si l'ensenyament d'aquesta llengua no resulta suficient per fer-ho possible.²⁰ En summa, la territorialitat en favor del català no pot ser absoluta

20 Milian i Massana, Antoni, «Comentarios en torno de la Ley del Parlamento de Cataluña 1/1998, de 7 de enero, de Política Lingüística», *Revista de Administración Pública*, núm. 157, 2002, 337-366, p. 350-353; Milian i Massana, Antoni, «Los límites jurídicos existentes para la configuración del sistema lingüístico escolar del País Vasco y vías para la reforma del sistema vigente», *Revista Vasca de Administración Pública*, núm. 79, 2007, 71-103, p. 79 i 80. Milian i Massana, Antoni, *Drets lingüístics i dret fonamental a l'educació. Un estudi comparat: Itàlia, Bèlgica, Suïssa, el Canadà i Espanya*, Barcelona, Institut d'Estudis Autònoms, 1992. (N'existeix una edició en llengua castellana, actualitzada, de l'any 1994, editada per Civitas en col·laboració amb l'Escola d'Administració Pública de Catalunya). Un resum recent del model lingüístic escolar català el trobareu a Pons, Eva; Vernet, Jaume, «La llengua de l'ensenyament a les comunitats autònomes amb llengua pròpia», *Revista d'Estudis Autònoms i Federals*, núm. 8, 2009, 144-191, p. 162-166. Sobre el nivell de coneixement de les llengües oficials que cal haver adquirit en acabar l'Educació Secundària Obligatòria, vegeu l'article 23, lletra h, de la Llei orgànica 2/2006, de 3 de maig, d'educació, i l'article 21.3 Lpl. Darrerament han aparegut treballs especialment crítics amb el model lingüístic escolar català de conjunció lingüística. Vegeu, per exemple, Blanco Valdés, Roberto L., «La Constitución y las lenguas. ¿Qué fue de la cooficialidad lingüística?», *Claves de razón práctica*, núm. 188, 2008, 20-28, p. 27 i 28, el qual, per cert, silencia el fragment més significatiu («es legítimo que el catalán [...] sea el centro de gravedad de este modelo de bilingüismo...»), contingut en el FJ 10) de la sentència del Tribunal Constitucional 337/1994, de 23 de desembre; López Castillo, Antonio, «Aproximación al modelo lingüístico español: un apunte crítico», *Revista de Derecho Político*, núm. 71-72, 2008, 309-346, en particular p. 337-345. Amb una argumentació més tècnica i elaborada: López Basaguren, Alberto, «Las lenguas oficiales entre Constitución y Comunidades Autónomas: ¿Desarrollo o transformación del modelo constitucional?», *Revista Española de Derecho Constitucional*, núm. 79, 2007, 83-112, p. 101-107. Aquest autor ja s'havia manifestat en contra amb anterioritat: López Basaguren, Alberto, «Los derechos lingüísticos entre mayoría y minoría. (Algunas observaciones acerca de la proyección de la cooficialidad lingüística sobre el Poder Judicial)», a Corcuera Atienza, Javier, *Los nacionalismos: globalización y crisis del Estado-Nación*, Madrid, Consejo General del Poder Judicial, 1999, 135-169, p. 149, nota 14. Molt més ponderat, en acceptar el model de bilingüisme integral o de conjunció lingüística i qüestionar-ne només el desenllaç culminat amb la Lpl i l'Estatut d'autonomia de Catalunya del 2006, Fernández Farreres, Germán, «La lengua de la enseñanza», a Requero Ibáñez, José Luis; Martínez López-Muñiz, José Luis, *Los derechos fundamentales en la educación*, Madrid, Consejo General del Poder Judicial, 2008, 297-348, p. 343-345.

No tinc el propòsit de tercerejar aquí en aquesta polèmica. Em remeto als meus treballs citats en l'encapçalament d'aquesta nota, on ja vaig explicar el model català i els límits internacionals i constitucionals a què està subjecta la regulació lingüística escolar de les comunitats autònomes, límits que, en principi, aquell model respecta. La normativa del model català, que, segons el Tribunal Superior de Justícia de Catalunya, no s'ajustava a la legalitat —a causa de l'absència d'un procediment en les normes de preinscripció i matrícula de l'alumnat que garantis i fes efectiu l'exercici del dret dels infants a rebre el primer ensenyament en llur llengua habitual, quan aquesta llengua és la castellana—, ha estat modificada a partir de l'any 2006 amb la incorporació d'un procediment que consisteix en què «els pares, mares o tutors/es dels i les alumnes que desitgin que els seus fills o filles rebin els primers ensenyaments en llengua castellana ho han de sol·licitar a la direcció del centre en el qual siguin admesos un cop formalitzada la matrícula. Les peticions que rebin els centres [acaba dient el precepte] s'han de comunicar de

manera immediata als serveis territorials corresponents.» (Segon paràgraf del punt 17.6 de l'art. 17 de la Resolució EDU/553/2009, de 2 de març, per la qual s'aproven les normes de preinscripció i matrícula de l'alumnat als centres educatius per al curs 2009-2010 en els ensenyaments sufragats amb fons públics d'educació infantil, d'educació primària, d'educació secundària obligatòria, de batxillerat, de formació professional, artístics, d'esports, d'idiomes o de formació de persones adultes). El primer paràgraf del punt 17.6 estableix prèviament, al seu torn, que els directors i les directores dels centres públics i els titulars dels centres privats concertats, o la persona en qui deleguin, han de mantenir una entrevista amb els pares, mares, tutors/es o guardadors/es de l'alumnat menor d'edat que es matriculi per primera vegada al centre, per tal d'informar-los «de tots els aspectes del centre, en particular en relació amb el seu projecte educatiu i *lingüístic*, i d'atendre les consultes que els formulin.» (La cursiva és meua). De tota manera, el procediment que ha estat finalment establert no satisfà plenament, en la mesura que la Resolució no ordena res sobre el contingut dels impresos pel que fa al tema que ens ocupa, allò que el Tribunal Superior de Justícia de Catalunya manava en els seus pronunciaments, i que consistia en haver d'introduir en el model oficial de preinscripció una pregunta (amb el suggeriment, o el mandat (?), de l'afegit d'un parell de caselles noves) on es demanés la llengua habitual de l'alumne [sentències núm. 1062/2004, de 14 de setembre de 2004 (RJCA 2004\972) i 884/2005-SE, de 24 de novembre de 2005 (RJCA 2005\997), ambdues de la Secció Cinquena de la Sala contenciosa administrativa; la primera confirmada en recurs de cassació per la Sala contenciosa administrativa del Tribunal Suprem (Secció Quarta) en la sentència de 12 de desembre de 2008 (RJ\2008\7336)]. La nova normativa és, doncs, censurable, al marge del fet que el mandat del Tribunal, en determinar el procediment a seguir sense deixar cap altra opció procedimental, incorri en un activisme judicial excessiu.

L'Estatut d'autonomia de Catalunya del 2006 ha fet seu el model lingüístic escolar català a l'article 35. Per això, els detractors d'aquest model denuncien la inconstitucionalitat del susdit article de l'Estatut i, alguns, aprofiten l'espera de la sentència del Tribunal Constitucional —recordem que aquest article va ser impugnat davant de l'interpret suprem de la Constitució (recurs d'inconstitucionalitat núm. 8045/06 promogut per més de cinquanta Diputats del Grup Popular del Congrés, admès per una providència de 27 de setembre de 2006, encara no resolt)— per atacar-lo frontalment. Al respecte, la qüestió que al meu entendre, a la llum de la jurisprudència constitucional actual, podria resultar controvertida és el fet que l'article 35 no tingui en compte, de manera *expressa*, que cal garantir un espai d'ensenyament en castellà. El dubte prové de si n'hi ha prou amb la fórmula que utilitza l'apartat primer d'aquell precepte —«[e]l catalán debe utilizarse *normalmente* como lengua vehicular y de aprendizaje»— per entendre inclòs de manera implícita aquell ensenyament en castellà, i de si la inclusió implícita, en no ser inequívoca, és una garantia suficient. El mateix cal dir de l'article 6.1 EC 2006, quan es refereix a l'ensenyament. En aquest sentit, el meu parer és que l'article 35.1 no vulnera la Constitució (tampoc l'art. 6.1), però que exigeix una lectura conforme amb la Norma Fonamental. Per aquest motiu és probable que el Tribunal Constitucional, en decidir sobre la constitucionalitat de l'article 35, recorri a una sentència interpretativa que precisi la presència de castellà mínima necessària [a la STC 337/1994, el Tribunal reconeixia «el derecho de los ciudadanos a recibir, durante los estudios básicos [...], enseñanza en catalán y en castellano» (FJ 10)], presència que en tot cas ha d'incloure l'ús docent del castellà allà on l'ensenyament d'aquesta llengua no basti per assolir-ne el nivell de coneixement que cal adquirir segons la normativa. Una sentència interpretativa que precisi l'abast màxim de l'expressió *normalment* no ultrapassaria les facultats jurisdiccionals del Tribunal Constitucional. A les sentències interpretatives, i al risc que impliquin una intervenció il·legítima del Tribunal, m'hi refereixo, amb més detall, *infra*, cap al final de l'apartat 3.2.1, amb referència als articles 35.1 i 6.1 EC 2006 en la nota 52. El Tribunal Constitucional

en el camp de l'ensenyament, així com tampoc no ho pot ser en els altres àmbits sectorials, perquè l'exclusió del castellà aniria en contra del model constitucional, que li reconeix la condició de llengua oficial a Catalunya i, com diu ara l'Estatut d'autonomia del 2006, de Catalunya.

Precisament perquè la territorialitat no pot ser completa, tampoc no és possible disciplinar un ús exclusiu del català en el si de les administracions públiques de Catalunya.

Pel que fa a aquestes, hi cap estatuir que habitualment o normalment empraran el català, però no que l'utilitzaran de manera exclusiva. Aquest ús habitual o normal és allò que mana concretament l'article 9.1 Lpl quan diu que

«[l]a Generalitat, les administracions locals i les altres corporacions públiques de Catalunya, les institucions i les empreses que en depenen i els concessionaris de llurs serveis han d'emprar el català en llurs actuacions internes i en la relació entre ells.»

també s'haurà de pronunciar sobre la constitucionalitat de l'article 6.1 EC 2006, en haver estat objecte d'impugnació en el recurs d'inconstitucionalitat citat més amunt i en el recurs d'inconstitucionalitat núm. 8675/06, promogut pel Defensor del Poble i admès per providència de 10 d'octubre de 2006. Actualment el Parlament de Catalunya està elaborant una llei d'educació, el Projecte de la qual (en el moment de tancar el nostre treball, el text corresponent al Dictamen de la Comissió d'Educació i Universitats: BOPC, VIII legislatura, 6è període, núm. 466, de 12 de maig de 2009) dedica un títol sencer (el segon, art. 9 a 18) a regular la llengua en el sistema escolar d'aquest país, amb la voluntat de refermar el model lingüístic escolar català i blindar-lo de decisions estatals com ara el contingut del Reial decret 1513/2006, de 7 de desembre, pel qual s'estableixen els ensenyaments mínims de l'educació primària. Aquest Reial decret, com és sabut, incrementa en una hora l'ensenyament del castellà o obliga a impartir una hora d'ensenyament en castellà fora de l'aprenentatge d'aquesta llengua, si les estructures lingüístiques comunes de les llengües s'ensenyen en una llengua diferent de la castellana. El Govern català té plantejat un conflicte positiu de competència davant del Tribunal Constitucional, en considerar-se competent en la matèria, i n'ha retardat l'aplicació a Catalunya, fet que ha derivat en el dictat d'una mesura cautelar positiva per part de la Sala contenciosa administrativa del Tribunal Superior de Justícia de Catalunya (Secció Cinquena), a través d'una interlocutòria de 4 de juliol de 2008 (RJCA\2008\311). No escau ara analitzar aquí el titular de la competència per regular aquesta qüestió curricular concreta, ni si el contingut material o substantiu del projecte de llei és respectuós amb els límits constitucionals. Ocasí hi haurà per fer-ho, una vegada sigui aprovat. Sense prejutjar el text en l'estadi actual, em permeto suggerir d'incloure una clàusula com la que segueix, que podria fer de clau de volta: «Si en algun centre escolar resulta que, excepcionalment, els alumnes no adquireixen el nivell de castellà que la legislació estableix, l'Administració l'autoritzarà perquè s'hi imparteixin classes en castellà en el nombre d'hores que sigui necessari per a l'adquisició d'aquell nivell, i que respecti, alhora, l'adquisició del nivell de coneixement de la llengua catalana que estigui prescrit.»

Certament, aquesta primera part de l'apartat 1 de l'article 9, tal com està redactada, permetria pensar en la prescripció d'un ús exclusiu del català en l'activitat interna i en les relacions interadministratives catalanes, cosa que seria inconstitucional, d'acord amb el que hem dit. Però aquesta interpretació s'esvaeix quan llegim l'incís que ve a continuació: «[t]ambé l'han d'emprar *normalment* en les comunicacions i les notificacions [...]», i això perquè aquest incís, mitjançant l'adverbi *també*, estén la modulació de l'adverbi *normalment* a la frase inicial, bo i eliminant aquella ombra d'exclusivitat. Així ho va entendre el Tribunal Superior de Justícia de Catalunya: va ser en base a aquesta projecció del terme *normalment* del segon incís en el primer que el Tribunal Superior va decidir que no procedia plantejar una qüestió d'inconstitucionalitat davant del Tribunal Constitucional respecte de l'article 9.1.²¹

Si partim de l'opinió que és possible instaurar l'ús preferent del català —cosa que ja he argumentat en altres ocasions²² i que, per cert, no és compartida per tothom—,²³ el problema legal que realment planteja l'article 9.1

21 Vegeu el fonament de dret cinquè de la sentència núm. 50/2001, de 18 de gener, de la Sala contenciosa administrativa del Tribunal Superior de Justícia de Catalunya (Secció Cinquena), en particular els paràgrafs desè i onzè. Aquest dos paràgrafs els reproduïm, en el fonament de dret sisè, de la posterior sentència núm. 1230/2003, de 3 de desembre, de la mateixa Sala i Secció, en la qual el Tribunal també decideix no plantejar la qüestió d'inconstitucionalitat. Vegeu, així mateix, la sentència núm. 372/2004, de 19 de març, de la mateixa Sala i Secció, on de nou es reproduïxen aquells dos paràgrafs per concloure que és possible una interpretació de l'article 9.1 conforme amb la Constitució i decidir, en conseqüència, que no procedeix plantejar qüestió d'inconstitucionalitat (fonament de dret tercer). De fet, la part actora només havia sol·licitat expressament que el Tribunal plantegés la qüestió d'inconstitucionalitat en els recursos d'apel·lació resolts a la segona i tercera sentències. En el cas de la primera, no ho havia demanat de manera expressa.

22 Milian i Massana, Antoni, «Comentarios en torno de la Ley...», cit., p. 341-343, sobretot la nota 9; Milian i Massana, Antoni, «La convivencia lingüística en Cataluña: reflexiones en torno de la regulación del catalán y del castellano en las Administraciones Públicas catalanas, a partir de la Ley del Parlamento de Cataluña 1/1998, de 7 de enero, de Política Lingüística», *Revista Vasca de Administración Pública*, núm. 69(II), 2004, 151-184, p. 153-161; Milian i Massana, Antoni, «El règim jurídic de la llengua...», cit., p. 317 i 318.

23 A favor de la possibilitat legal d'establir un ús preferent del català s'han manifestat, per exemple, Leguina Villa, Jesús, «Principios constitucionales y estatutarios en materia lingüística: su aplicación en la actividad de los órganos judiciales», a Agirreazkuenaga Zigorraga, Iñaki (dir.), *La administración de justicia en un estado plurilingüe*, Madrid, Consejo General del Poder Judicial, 1999, 255-272, p. 269-271; Ferret i Jacas, Joaquim, «El català com a 'llengua pròpia' de les Administracions públiques de Catalunya», a Autors Diversos, *Estudis jurídics sobre la Llei de política lingüística*, Barcelona/Madrid, Institut d'Estudis Autònomic/Marcial Pons, 1999, 107-140, en particular p. 122-138; i Vernet, Jaume (coord.); Pons, Eva; Pou, Agustí; Solé, Joan Ramon; Pla, Anna Maria, *Dret lingüístic*, Valls, Cossetània, 2003, p. 167 i 168, i 126-130. En contra, entre d'altres: Blanco Valdés, Roberto L., «La Constitución y las lenguas...», cit.; en part

Lpl, o l'article 10.1 de la mateixa Llei,²⁴ no és el del manament d'un eventual ús exclusiu del català, que, com hem vist, no hi és estatutit, sinó el de determinar fins a on pot arribar l'exigència d'haver-lo d'emprar normalment, sense que es consideri una exclusió del castellà; dit d'una altra manera, la determinació de quin és l'espai que la utilització preferent del català ha de deixar al castellà perquè l'ús del català no pugui qualificar-se d'excloent i contradictori amb les exigències del principi de la cooficialitat de l'article 3 CE.

En treballs anteriors ja he posat en relleu que de l'ordenació legal vigent no es desprèn de cap de les maneres un ús exclusiu i excloent de la llengua catalana.²⁵ La utilització del castellà que resulti dels drets d'opció lingüística passius reconeguts als ciutadans (art. 36.3 de la Llei estatal 30/1992; art. 9.1 i art. 10 Lpl; més recentment art. 50.5 EC 2006), o que imposa la Llei estatal 30/1992 per als documents, expedients o parts d'aquests que hagin de produir efectes fora de Catalunya i del territori de les altres comunitats autònomes on el català també és oficial (art. 36.3 de la Llei estatal 30/1992), permet asseverar que som lluny de l'exclusió del castellà. En la meua opinió, doncs, amb aquests usos preceptius del castellà, n'hi hauria prou per entendre respectada l'oficialitat d'aquesta llengua. Al respecte, convé recordar que el Tribunal Constitucional —ho he exposat detingudament en un altre lloc—²⁶ només condiciona l'ús indis-

també López Basaguren, Alberto, «Las lenguas oficiales entre Constitución y Comunidades Autónomas...», cit., p. 90-97.

- 24 L'article 10.1 Lpl ordena emprar el català en els procediments administratius de les administracions catalanes, ús que, encara que no estigui expressament mediatitzat per l'expressió normalment, no serà exclusiu, ja que la Llei reconeix als interessats el dret a rebre les notificacions i una testimoniança d'allò que els afecta en castellà si ho sol·liciten (art. 10, apartats 1 i 2 Lpl). D'altra banda, el Tribunal Superior de Justícia de Catalunya, en les sentències, ja citades, de la Sala contenciosa administrativa (Secció Cinquena) de 18 de gener de 2001 i 19 de març de 2004, fonaments de dret cinquè i tercer, respectivament, arriba a fer extensiu el terme *normalment* de l'article 9.1 a l'article 10 Lpl, a través d'una interpretació sistemàtica i integradora. El dret dels interessats a rebre les notificacions i una testimoniança d'allò que els afecta en la llengua oficial que escullin el garanteix el paràgraf segon de l'apartat primer de l'article 36 de la Llei estatal 30/1992, de 26 de novembre, de règim jurídic de les administracions públiques i del procediment administratiu comú. Recordem que aquesta llei estatal, en virtut de l'article 149.1.18 CE, estableix i regula les bases del règim jurídic, el procediment administratiu comú i el sistema de responsabilitat de totes les administracions públiques (art. 1), i que vincula, en conseqüència, la legislació de les comunitats autònomes.
- 25 Milian i Massana, Antoni, «La convivència lingüística en Catalüña...», cit., p. 155-161; Milian i Massana, Antoni, «El règim jurídic de la llengua...», cit., p. 317.
- 26 Milian i Massana, Antoni, «Comentarios en torno de la Ley...», cit., p. 341-343, en especial la nota 9.

tint a favor de les llengües pròpies de les comunitats autònomes, en l'àmbit de les administracions públiques, al compliment de dos requisits: 1) que no puguin derivar-se lesions dels eventuais drets dels interessats i 2) que no s'exclouï el castellà; requisits que en el nostre ordenament queden precisament garantits suficientment, segons l'Alt Tribunal, a través dels drets passius d'opció lingüística reconeguts als ciutadans, i mercès a l'obligada traducció al castellà dels documents, expedients o parts d'aquests que hagin de produir efectes fora de Catalunya i fora del territori de les altres comunitats autònomes on el català també és oficial.

Nogensmenys, val la pena recordar que el Tribunal Superior de Justícia de Catalunya no comparteix del tot aquest parer, ja que considera que l'ús institucional de la llengua castellana queda exclòs (i, per tant, l'ús oficial) si només se'n garanteix l'ús a través dels dos supòsits en què s'ha d'emprar imperativament el castellà.²⁷ Per aquest motiu, el Tribunal Superior declara la nul·litat de tots aquells preceptes dels reglaments impugnats que disposen que s'ha d'emprar el català, sense modular aquest mandat (per exemple, a través d'expressions com *normalment* o *preferentment*), encara que estableixin que l'han d'emprar sens perjudici dels drets lingüístics dels ciutadans previstos a l'ordenament; en canvi, considera vàlids els preceptes que ordenen que les administracions de Catalunya han d'emprar normalment, o preferentment, el català, amb el benentès que aquest ús normal, o preferent, del català no impedeix utilitzar el castellà més enllà dels casos en què l'ús és preceptiu. De fet, la legislació, quan estableix que cal emprar normalment, o preferentment, el català, no impedeix altres usos de la llengua castellana diferents dels que estan expressament garantits, usos que, afegim nosaltres, han de ser, en tot cas, específics i esporàdics, però mai generals, ja que, si no, l'ús normal del català deixaria de ser un ús habitual o general, que és el que pretén institucionalitzar l'expressió *normalment*. Per això, el Tribunal Superior, després d'assenyalar que «[l]o que sí que es reprochable es la imposición del uso institucional de una de las dos lenguas oficiales excluyendo la utilización de otra», declara que aquesta exclusió

27 Sentències ja esmentades *supra*, a la nota 21, núm. 50/2001, de 18 de gener; 1230/2003, de 3 de desembre, i 372/2004, de 19 de març, de la Sala contenciosa administrativa del Tribunal Superior de Justícia de Catalunya (Secció Cinquena). En aquestes sentències s'examina, respectivament, la legalitat de diferents preceptes del Reglament d'ús de la llengua catalana de la Universitat Rovira i Virgili, del Reglament de mesures per a la regulació i foment de l'ús del català a la Universitat Pompeu Fabra i del Reglament d'ús de la llengua catalana de l'Ajuntament de Sabadell.

«se evita con la adjetivación de expresiones como ‘normalmente’, etc., de acuerdo con su recto sentido, tal como ya sentó la citada sentencia de este Tribunal, de 18 de enero de 2001, teniendo a la vista la doctrina sentada por el Tribunal Constitucional.»²⁸ Ara bé, com hem vist, el «recto sentido», segons el Tribunal, consisteix en el fet que el terme *normalment* cobreix un ús del castellà que ha d’anar més enllà, o que no ha de dependre, del que pugui provenir dels dos supòsits en els quals les administracions públiques de Catalunya han d’emprar preceptivament el castellà. Altrament, hi hauria una «imposición del uso institucional de una de las dos lenguas oficiales excluyendo la utilización de [la] otra»,²⁹ cosa inadmissible. Ja he manifestat que no comparteixo aquesta opinió —que el *normalment* hagi de suposar el garantir un ús del castellà al marge dels usos preceptius (no m’oposo, en canvi, al fet que, a través del *normalment*, puguin haver altres usos esporàdics o específics del castellà)—, la qual, contràriament al que afirma el Tribunal, no deriva necessàriament de la doctrina fins ara constituïda pel Tribunal Constitucional. És molt probable que el Tribunal Superior rebutgi, sense dir-ho expressament, que la presència del castellà, més enllà del supòsit d’extraterritorialitat, pugui dependre únicament de la aleatorietat de la voluntat dels ciutadans i dels interessats en el procediment, en lloc de tenir garantit, *per se*, un «ús institucional».

En resum, en cap cas hi ha una exclusió de la llengua castellana, com alguns, amb particular virulència, han volgut fer creure, i, al meu entendre, la territorialització lingüística parcial de les administracions de Catalunya en favor de la llengua catalana s’ajusta plenament a les exigències constitucionals.

L’any 2006, el nou Estatut d’autonomia de Catalunya va irrompre en aquesta territorialització, assumint-la en el nivell estatutari. Exactament, es va inscriure en la norma estatutària un text gairebé idèntic al de l’article 9.1 Lpl. El trobem a l’article 50.5 EC 2006, que disposa el següent:

«La Generalitat, la Administración local y las demás corporaciones públicas de Cataluña, las instituciones y las empresas que dependen de las mismas y los concesionarios de sus servicios deben utilizar el catalán en

²⁸ Paràgraf sisè del fonament de dret quart de la sentència núm. 1230/2003, de 3 de desembre, de la Sala contenciosa administrativa del Tribunal Superior de Justícia de Catalunya (Secció Cinquena).

²⁹ *Ibidem*.

sus actuaciones internas y en la relación entre ellos. También deben utilizarlo en las comunicaciones y las notificaciones dirigidas a personas físicas o jurídicas residentes en Cataluña, sin perjuicio del derecho de los ciudadanos a recibirlas en castellano si lo piden.»³⁰

De les escasses diferències que existeixen entre el redactat de l'article 9.1 Lpl i el de l'article 50.5 EC 2006, n'hi ha una que mereix ser ara ressaltada per les seves possibles conseqüències materials, que no són irrellevants. Observeu com el segon incís de l'article 50.5 EC 2006 omet l'adverbi *normalment* («normalmente») que, en canvi, figura en el segon incís de l'article 9.1 Lpl, adverbi que, com ja sabem, va servir al Tribunal Superior de Justícia de Catalunya per interpretar conforme amb la Constitució el primer incís de l'article 9.1 Lpl i, a través d'una interpretació sistemàtica i integradora, l'article 10.1 de la mateixa Llei. Aleshores, a la vista d'aquesta omisió, ¿hem de concloure que l'apartat 5 de l'article 50 EC 2006 és inconstitucional? No sóc partidip d'una aital opinió. Ja he dit abans que, al meu entendre, no hi ha exclusió del castellà si la norma reconeix drets d'opció lingüística passius als ciutadans —condició que aconsegueix l'article 50.5— i pel fet que les administracions de Catalunya han d'emprar el castellà en les relacions extraterritorials, obligació que cedeix quan la relació recau en una comunitat autònoma en què el català hi té també la condició de llengua oficial.

Com que l'apartat 5 de l'article 50 EC 2006 ha estat objecte de recurs d'inconstitucionalitat,³¹ el Tribunal Constitucional s'haurà de pronunciar sobre la seva compatibilitat amb la Constitució. De la doctrina emesa per l'Alt Tribunal s'infereix la possibilitat d'estatuir un ús indistint de les llengües oficials pròpies de les comunitats autònomes que coincideix amb el que instaura l'article 50.5 EC 2006. De tota manera, si, finalment, el Tribunal Constitucional modificava el seu criteri i feia seva l'opinió més restrictiva del Tribunal Superior de Justícia de Catalunya,³² l'intendent suprem de

30 «5. La Generalitat, l'Administració local i les altres corporacions públiques de Catalunya, les institucions i les empreses que en depenen i els concessionaris de llurs serveis han d'emprar el català en llurs actuacions internes i en la relació entre ells. També l'han d'emprar en les comunicacions i les notificaciones dirigides a persones físiques o jurídiques residents a Catalunya, sens perjudici del dret dels ciutadans a rebre-les en castellà si ho demanen.»

31 Recurs d'inconstitucionalitat núm. 8045/06, referenciat *supra* al tercer paràgraf de la nota 20.

32 Deixant de banda que el Tribunal Constitucional pot modificar la seva doctrina jurisprudencial i, per tant, adoptar el criteri que sosté el Tribunal Superior de Justícia de Catalunya, convé aquí recordar que són els tribunals ordinaris els que han d'interpretar i aplicar les lleis i els reglaments conforme a la interpretació que faci el Tribunal Constitucional dels preceptes i

la Constitució podria perfectament salvar la constitucionalitat del precepte mitjançant una interpretació sistemàtica que connectés l'article 50.5 amb l'article 6.1 EC 2006, semblantment a com ho va fer el Tribunal Superior de Justícia de Catalunya en el cas de l'article 10.1 Lpl. A través de l'article 6.1 que disposa que «el catalán es la lengua de uso normal y preferente de las Administraciones públicas [...] de Cataluña» («el català és la llengua d'ús normal i preferent de les administracions públiques [...] de Catalunya»), la sentència podria deixar clar que el mandat d'haver d'emprar el català en les actuacions internes i en les relacions interadministratives s'ha d'entendre com l'obligació de fer-ne un ús normal, habitual o general que ha d'admetre un ús institucional mínim del castellà al marge de l'ús d'aquesta llengua que derivi dels drets d'opció lingüística passius o de l'extraterritorialitat.³³

Fins aquí la territorialitat lingüística favorable al català, fonamentada en el seu caràcter de llengua pròpia, i motivada per dotar-la d'un règim jurídic sòlid i consistent que coadjuvi a salvaguardar-la. Tanmateix, aquesta territorialitat conviu a Catalunya amb una territorialitat lingüística paral·lela a favor de la llengua castellana, territorialitat menys divulgada que mostro tot seguit.

3.2 · Territorialitat lingüística a Catalunya favorable al castellà

La prioritització de la llengua castellana troba suport, principalment i amb caràcter general, en el contingut peculiar que el Tribunal Constitucional ha atorgat al deure de conèixer el castellà i es manifesta, de manera concreta, en la regulació que l'Estat fa dels usos de les llengües oficials en els òrgans territorials de l'Administració general de l'Estat a Catalunya i, molt especialment, en els òrgans jurisdiccionals amb jurisdicció circumscrita a Catalunya.

principis constitucionals en qualsevol tipus de procés [art. 5.1 de la Llei orgànica 6/1985, d'1 de juliol, del Poder Judicial (d'ara endavant LOPJ); vegeu també l'art. 40.2 de la Llei orgànica 2/1979, de 3 d'octubre, del Tribunal Constitucional, modificat per la Llei orgànica 6/2007, de 24 de maig]. Una altra raó que fa censurable aquella jurisprudència del Tribunal Superior de Justícia de Catalunya.

33 Recordeu que el Tribunal Constitucional s'haurà de pronunciar, en tot cas, sobre les expressions «lengua de uso normal y preferente» i «lengua normalmente utilizada», vist que ha estat també recorregut l'apartat 1 de l'article 6 EC 2006, que les conté. Recursos d'inconstitucionalitat núm. 8045/06 i núm. 8675/06, referenciats *supra* al tercer paràgraf de la nota 20.

Una conseqüència del fet de reconèixer un idioma com a llengua oficial consisteix en la impossibilitat d'al·legar vàlidament el desconeixement o la incomprensió de les comunicacions, notificacions i, en general, de qualsevol acte jurídic públic o privat redactats en aquell idioma, i això sense perjudici ni minvament, allà on hi hagi llengües en contacte, dels drets d'opció lingüística que puguin estar reconeguts i de les excepcions que calgui inferir quan no hi hagi estatuïda una territorialitat lingüística pura i/o l'oficialitat estigui circumscrita a una part del territori de l'Estat.³⁴ Doncs bé, el Tribunal Constitucional ha atribuït aquesta conseqüència típica de l'oficialitat al deure de conèixer una llengua, desvinculant-la, així, d'aquella condició o estatus (sentències, entre d'altres, 82/1986, de 26 de juny de 1986, FJ 3, i 84/1986, de 26 de juny de 1986, FJ 2). D'aquesta manera, com que el deure de conèixer només era predicable de la llengua castellana (art. 3.1 CE), l'única llengua oficial en tot el territori de l'Estat, resultava que tan sols aquesta llengua es beneficiava d'aquella conseqüència, en detriment dels efectes de l'oficialitat de les llengües pròpies.³⁵ Per consegüent, a través del buidatge de l'oficialitat d'aquestes llengües, la igualtat d'estatus que a Catalunya hauria de correspondre al català i al castellà, pel fet de ser llengües oficials les dues, es trenca i es desnaturalitza en favor de la segona. El desenllaç de la desnaturalització de l'oficialitat promoguda per l'interpret suprem de la Constitució consisteix indefectiblement a deixar el català en una posició clarament subordinada en l'Administració de Justícia a Catalunya, i probablement influeix en la subordinació operada, certament de manera menys intensa, en l'Administració territorial de l'Estat a Catalunya.³⁶

34 Al contingut de l'oficialitat ja m'hi havia referit primerencament en els treballs següents: Milian Massana, Antoni, «La regulació constitucional...», cit., p. 130-132 i 142-143, i Milian i Massana, Antoni, «Ordenament lingüístic», a Autors Diversos, *Comentaris sobre l'Estatut d'autonomia de Catalunya*, vol. 1, Barcelona, Institut d'Estudis Autònomic, 1988, 169-190, p. 176-178.

35 A aquesta ruptura i a una de les seves conseqüències s'hi va referir fa temps López Basaguren, Alberto, «El pluralisme lingüístic dins l'Estat autonòmic», *Autonomies. Revista Catalana de Dret Públic*, núm. 9, 1988, 43-74, p. 62. Més recentment, Milian i Massana, Antoni, «L'ordenació lingüística...», p. 332 i 333; Milian i Massana, Antoni, «El règim jurídic de la llengua...», cit., p. 319 i 320.

36 Hi ha altres subordinacions, que, per raó d'espai, no tractaré aquí. Particularment injustificada, al nostre entendre, és la que resulta de la doctrina de la STC 87/1997, de 24 d'abril, relativa a les llengües oficials en el Registre Mercantil. Aquesta sentència ha estat durament criticada en el treball de Puig Salellas, Josep M., de títol expressiu, «Un nuevo ámbito de desoficialización de la lengua catalana: el Registro Mercantil», *Revista Jurídica de Catalunya*, vol. XCVII, núm. 1, 1998, 127-141.

3.2.1 · *La territorialitat lingüística favorable al castellà a l'Administració de Justícia a Catalunya*

Quant a l'Administració de Justícia, el Tribunal Constitucional, mitjançant el deure de conèixer el castellà i amb la idea subjacent de la impossibilitat d'al·legar-ne vàlidament desconeixement, admet la constitucionalitat del règim lingüístic prescrit a l'article 231 LOPJ, que tracta de manera exageradament desigual el castellà i les altres llengües oficials. Un règim que, en paraules del Tribunal, seria

«plenamente coherente con la cooficialidad lingüística, tal y como está diseñada por el bloque de la constitucionalidad»

y

«[e]llo porque el derecho a no sufrir indefensión del que goza todo ciudadano según lo previsto por el art. 24 de la Constitución se anuda a la obligación de conocimiento del castellano (art. 3.1 de la Norma fundamental), obligación que no existe respecto del resto de las lenguas españolas.» (STC 56/1990, de 29 de març de 1990, FJ 41).

Ja unes línies més amunt, l'Alt Tribunal havia indicat que:

«El carácter de lengua oficial de ámbito general del castellano y la obligación que todos los españoles tienen de conocerlo y el derecho de usarlo (art. 3.1 de la Constitución) hace que ésta sea la lengua generalmente usada en el ámbito de la Administración de Justicia, lo que viene a ser reconocido por el art. 231.1 de la LOPJ.» (*Ibidem.*)

Però, ¿quin és el règim que l'article 231 LOPJ institueix per a les llengües oficials altres que la castellana, que al Tribunal li sembla coherent amb la cooficialitat lingüística i el bloc de la constitucionalitat?

Consisteix en un règim que tracta de manera subordinada les altres llengües; que va més enllà de prescriure l'indispensable ús preferent del castellà que el dret a no patir indefensió reclama, i que, fins i tot, és més marcadament territorial en favor del castellà que no pas ho és, en favor del català, el règim lingüístic de les administracions de Catalunya, que he comentat abans. De fet, segons l'article 231 LOPJ, les actuacions judicials a Catalunya

s'han de fer en castellà, llevat que cap part s'oposi a fer-les en català («si ninguna de las partes se opusiere, alegando desconocimiento de ella que pudiese producir indefensión» (art. 231.2 LOPJ) i llevat, a més, que el jutge o els magistrats vulguin discrecionalment utilitzar-lo («[I]os Jueces, Magistrados [...] *podrán* usar también la lengua oficial propia de la Comunidad Autónoma», diu textualment el mateix art. 231.2, que utilitza significativament l'expressió *podrán*, la qual té aquí un sentit contraposat al del terme imperatiu *deberán*). No hi ha, doncs, cap garantia per a un mínim ús oficial de la llengua catalana. Tot es fa dependre de la conjunció favorable de diverses voluntats (la de cada una de les parts i la del jutge o del tribunal).

Ara bé, aquest règim, per al català ¿no resulta en certa mesura més sever que el de les administracions públiques de Catalunya per al castellà? En el règim de les administracions catalanes, l'ús de la llengua castellana per part d'aquestes administracions depèn, en allò que està garantit, de la mera voluntat *independent* de cada una de les persones interessades, que poden demanar-lo, de manera *individualitzada*, per a les testimoniances d'allò que els afecta —demanda d'ús del castellà que, d'acord amb algun pronunciament judicial, pot arribar a representar la traducció de la major part de la documentació del procediment [vegeu la sentència de la Sala contenciosa administrativa del Tribunal Superior de Justícia de Catalunya (Secció Cinquena) núm. 34/2003, de 20 de gener]—³⁷ i que poden demanar-lo també per a les comunicacions i les notificacions. En canvi, per a la utilització del català per part dels òrgans jurisdiccionals amb jurisdicció circumscrita a Catalunya, cal que *totes* les parts hi estiguin d'acord. Fixem-nos, doncs, que, encara que tant l'ús del castellà per part de les administracions públiques de Catalunya, com l'ús del català per part dels òrgans jurisdiccionals a Catalunya, quedin a l'arbitri de les persones afectades o al de les parts, i, en cap dels dos casos, no se'n garanteixi «institucionalment» un ús mínim, no hi ha cap dubte que dels règims prescrits en resulta que les probabilitats d'ús del castellà a les administracions catalanes són superiors a les de l'ús del català a l'Administració de Justícia. I més encara si afegim la circumstància que l'òrgan administratiu està obligat a utilitzar el castellà, quan es demana, cosa que no succeeix per al català en l'Administració de Justícia, ja que, per molt que totes les parts en demanin l'ús, el jutge o els magistrats poden, com hem vist abans, decidir discrecionalment no uti-

37 M'he referit breument a aquesta sentència en el treball Milian i Massana, Antoni, «La convivencia lingüística en Cataluña...», cit., p. 160-161.

litzar-lo. Decisió que, d'altra banda, serà freqüent, en la mesura que, de moment, res no garanteix que els jutges i els magistrats que exerceixen a Catalunya coneguin la llengua catalana.³⁸

És veritat que entre els dos règims hi ha una diferència significativa. Aquesta diferència consisteix en el fet que, quan s'utilitza el castellà en les administracions de Catalunya, normalment s'empra també el català, perquè hi ha el manament d'utilitzar-lo —d'aquí, per exemple, que l'article 10.2 Lpl faci referència a la *traducció* («testimoniança traduïda») d'allò que afecta a les persones interessades—, mentre que l'ús del català substitueix normalment el del castellà, quan totes les parts i els jutges o magistrats decideixen unànimement utilitzar aquella llengua. Aquesta diferència que, aparentment, posa en millor condició el català en les administracions públiques de Catalunya que el castellà en el jutjats i tribunals circumscrits a Catalunya, en la pràctica té poca rellevància. Per contra, sí que en té, de rellevància, i molta, un altre aspecte que ha diferenciat, en aquest cas de manera radical, els dos règims, i que posa a les clares com la territorialitat lingüística en favor del castellà instaurada en l'Administració de Justícia ha estat, i encara és, més enèrgica que no pas ho és la territorialitat lingüística establerta en favor del català a les administracions públiques catalanes. Es tracta d'una diferència qualitativa, en la mesura que ateny els drets lingüístics reconeguts a favor dels ciutadans, la qual, per cert, resulta ser, en part, la causant de la diferència que he explicat en primer lloc.

38 Encara està per fer el desplegament de l'article 102.1 EC 2006, que disposa que «[l]os magistrados, jueces y fiscales que ocupen una plaza en Cataluña deberán acreditar un conocimiento adecuado y suficiente del catalán para hacer efectivos los derechos lingüísticos de los ciudadanos en la forma y con el alcance que determine la ley.» («1. Els magistrats, els jutges i els fiscals que ocupin una plaça a Catalunya han d'acreditar un coneixement adequat i suficient del català per a fer efectius els drets lingüístics dels ciutadans en la forma i amb l'abast que determini la llei.») (Vegeu, també, l'art. 33.3 EC 2006). Correspon a la Llei orgànica del Poder Judicial determinar la forma i l'abast de l'acreditació. Quant a la forma, l'Estatut sembla admetre que l'acreditació pugui fer-se tant abans com després de la cobertura de la plaça. Respecte a l'abast, el nivell a acreditar ha de consistir en el coneixement adequat i suficient que permeti fer efectius els drets lingüístics dels ciutadans. S'ha qüestionat la constitucionalitat del precepte amb l'argument que les previsions de l'article 102.1 constitueixen una matèria que no correspon regular als Estatuts d'autonomia, sinó a la Llei orgànica del Poder Judicial. No sembla exacta aquesta objecció, que, d'altra banda, no s'ajusta a l'opinió mantinguda pel Tribunal Constitucional (vegeu la STC 56/1990, de 29 de març de 1990, FJ 46). L'article 102.1 EC 2006 ha estat impugnat en els recursos d'inconstitucionalitat núm. 8045 i 8675, referenciats *supra* al tercer paràgraf de la nota 20.

Em refereixo a la particularitat que la Llei orgànica del Poder Judicial no consagra per a les parts en el procés el dret a rebre les resolucions judicials —les providències, les interlocutòries i les sentències— en la llengua oficial en què les demanin, restricció que s'ha traduït, lògicament, en el fet que la gran majoria d'aquests documents hagin estat redactats i lliurats en llengua castellana. Fins a l'entrada en vigor de l'Estatut d'autonomia de Catalunya del 2006, en l'àmbit judicial no hi ha hagut, doncs, el dret d'opció lingüística passiu. L'únic dret lingüístic relacionat amb les llengües oficials altres que el castellà —i, en conseqüència, beneficis per a l'ús del català— que la Llei orgànica del Poder Judicial reconeix en favor de les parts radica en el dret d'utilitzar-les («[I]as partes, sus representates y quienes les dirijan [...] podrán utilizar la lengua que sea también oficial en la Comunidad Autónoma en cuyo territorio tengan lugar las actuaciones judiciales, tanto en manifestaciones orales como escritas» (art. 231.3 LOPJ), sense que pugui exigir-se traducció (art. 231.4), dret actiu que la Llei havia de reconèixer ineludiblement, perquè el dret d'adreçar-se a les institucions públiques en una llengua oficial és un dret inherent a l'estatut o condició de l'oficialitat, que, per tant, el legislador no podia desconèixer.³⁹

Per contra, el dret d'opció lingüística passiu està reconegut en els procediments administratius tramitats per les administracions catalanes, on, com sabem, hi regeix el dret dels interessats a rebre una testimoniança traduïda d'allò que els afecta i el dret dels ciutadans i ciutadanes a rebre les comunicacions i les notificacions en castellà, si ho sol·liciten.⁴⁰

39 El Tribunal Constitucional ha recordat, en diversos pronunciaments, el dret a adreçar-se als poders públics en una llengua oficial (STC 82/1986, de 26 de juny de 1986, FJ 2, 3, 5, 7, 8 i 11; 123/1988, de 23 de juny de 1988, FJ 5; 56/1990, de 29 de març de 1990, FJ 40; 337/1994, de 23 de desembre de 1994, FJ 21; 87/1997, de 24 d'abril de 1997, FJ 4). La procedència d'aquest dret de l'oficialitat ha estat advertida per la doctrina. Per part meua l'he explicada en els treballs citats *supra* a la nota 34. Vegeu, també, Cobrerros Mendazona, Eduardo, *El régimen jurídico de la oficialidad del euskara*, Oñati, Instituto Vasco de Administración Pública, 1989, p. 36; Agirreazkuenaga, Iñaki, «Reflexiones jurídicas sobre la oficialidad y el deber de conocimiento de las lenguas», a Martín-Retortillo, Sebastián (coord.), *Estudios sobre la Constitución Española. Homenaje al profesor Eduardo García de Enterría*, Madrid, Civitas, 1991, tom. II, 675-696, p. 682; Vernet, Jaume (coord.), Pons, Eva; Pou, Agustí; Solé, Joan Ramon; Pla, Anna Maria, *Dret lingüístic*, Valls, Cossetània, 2003, p. 91 i 92.

40 Per suposat, la legislació reconeix també el dret d'opció lingüística actiu; o sigui, el dret d'adreçar-se en qualsevol de les dues llengües oficials (i, per tant, en castellà) a les administracions públiques de Catalunya (art. 36.2 de la Llei estatal 30/1992; art. 3.2, 10.1 Lpl; més recentment art. 6.2, 33.1 EC 2006). Aquest dret, acabem de recordar-ho, és una conseqüència inherent de la condició de llengües oficials.

La manca del dret a ser correspost en la llengua oficial escollida per part dels òrgans jurisdiccionals a Catalunya, el va voler corregir, primer, la Llei de política lingüística (art. 13.3), amb èxit escàs pels dubtes competencials, entre altres raons, que la Llei genera en aquest camp, i, molt més recentment, amb efectivitat incerta, l'article 33.2 EC 2006, que, com tants altres articles del nou Estatut d'autonomia de Catalunya, està recorregut davant del Tribunal Constitucional.⁴¹

Per contrarestar el buidatge dels efectes de l'oficialitat de la llengua catalana, fruit de l'esbiaixada interpretació del Tribunal Constitucional sobre el deure de conèixer el castellà, i per posar alhora fre a altres efectes nocius derivats d'aquest deure, l'Estatut d'autonomia de Catalunya del 2006 ha consagrat expressament el deure de conèixer el català. Ho ha fet en un incís, inclòs dins de l'apartat 2 de l'article 6, que diu el següent:

«Todas las personas tienen derecho a utilizar las dos lenguas oficiales y los ciudadanos de Cataluña el derecho y el deber de conocerlas.»⁴²

Objecte de recurs davant del Tribunal Constitucional,⁴³ aquest incís de l'article 6.2 EC 2006 s'ajusta a la Constitució, per bé que, al meu entendre, requereix una interpretació conforme amb el text constitucional pel que fa al deure de conèixer el català.

El deure de conèixer el català ha de subjectar-se a factors de residència o veïnatge, perquè no se'n pot presumir el coneixement amb independència d'aquests factors. Així cal deduir-ho, *a contrario sensu*, de la doctrina del Tribunal Constitucional (STC 84/1986, de 26 de juny de 1986, FJ 2), que comparteixo en aquest punt (no comparteixo, com és notori en aquest treball, el de la confusió del deure amb l'oficialitat).⁴⁴ Per això, hauria estat molt més encertat, quant al deure de conèixer el català, haver establert a l'Estatut un precepte que tingués presents aquells factors de residència o veïnatge, com fa, per exemple, aquest redactat:

⁴¹ Recurs d'inconstitucionalitat núm. 8045/06, referenciat *supra* al tercer paràgraf de la nota 20.

⁴² «Totes les persones tenen el dret d'utilitzar les dues llengües oficials i els ciutadans de Catalunya tenen el dret i el deure de conèixer-les.»

⁴³ Recursos d'inconstitucionalitat núm. 8045/06 i 8675/06, referenciats *supra* al tercer paràgraf de la nota 20.

⁴⁴ Sobre aquesta confusió, vegeu, a part del que he dit en el text, *infra* la nota 67.

«Totes les persones amb més d'un any de veïnatge administratiu en un municipi de Catalunya tenen el deure de conèixer el català.»

Aquest text el vaig proposar de cara a la reforma de l'Estatut d'autonomia de Catalunya del 1979, i el vaig justificar circumstanciadament en el treball, ja esmentat, que vaig escriure amb motiu de la commemoració dels vint-i-cinc anys de l'esmentada norma estatutària.⁴⁵ És obvi que no va reeixir. La proposta, en deixar un espai temporal, que demora l'eficàcia del deure per tal de permetre que puguin familiaritzar-se amb la llengua catalana les persones residents en un municipi de fora de Catalunya que passen a residir i s'empadronen en un municipi d'aquesta comunitat autònoma (amb l'obtenció, consegüent, del veïnatge administratiu), s'ajusta a la doctrina del Tribunal Constitucional, en tenir en compte el factor del veïnatge per prevenir i evitar qualsevol situació d'indefensió. D'altra banda, la proposta, però això ja no incumbeix a la qüestió que aquí ens ocupa, tenia la virtualitat d'abraçar tots els veïns dels municipis de Catalunya; o sigui, totes les persones (tant les de nacionalitat espanyola com les estrangeres regulars i irregulars) empadronades (amb residència habitual, al marge de la situació legal o il·legal) en un municipi de Catalunya, abast que no ateny la fórmula adoptada, que limita el deure als «ciutadans de Catalunya»: a les persones veïnes a Catalunya que ostenten la nacionalitat espanyola. Aquestes persones són, en efecte, els ciutadans de Catalunya, d'acord amb l'art. 7.1 EC 2006.⁴⁶ D'haver-se recollit aquella proposta, s'hauria afavorit la integració lingüística, a través del català, de la població immigrada estrangera (que ara queda al marge del deure prescrit), camp en el qual la legislació d'estrangeria manté una imprevisió gairebé absoluta, fet insatisfactori vist el fenomen, que ja he recordat *supra*, a l'apartat 2, de l'arribada massiva i continuada d'immigrants a Catalunya durant aquests darrers anys: 869.429 persones estrangeres, procedents de l'es-

45 Vegeu Milian i Massana, Antoni, «L'ordenació lingüística...», cit., p. 331-335. El text del precepte proposat es troba a la p. 334; i «El règim jurídic de la llengua...», cit., p. 318-322, p. 321 per al text proposat.

46 Diu textualment la primera part de l'article 7.1 que «[g]ozan de la condición política de catalanes o ciudadanos de Cataluña los ciudadanos españoles que tienen vecindad administrativa en Cataluña». («Gaudeixen de la condició política de catalans o ciutadans de Catalunya els ciutadans espanyols que tenen veïnatge administratiu a Catalunya.»)

tranger, durant el període 2000-2007, segons resulta de les dades oficials (vegeu *supra* la nota 7).⁴⁷

Malgrat que l'article 6.2 EC 2006, com salta als ulls, prescindeixi dels factors de residència o veïnatge, el Tribunal Constitucional pot, i hauria de, declarar-lo constitucional. Es tractaria d'interpretar-lo en el sentit d'afirmar que el deure no seria efectiu per a les persones que obtinguessin el veïnatge administratiu a Catalunya procedint d'un indret extern a aquesta comunitat autònoma, durant un lapse de temps prudencial, període de temps que començaria a comptar des del moment de l'empadronament i que hauria de ser suficient per permetre que adquirissin, almenys, un coneixement passiu de la llengua catalana. El període correspondria fixar-lo posteriorment, d'acord amb aquest criteri, al Parlament de Catalunya, decisió del legislador que, al seu torn, seria controlable pel Tribunal Constitucional.

En definitiva, el Tribunal Constitucional hauria de formular una sentència additiva, per bé que, en aquest supòsit, l'addició comporta una subtracció: determinats subjectes queden dispensats temporalment d'un deure. Ara bé, la dispensa d'un deure implica un benefici; és a dir, una millora en l'esfera jurídica de les persones afectades equiparable, pels efectes favorables, a l'adquisició de drets, adquisició per extensió a altres subjectes que el Tribunal Constitucional ha fet possible, precisament, a través de la correcció de l'omissió en sentències additives que sanen la inconstitucionalitat de la norma corresponent. Recordem el cas, per exemple, perquè afecta justament un dret lingüístic (el dret a ser assistit en judici per un intèrpret), de la sentència del Tribunal Constitucional 74/1987, de 25 de maig, en la qual l'Alt Tribunal entén que el precepte qüestionat (l'art. 520.2, lletra e, de la Llei d'enjudiciament criminal, redactat segons la Llei orgànica 14/1983, de 12 de desembre) no es inconstitucional si se l'interpreta en el sentit que el dret reconegut als estrangers de ser assistits en els judicis penals per un intèrpret, si no comprenen o no parlen el castellà, inclou també als espanyols que es trobin en situació lingüística idèntica, malgrat el deure constitucional que tenen de conèixer-lo en virtut de l'article 3.1 CE.⁴⁸

47 A la manca de normes en la legislació d'estrangeria per afavorir la integració lingüística, a través del català, de la població immigrada estrangera, m'hi he referit *in extenso* en el llibre *Globalización y requisitos lingüísticos...*, cit., p. 85-138, on, davant la llacuna de legislació positiva, aprofito per fer propostes de *lege ferenda*.

48 Encara que per al castellà, a través del deure constitucional de conèixer-lo, s'estableix la presumpció que tots els espanyols el coneixen (STC 82/1986, de 26 de juny de 1986, FJ 3), aques-

En el supòsit que ens ocupa, sembla que la sentència additiva fóra possible i que estaria justificada. Si més no, respon als criteris que la doctrina ha ressaltat perquè un pronunciament additiu pugui ser admès:⁴⁹ 1) que només hi hagi una solució integradora possible dels silencis o omissions de la norma —en el nostre cas, la concreció del lapse de temps (que és on les solucions poden variar) correspondria determinar-la posteriorment al legislador català, i, com he dit, seria susceptible, per consegüent, d'un control de constitucionalitat ulterior—; i 2) que la solució integradora sigui imprescindible per sanar la norma impugnada.⁵⁰

ta presumpció té la naturalesa de presumpció *iuris tantum* i, per tant, el Tribunal Constitucional admet que es pugui vèncer si s'al-lega versemblantment la ignorància o el coneixement insuficient de la llengua castellana.

49 Sobre les sentències additives i les opinions que susciten en la doctrina, vegeu l'esplèndid i complet treball de Garrarena Morales a l'entorn dels efectes de les sentències del Tribunal Constitucional: Garrarena Morales, Àngel, «Artículo 164. Condiciones y efectos de las sentencias del Tribunal Constitucional», a Alzaga Villaamil, Oscar (dir.), *Comentarios a la Constitución Española de 1978*, Madrid, Cortes Generales/Editoriales de Derecho Reunidas (EDERSA), Tom XII, 1999, 299-385, p. 371-374 i 380-382.

50 En matèria lingüística comptem amb un altre pronunciament interpretatiu que correspon més aviat al tipus de les sentències reconstructives, les quals, a diferència de les additives, «no operan en situaciones de inconstitucionalidad por omisión sino en supuestos de inconstitucionalidad plena que sólo deberían dar lugar a la declaración de la nulidad del precepto» (Garrarena Morales, Àngel, «Artículo 164. Condiciones y efectos de las sentencias...», cit., p. 374). El pronunciament el trobem a la sentència 50/1999, de 6 d'abril, on el Tribunal declara que el paràgraf segon de l'article 36.2 i l'article 36.3 de la Llei estatal 30/1992, de 26 de novembre, de règim jurídic de les administracions públiques i del procediment administratiu comú, en la redacció originària, són constitucionals interpretats en el sentit que l'obligació de traduir al castellà que s'hi conté no s'estén als documents, expedients o parts d'aquests que hagin de tenir efectes en una altra comunitat autònoma en què la llengua dels documents esmentats hi tingui també caràcter oficial. Dos magistrats del Tribunal discrepen en un vot particular de l'opinió de la majoria, ja que entenen que, en aquest cas, no pot salvar-se la constitucionalitat dels apartats 2 (paràgraf segon) i 3 de l'article 36 mitjançant una sentència interpretativa. Segons els magistrats, «[e]n estos supuestos, intentar reparar la inconstitucionalidad de un precepto manteniendo intacta la constitucionalidad de su enunciado legal pero excluyendo de su contenido o alcance una norma o interpretación que claramente no puede excluirse sin que el significado resultante del precepto sea intrínsecamente contradictorio con su tenor literal sobrepasa los límites establecidos por este Tribunal al empleo de la técnica de las sentencias interpretativas y produce efectos gravemente perjudiciales para la certeza del Derecho y la seguridad jurídica.» Algún sector de la doctrina ha destacat la conveniència de retenir el plantejament d'aquest vot particular. Vegeu Martín Rebollo, Luis, *Leyes Administrativas*, Cizur Menor, Thomson/Aranzadi, 14 ed., 2008, p. 453 i 454. En qualsevol cas, la interpretació reconstructiva de la sentència 50/1999 implica una intervenció del Tribunal que va més enllà de la que comporten els pronunciaments additius, com ara el que proposem per a l'article 6.2 EC 2006. Ja he assenyalat al començament d'aquesta nota allò que diferencia les sentències reconstructives de les additives, tot i que la línia que les separa sigui a voltes molt difusa. Perquè el lector tingui un coneixement complet de

Les sentències del tipus additiu, com totes les altres del gènere de les sentències d'inconstitucionalitat sense nul·litat, «estiman la existencia de motivos de inconstitucionalidad en la norma», però, malgrat això, «no la expulsan del ordenamiento jurídico sino que, lejos de ello, la innovan en sus significados, en su contenido y hasta en sus mismos términos para poder conservarla».⁵¹ En el fons, hi ha un interès, que el Tribunal aprecia en cada cas, de conservar la norma que fa que aquell organisme jurisdiccional tracti de sanar-la; sanació obligada, d'altra banda, sempre que hi hagi una interpretació conforme amb la Constitució. D'aquí que la pràctica de les sentències estrictament interpretatives sigui en principi menys compromesa i discutida que la de les sentències additives,⁵² tot i que no està exempta del risc d'interpretacions forçades o que amplifiquin el sentit de la llei més enllà del que el significat realment permet.

La conveniència de mantenir la norma constituiria un argument més en favor de la correcció de procedir a dictar un pronunciament additiu en el supòsit de l'incís de l'article 6.2 CE. Tinguem en compte que aquest precepte, com tot el text de la llei que el conté —l'Estatut d'autonomia del 2006—, va ser plebiscitat i ratificat pel poble (de Catalunya, en aquest cas). Aquesta circumstància obligaria el Tribunal Constitucional, amb el benentès que un pronunciament referendari no pot mai servir per convalidar un precepte inconstitucional, a actuar de manera particularment exigent, curiosa i esforçada en el sentit de tractar de conservar més que mai la norma, abans de decidir declarar-la inconstitucional i expulsar-la de l'ordenament. En aquest cas hi està en joc la voluntat popular expressada legítimament en un referèndum de ratificació, graó darrer del procediment de reforma estatutària (art. 56 EC 1979).

l'assumpte dels apartats 2 i 3 de l'article 36, recordem que la Llei estatal 4/1999, de 13 de gener, els havia modificats amb anterioritat al pronunciament del Tribunal Constitucional en uns termes que coincideixen amb la interpretació que uns mesos més tard en va fer el jutge de la constitucionalitat en la sentència esmentada.

51 Garrorena Morales, Angel, «Artículo 164. Condiciones y efectos de las sentencias...», cit., p. 374.

52 Recordem que abans —vegeu, *supra*, el tercer paràgraf de la nota 20— he proposat justament un pronunciament interpretatiu per tal de salvar la constitucionalitat dels articles 35 i 6.1 EC 2006, aquest segon en la part que es refereix a l'ensenyament. En el cas d'aquest dos articles, la interpretació conforme amb la Constitució no plantejava, al meu entendre, especials problemes, atès que la literalitat dels preceptes no col·lideix amb la Constitució.

3.2.2 · *La territorialitat lingüística favorable al castellà a l'Administració perifèrica de l'Estat a Catalunya*

Al segon exemple de territorialització en favor del castellà, que correspon a les regles que reglamenten l'ús de les llengües oficials en els òrgans territorials o perifèrics de l'Administració general de l'Estat a Catalunya, m'hi referiré només de passada, per no allargar més aquest apartat dedicat a la territorialitat favorable al castellà.

Tot i ser diferent la regulació lingüística que concerneix els òrgans territorials d'aquella Administració general del que correspon a les administracions públiques de Catalunya, hi ha un element cabdal, que hi és comú, relacionat amb els procediments administratius: en aquells òrgans territorials no s'hi garanteix un mínim ús institucional d'una de les llengües oficials —en aquest cas de la llengua catalana—, el qual també queda a mercè de l'aleatorietat de la decisió lingüística de les persones interessades, semblantment al que ocorria, però en relació amb el castellà, en la tan qüestionada regulació lingüística de les administracions de Catalunya. La manca de garantia d'un mínim ús institucional de les llengües oficials pròpies de les respectives comunitats autònomes resulta d'allò establert a l'apartat primer de l'article 36 de la Llei estatal 30/1992, que diu així:

«La lengua de los procedimientos tramitados por la Administración General del Estado será el castellano. No obstante lo anterior, los interesados que se dirijan a los órganos de la Administración General del Estado con sede en el territorio de una Comunidad Autónoma podrán utilizar también la lengua que sea cooficial en ella.

En este caso, el procedimiento se tramitará en la lengua elegida por el interesado. Si concurrieran varios interesados en el procedimiento, y existiera discrepancia en cuanto a la lengua, el procedimiento se tramitará en castellano, si bien los documentos o testimonios que requieran los interesados se expedirán en la lengua elegida por los mismos.»

L'única diferència que separa el règim de les administracions de Catalunya del de l'Administració perifèrica estatal la trobem en el fet que aquelles normalment hauran d'utilitzar simultàniament el català quan utilitzin el castellà, mentre que aquesta, en canvi, quan empri la llengua catalana no estarà obligada a utilitzar normalment el castellà. Nogensmenys, allò tan criticat per la doctrina —l'exclusió del castellà, en el cas de les administra-

cions de Catalunya, perquè l'ús d'aquesta llengua depèn dels interessats i no està, en conseqüència, institucionalment garantit— passa simètricament igual en relació amb la llengua catalana als òrgans territorials de l'Administració general de l'Estat. ¿Podem asseverar, aleshores, que aquell model és inconstitucional i que aquest, per contra, s'ajusta a la Constitució? Doncs bé: o cal garantir un mínim ús institucional de les llengües oficials i, per tant, els dos models vulneren la Constitució; o aquesta garantia no és imprescindible, tal com he defensat més amunt, i, llavors, ambdós models són constitucionals. No hi és possible cap altra alternativa.

Més enllà dels procediments administratius, és cert que la territorialització de la legislació catalana per a les administracions de Catalunya és més acusada que la territorialització lingüística continguda en la normativa estatal referent a l'Administració perifèrica: en el primer cas, es determina la llengua catalana com a llengua que cal emprar normalment en l'activitat interna i en les relacions entre elles, mentre que en el segon cas, res no es diu sobre la llengua que cal utilitzar en aquests dos supòsits.

De tota manera, vist que la normativa estatal no garanteix, respecte del coneixement del català, la capacitació del personal al servei de l'Administració perifèrica de l'Estat a Catalunya, ja que en la cobertura de les places rarament se n'ha d'acreditar el coneixement, és fàcilment imaginable que l'ús del català al si d'aquesta Administració sigui minso i aleatori. Ara bé, la manca d'acreditació mena a una altra conseqüència encara molt més greu, que afecta dreturerament els drets lingüístics dels ciutadans: que no sempre es garanteix amb plenitud el dret constitucional dels ciutadans d'adreçar-se a l'Administració perifèrica en llengua catalana, si és aquesta la llengua oficial que prefereixen, o el dret a ser correspostos en la llengua oficial que triïn, particularment en les relacions orals. En les relacions d'aquesta mena, els ciutadans que volen utilitzar el català han de fer més espera si, cosa que a vegades s'esdevé, els ha tocats, segons el torn, un servidor públic que no entén el català, i no volen renunciar a la seva llengua. En altres casos, si el personal té un coneixement passiu del català, els ciutadans podran fer servir la llengua catalana, però seran correspostos oralment en castellà (fet que sovinteja més que l'anterior).

Per acabar amb aquesta situació de conculcació de drets i posar fi a les previsions insuficients i desateses de l'Ordre del Ministeri per a les Administracions Públiques, de 20 de juliol de 1990, per la qual es dicten normes per a la provisió de determinats llocs de treball de funcionaris en l'Administració perifèrica de l'Estat, en relació amb el coneixement de les llen-

gües oficials pròpies de les comunitats autònomes,⁵³ l'article 33.4 EC 2006 ha disposat el següent:

«Para garantizar el derecho de opción lingüística, la Administración del Estado situada en Cataluña debe acreditar que el personal a su servicio tiene un nivel de conocimiento adecuado y suficiente de las dos lenguas oficiales, que lo hace apto para ejercer las funciones propias de su puesto de trabajo.»⁵⁴

Aquest precepte, també recorregut davant del Tribunal Constitucional⁵⁵ tot i ser diàfanament conforme amb la doctrina de l'interpret suprem de la Constitució (STC 82/1986, de 26 de juny de 1986, FJ 14; i, sobretot, STC 46/1991, de 28 de febrer de 1991), que formula l'acreditació de manera indirecta ja que la imputa a l'Administració i no directament al personal, pot servir, si s'aplica escrupolosament, per posar fi a les lesions dels drets lingüístics esmentades. Val la pena observar, però, que l'acreditació va destinada a garantir exclusivament «el derecho de opción lingüística», cosa que fa que la capacitació lingüística del personal es menystingui de cara a garantir l'ús institucional del català en les activitats internes, o en les relacionals amb les altres administracions, on l'ús d'aquesta llengua hi queda necessàriament negligit si el personal no la coneix adequadament.

Resulta sorprenent (o no), i amb això tanco aquest apartat, que la doctrina que tant de bona gana i de manera tan procliu es dedica a atacar, a vegades despietadament, l'ús preferent del català a Catalunya, res no digui, coherentment amb el seu raonament, sobre les disposicions que manen un ús preferent del castellà en aquella comunitat autònoma, quan resulta, a més, que aquest ús arriba a col·lidir amb l'oficialitat del català en uns termes més aguts que els que l'ús prioritari del català provoca, allà on hi està establert, respecte del castellà.

53 Sobre les mancances d'aquesta Ordre i la seva aplicació parcial, vegeu la col·laboració, en aquest mateix volum, de Solé i Durany, Joan Ramon, «L'aplicació de la Constitució i de l'Estatut...».

54 «Per a garantir el dret d'opció lingüística, l'Administració de l'Estat situada a Catalunya ha d'acreditar que el personal al seu servei té un nivell de coneixement adequat i suficient de les dues llengües oficials, que el fa apte per a complir les funcions pròpies del seu lloc de treball.»

55 Recurs d'inconstitucionalitat núm. 8045/06, referenciat *supra* al tercer paràgraf de la nota 20.

4 · Drets lingüístics personals davant de les institucions centrals de l'Estat

L'article 3.1 CE reconeix únicament una llengua espanyola com a llengua oficial *de* l'Estat: el castellà («El castellano es la lengua española oficial del Estado», proclama el primer incís de l'art. 3.1 CE). Això significa que només aquesta llengua és llengua oficial a tot el territori de l'Estat i, el que per a nosaltres és més important, que el castellà és l'única llengua plenament oficial de les institucions centrals i organismes estatals no administratius, dels òrgans centrals de l'Administració general de l'Estat i dels òrgans jurisdiccionals amb jurisdicció a tot el territori de l'Estat. El català, en gaudir tan sols de la condició de llengua oficial en el territori de les comunitats autònomes que el tenen com a llengua pròpia (a partir de l'art. 3.2 CE), queda en principi exclòs, per voluntat del constituent, d'aquelles institucions centrals. A les institucions centrals de l'Estat hi regeix, en principi, una territorialització lingüística completa, sense que els ciutadans puguin, en funció de la llengua oficial pròpia del seu territori (si n'hi ha), adreçar-se en aquesta llengua a aquelles institucions. El principi lingüístic personal no hi és, per tant, reconegut.

No obstant això, en aquest marc constitucional de territorialitat lingüística absoluta són admissibles, i a vegades hi són obligats, usos oficials de llengües diferents del castellà. Això esdevé, verbigràcia, per l'exigència del contingut lingüístic inherent d'algun dret fonamental (per exemple, art. 520.2, lletra e, de la Llei d'enjudiciament criminal, redactat segons la Llei orgànica 14/1983, de 12 de desembre; art. 22.1 de la Llei orgànica 4/2000, d'11 de gener, sobre drets i llibertats dels estrangers a Espanya i la seva integració social, redactat segons la Llei orgànica 8/2000, de 22 de desembre); per exigència del dret internacional, habitualment a través d'instruments sobre drets fonamentals i llibertats públiques que contenen drets amb dimensió lingüística inherent [art. 5.2 i 6.3, lletres a) i e), del Conveni per a la protecció dels drets humans i de les llibertats fonamentals; art. 14.3, lletres a) i f), del Pacte Internacional de drets civils i polítics]; per exigència del dret comunitari, que preval sobre el dret intern [art. 48 del Reglament (CEE) núm. 574/72 del Consell, de 21 de març de 1972 —l'apartat 1 redactat segons el punt 7 de l'art. 3 del Reglament (CEE) núm. 1248/92 del Consell, de 30 d'abril de 1992; art. 84, apartat 4, del Reglament (CE) núm. 118/97 del Consell, de

2 de desembre de 1996],⁵⁶ però també aquests usos oficials d'altres llengües poden esdevenir, i han esdevingut històricament i tradicionalment, per causes peremptòries, pragmàtiques i menys solemnes (per exemple, l'admissió de l'ús de llengües estrangeres en els instruments públics).

En qualsevol cas, i al marge dels usos lingüístics que s'imposen legalment a allò previst per la Constitució, la nostra Norma Fonamental no impedeix —tampoc no hi està obligada— que puguin disciplinar-se usos amb efectes oficials de llengües altres que el castellà per a concretes relacions o activitats de naturalesa pública corresponents a les institucions centrals, si això resulta raonable. Ho havia destacat per a les llengües oficials pròpies de les comunitats autònomes en el treball, manta vegada citat, «la regulació constitucional del multilingüïsmo», on vaig afirmar el següent:

«Lo que acaba de decirse —en definitiva, el hecho de que las demás lenguas españolas no sean oficiales en las instituciones y órganos centrales del Estado— no impide que el Estado pueda reconocer su uso ante aquellas instituciones y órganos, a través de disposiciones posteriores, para determinadas actividades.»⁵⁷

En canvi, i el fragment que ara manllevo pertany a un altre treball,

«[...] un reconocimiento general e ilimitado del uso de otras lenguas en el ámbito público sería inadmisibile, dado que burlaría la voluntad constitucional de limitar la actividad pública a las lenguas oficiales.»⁵⁸

56 Bruno de Witte va ser, pel que conec, el primer a alertar sobre el trencament de la territorialitat lingüística estatal per part del dret comunitari, a partir del Reglament (CEE) núm. 1408/71 —norma comunitària modificada i actualitzada pel Reglament (CE) núm. 118/97 del Consell, citat en el text— i del Reglament (CEE) 574/72. De Witte, Bruno, «El caso Mutsch: libera circolazione di lavoratori e uso delle lingue», *Il Foro Italiano*, 1987, 3-14, p. 9.

57 Milian Massana, Antoni, «La regulació constitucional...», cit., 154. A continuació del text manllevat, i en nota (en la nota 82), explicitava un supòsit en el qual era convenient estendre l'ús oficial de les llengües espanyoles altres que el castellà —en concret, quan l'Estat exercís la «tutela» de l'activitat desplegada per les comunitats autònomes mitjançant la intervenció resolutòria, o en la fase final de la instrucció, de procediments iniciats i instruïts totalment o parcial per aquestes— i, en un segon paràgraf, mostrava un supòsit previst a la legislació italiana d'admissió de l'ús oficial d'una llengua (la llengua alemanya) amb efectes que ultrapassaven l'àmbit territorial en què és oficial (la regió del Trentino-Alto Adige).

58 Milian i Massana, Antoni, Público y privado en la normalización lingüística..., cit., p. 119.

Precisament perquè generalitzava l'ús de les altres llengües espanyoles en les institucions i òrgans centrals, en lloc de preveure-ho per a supòsits concrets i específics, la Proposició de Llei de protecció i promoció de llengües espanyoles diferents del castellà, presentada pel Grup Parlamentari d'Esquerra Republicana al Congrés dels Diputats durant la VIII legislatura, era, en línies generals, inconstitucional, malgrat que no en feia una extensió il·limitada.⁵⁹ Recordem, d'altra banda, que el Ple del Congrés dels Diputats la va rebutjar en el debat de presa en consideració.⁶⁰ Presentada de nou posteriorment, la iniciativa va caducar com a conseqüència de la dissolució de la Cambra.⁶¹

Dels nombrosos usos oficials específics que hauria estat possible establir sense violentar l'article 3.1 CE, molt pocs han estat instituits. Ara com ara, entre els escassos supòsits en què s'ha reconegut el dret a utilitzar les llengües oficials pròpies de les comunitats autònomes amb efectes més enllà de l'àmbit territorial que els és propi, destaco els següents: 1) el de l'exercici del dret de petició, en el qual, en virtut de l'article 5.1 de la Llei orgànica 4/2001, de 12 de novembre, reguladora del dret de petició, els peticionaris, en l'àmbit territorial de les comunitats autònomes amb règim de cooficialitat lingüística, tenen consagrat el dret a formular les peticions a l'Administració general de l'Estat, o als organismes públics vinculats o que en depenen, en qualsevol de les llengües oficials i a obtenir-ne la resposta en la llengua escollida. Això no obstant, la redacció de l'article 5.1 resulta ambibològica, i tan sols s'hi reconeixen efectes extraterritorials per a la llengua catalana si, com sembla, el precepte, en parlar de l'«Administración General del Estado», es refereix a la totalitat de l'Administració general de l'Estat, i l'expressió «[e]n el ámbito territorial de las Comunidades Autónomas» ateny, per tant, als peticionaris i no a l'abast territorial d'aquella administració; 2) el de la facultat d'utilitzar qualsevol de les llengües oficials altres que el castellà, a més d'aquesta llengua, en les intervencions de les sessions de la Comissió General de les Comunitats Autònomes del Senat. En el Diari de Sessions, les intervencions s'han de reproduir íntegrament en la llengua en què s'hagin realitzat i en castellà (art. 56 bis 9 del Reglament del Senat, d'acord amb la reforma del Reglament de 4 de juliol de 2005), i 3) el dret

59 Vegeu-ne el text al BOCG. Congreso de los Diputados, Sèrie B, núm. 202-1, de 23 de setembre de 2005.

60 BOCG. Congreso de los Diputados, Sèrie B, núm. 202-2, de 27 de març de 2006.

61 BOCG. Congreso de los Diputados, Sèrie B, núm. 248-1, de 26 de maig de 2006, i BOCG. Congreso de los Diputados, Sèrie D, núm. 675, de 13 de febrer de 2008.

dels ciutadans i de les institucions de dirigir-se per escrit al Senat en qualsevol de les llengües espanyoles que, juntament amb el castellà, tenen caràcter oficial en la respectiva comunitat autònoma, dret complet, perquè correspon a la Cambra facilitar-ne la traducció al castellà de cara a la tramitació posterior (disposició addicional quarta del Reglament del Senat).⁶²

En la pràctica, estem davant d'usos oficials d'efecte sociolingüístic insignificant, d'abast molt migrat, que amb prou feines arriben a adquirir un valor simbòlic o testimonial. La generalització de l'administració electrònica, i comptem ja amb algun precedent, pot constituir, gràcies a les facilitats aportades per les noves tecnologies, una oportunitat per afavorir la presència de les llengües espanyoles altres que el castellà en els webs, i per admetre'n l'ús en determinats serveis oficials. De tota manera, respecte a les relacions administratives per mitjans electrònics, l'apartat 2 de la disposició addicional sisena de la Llei estatal 11/2007, de 22 de juny, d'accés electrònic dels ciutadans als serveis públics, no sembla obrir una escaleta extraterritorial, tot i la redacció confusa que s'hi amaga.

Per cert, no constitueix la instauració d'un ús *oficial* extraterritorial —per això no l'he destacat— el cas més vistós, articulat a través del Reial decret 489/1997, de 14 d'abril, de la publicació de les normes amb rang de llei estatals (les lleis, els Reials decrets lleis i els Reials decrets legislatius), i altres disposicions de caràcter general, en les llengües oficials altres que el castellà, que es fa dependre de la subscripció de convenis de col·laboració entre el Govern de l'Estat i els governs de les comunitats autònomes, i que, segons el Reial decret, pot efectuar-se en el Butlletí Oficial de l'Estat o en el Butlletí de la comunitat autònoma corresponent (per al català s'ha adoptat el conveni oportú i la publicació de la versió catalana es fa en suplementes del Butlletí Oficial de l'Estat). He precisat que no es tracta d'un ús *oficial*, perquè les versions dels textos legals en les llengües oficials pròpies de les comunitats autònomes estan mancades d'efectes jurídics. No disposen de valor autèntic i no poden, doncs, invocar-se davant dels tribunals, de manera que el seu valor es circumscriu només al divulgatiu.

Amb la pretensió d'eixamplar l'ús de la llengua catalana en les institucions i òrgans centrals, i fer-los copartícips del plurilingüisme estatal,

62 Sobre els usos extraterritorials admesos de les llengües oficials altres que el castellà, vegeu Vernet, Jaume, «El pluralismo lingüístico», dins Vernet, Jaume; Punset, Ramón, *Lenguas y Constitución*, cit., 17-60, p. 58-60. Per al reconeixement del català en el Senat, vegeu Pérez Francesch, Joan Lluís, «L'ús de les llengües cooficials al Congrés dels Diputats i al Senat», *Revista de Llengua i Dret*, núm. 45, 2006, 269-274.

l'Estatut d'autonomia de Catalunya del 2006, inspirant-se en la disposició addicional quarta del Reglament del Senat, que amplia, ha incorporat la disposició següent:

«Los ciudadanos de Cataluña tienen el derecho a relacionarse por escrito en catalán con los órganos constitucionales y con los órganos jurisdiccionales de ámbito estatal, de acuerdo con el procedimiento establecido por la legislación correspondiente. Estas instituciones deben atender y deben tramitar los escritos presentados en catalán que tendrán, en todo caso, plena eficacia jurídica.» (art. 33.5)⁶³

Aquest precepte també ha estat impugnat davant del Tribunal Constitucional.⁶⁴ No té, però, per què ser-ne, d'inconstitucional. Depèn del punt on posem el límit entre els extrems que sabem segurs: d'una banda, que l'ús oficial del català no pot estatuir-se d'una manera general i completa, perquè el constituent només n'ha volguda una, de llengua oficial general, la castellana; de l'altra, que hi cap instituir usos oficials concrets i específics. La qüestió rau, doncs, a decidir fins a on és possible generalitzar els usos concrets i específics. En tot cas, el que vull fer notar ara és que l'ús oficial que es preveu a l'article 33.5 EC 2006 no és exhaustiu, sinó limitat, tant pel que fa als subjectes concernits, com pel que fa a les comeses afectades. Quant als subjectes, abasta tots els òrgans constitucionals i jurisdiccionals d'àmbit estatal, però en queden al marge altres institucions i organismes, com, per exemple, els òrgans centrals de l'Administració General de l'Estat, llevat del Govern —i, puntualment, els seus membres— quan exerceix(en) funcions constitucionals.⁶⁵ Respecte a les comeses afectades, els usos oficials del català no cobreixen, ni de bon tros, totes les competències, funcions i activitats dels òrgans requere-

63 «5. Els ciutadans de Catalunya tenen el dret de relacionar-se per escrit en català amb els òrgans constitucionals i amb els òrgans jurisdiccionals d'àmbit estatal, d'acord amb el procediment establert per la legislació corresponent. Aquestes institucions han d'atendre i han de tramitar els escrits presentats en català, que tenen, en tot cas, plena eficàcia jurídica.»

64 Es tracta, una vegada més, dels recursos d'inconstitucionalitat núm. 8045/06 i 8675/06, que he referenciat *supra* al tercer paràgraf de la nota 20.

65 La condició dual de determinats òrgans superiors de l'Administració General de l'Estat —òrgans de l'Administració pública entesa com a persona jurídica i òrgans amb funcions constitucionals— la configura la Constitució (art. 97 i Títol V, principalment). Sobre aquesta qüestió, vegeu, per exemple, García de Enterría, Eduardo; Fernández, Tomás-Ramón, *Curso de Derecho Administrativo*, tom 1, 11 ed., Madrid, Civitas, 2002, p. 34-36.

rits. D'altra banda, el precepte estatutari tan sols els obliga a haver d'*atendre* i haver de *tramitar* els escrits presentats en català, o sigui, només estan obligats a admetre'ls i, per raó de la llengua, no poden refusar-ne la tramitació, com tampoc no poden exigir-ne al ciutadà una traducció al castellà perquè, com diu l'article 33.5, els escrits presentats en català tenen «plena eficàcia jurídica». La llengua del procediment o del procés serà, doncs, la castellana i les comunicacions, notificacions i altres escrits que l'òrgan constitucional o jurisdiccional pugui adreçar al ciutadà també seran en castellà. Nogensmenys, en darrer terme sempre hi cabria una interpretació restrictiva del precepte, en el sentit d'entendre que el dret a relacionar-se per escrit en català es limita als escrits destinats a iniciar o excitar l'activitat dels òrgans constitucionals i jurisdiccional, sense incloure els escrits posteriors.

5 · Consideracions finals

A l'apartat 2 d'aquesta exposició, he recordat i he explicat el meu convenciment que la protecció efectiva de la llengua catalana, o bé reclama poder bastir una política territorial intensa a Catalunya que la beneficiï; o bé reconèixer el català com a llengua de relació, amb efectes jurídics plens, amb les institucions, organismes i òrgans centrals de l'Estat.

5.1 · La territorialitat lingüística necessària a Catalunya

Pel que fa a la territorialitat, l'establerta actualment a favor del català no em sembla suficient per salvaguardar-lo efectivament, ja que no arriba a convertir-lo en llengua *necessària*, excepte en l'àmbit de l'ensenyament.⁶⁶

⁶⁶ No dubto que les novetats introduïdes per l'Estatut d'autonomia de Catalunya del 2006 poden, en línies generals, i m'amparo en paraules de Carles Viver Pi-Sunyer referides a totes les llengües oficials pròpies, «contribuir a reforzar el papel de esas lenguas propias como lenguas de comunicación intergrupala en el seno de la respectiva Comunidad Autónoma. Ese esfuerzo, que no pone en cuestión las importantes funciones atribuidas al castellano, como lengua de conocimiento general o común, puede ser un elemento necesario para garantizar la supervivencia de esas lenguas: sin funciones relevantes de comunicación, como ponen de manifiesto los lingüistas, difícilmente van a sobrevivir ante los acuciantes retos internos y globales a los que antes me refería.» Viver Pi-Sunyer, Carles, «Prólogo», a Pérez Fernández, José Manuel (coord.), *Estudios sobre el estatuto jurídico de las lenguas...*, cit., p. 16. (La cursiva és meua). Compar-

En el cas de les administracions públiques, els efectes sociolingüístics de les previsions que manen prioritzar el català en les actuacions internes són importants, però limitats, atès que tenen escassa transcendència *ad extra*. Cal, doncs, cercar una altra fórmula territorial que corregeixi allò que impedeix que la llengua catalana arribi a ser *necessària*, amb caràcter general, en les relacions amb les administracions públiques catalanes, i que respecti, alhora, el dret a adreçar-s'hi en llengua castellana, dret inalienable en la mesura que és també llengua oficial.

Em demano si tal vegada aquesta fórmula no podria consistir, per exemple, a reconèixer el dret d'opció lingüística actiu amb caràcter universal, i en el reconeixement del dret d'opció lingüística passiu (el dret a escollir la llengua oficial de les comunicacions, notificacions i documents procedents de l'administració) únicament per a aquelles persones que porten poc temps residint habitualment en un municipi de Catalunya (per exemple, les persones que encara no fa un o dos anys que són veïnes d'un municipi de Catalunya) —que serien aquelles de les quals cabria presumir que encara no tenen un coneixement passiu del català acceptable, perquè encara no l'han pogut adquirir—;⁶⁷ o bé en una altra variant, que consistiria a reconèixer el

teixo, doncs, l'opinió que els avenços previstos, llevat de la consagració del dret d'opció lingüística passiu per la circumstància que raonaré després, són necessaris, però, alhora, considero que no són suficients.

67 Aquesta fórmula connecta amb la modulació temporal que sempre he defensat perquè pugui tenir plens efectes per al català, una de les conseqüència jurídiques que deriven de l'estatus de l'oficialitat d'una llengua: la de la impossibilitat d'al·legar vàlidament el desconeixement o la incomprensió enfront de les comunicacions i notificacions fetes en una llengua oficial. Milian i Massana, Antoni, «Ordenament lingüístic», cit., p. 177 i 178. Aquesta conseqüència parteix de la presumpció del coneixement de la llengua oficial. De tota manera, cal aclarir que aquesta presumpció és una presumpció *iuris tantum* i que, com a tal, desapareix si se n'al·lega versemblantment la ignorància o un coneixement insuficient. Tot això que diem respecte de l'oficialitat, el Tribunal Constitucional, com ja hem tingut ocasió de veure, ho ha extret del deure de conèixer una llengua (en aquest cas, del deure de conèixer el castellà). Recordem que la causa es troba en el fet que el Tribunal atribueix com a conseqüència del deure de conèixer una llengua la impossibilitat d'al·legar-ne vàlidament el desconeixement o la incomprensió, quan, de fet, resulta que aquesta conseqüència prové de l'oficialitat. Per tant, mentre el Tribunal Constitucional no modifiqui la doctrina en aquest punt, la modulació temporal que he assenyalat per a l'oficialitat del català, s'ha de traslladar per al deure de conèixer-lo. Per això, la proposta articulada que vaig formular per incorporar el deure de conèixer el català a l'Estatut d'autonomia de Catalunya, que he reproduït *supra* a l'apartat 3.2.1, contenia una modulació temporal. Així mateix, la proposta prosseguia amb un afegit que positivitzava, *a contrario sensu*, la facultat d'al·legar ignorància o desconeixement, en supòsits d'indefensió: «No podran al·legar-ne el desconeixement amb validesa jurídica, llevat que aquest desconeixement origini indefensió en un procediment sancionador o en l'eventual procés contenciós administratiu que en derivi, o en un procés penal, i

dret d'opció lingüística actiu amb caràcter universal, i el passiu únicament a totes les persones amb veïnatge administratiu a Catalunya que no haguessin fet, per exemple, més de dos cursos de primària i/o de secundària en un centre docent ubicat a Catalunya, a partir de la incorporació de l'ensenyament del català al sistema educatiu de Catalunya.⁶⁸ En aquest segon supòsit, com en el primer, es garanteix la seguretat jurídica, ja que totes les persones que queden excloses del dret d'opció lingüística passiu ostenten, forçosament, un coneixement passiu del català suficient, en haver-lo estudiat en aquells centres docents i en ser-hi llengua vehicular.

Cal afegir, per arrodonir millor les dues variants i garantir-ne la legalitat, dues precisions que són, doncs, d'aplicació a les dues alternatives suggerides: 1) també s'haurien de beneficiar del dret d'opció lingüística passiu les persones que acreditessin dificultats greus d'aprenentatge; i 2) el dret d'opció lingüística passiu s'hauria de mantenir, amb caràcter universal, o sigui, per a totes les persones i per a totes les prestacions, en els serveis sanitaris, sector en el qual la incomprensió lingüística no afecta només la seguretat jurídica, sinó també la salut, i pot, en conseqüència, lesionar el dret, que es troba expressament consagrat a la Constitució (art. 43.1 CE), a la protecció de la salut.⁶⁹ Amb aquesta segona previsió, s'incrementa, d'al-

sigui acreditat.» Vegeu Milian i Massana, Antoni, «L'ordenació lingüística...», p. 334; Milian i Massana, Antoni, «El règim jurídic de la llengua...», cit., p. 321.

68 La incorporació de l'ensenyament del català va iniciar-se a través del Reial decret 2092/1978, de 23 de juny, pel qual es regula la incorporació de la llengua catalana al sistema d'ensenyament a Catalunya.

69 No debades, per exemple, a la província del Quebec, la Llei sobre la salut i els serveis socials reconeix, des del 1986, a tota persona d'expressió anglesa, «le droit de recevoir en langue anglaise des services de santé et des services sociaux, compte tenu de l'organisation et des ressources humaines, matérielles et financières des établissements qui dispensent ces services et dans la mesure où le prévoit un programme d'accès visé à l'article 348.» La importància d'aquest article rau en el fet que deroga en part, per aquests serveis, les regles més restrictives sobre l'ús de l'anglès contingudes en la famosa Carta de la llengua francesa. Sobre el dret reconegut als anglòfons a rebre els serveis de salut en la seva llengua, vegeu Vaz, Nicole; Foucher, Pierre, «Le droit à la prestation des services publics dans les langues officielles», a Bastarache, Michel (dir.), *Les droits linguistiques au Canada*, 2 ed., Cowansville, Yvon Blais, 2004, 275-397, p. 357-362. Recordem, així mateix, per reblar la importància de la llengua en l'activitat mèdica i sanitària, que el Tribunal de Justícia de les Comunitats Europees ha reconegut, com a raó imperiosa d'interès general, la necessitat de garantir la fiabilitat de la comunicació d'un odontòleg amb els pacients, les autoritats administratives i els organismes professionals, raó imperiosa que li ha permès justificar l'establiment d'exigències lingüístiques que podrien obstaculitzar la llibertat d'establiment. En base a les conclusions de l'Advocat General, el Tribunal de Justícia afirma, en aquest sentit, que «la fiabilidad de la comunicación del odontólogo con sus pacientes y con las autoridades administrativas y organismos profesionales constituye una razón imperio-

tra banda, l'ús oficial del castellà en les actuacions internes de les administracions públiques catalanes, de les quals, en cap cas, no ha de quedar exclòs, perquè la Constitució no admet la territorialitat completa a favor del català, com sabem.

La qüestió fonamental que ha de permetre decidir sobre la constitucionalitat de les dues fórmules apuntades consisteix, doncs, un cop més, a saber fins a on la norma constitucional accepta la territorialitat en favor del català, tema que he dilucidat en relació amb les clàusules «normalment en català», i que ara caldrà reprendre des de l'angle de la delimitació del contingut lingüístic inherent a l'oficialitat.

En efecte, les mesures que insinuo per incrementar la territorialitat no més són admissibles, sense reforma constitucional, si el contingut inherent de l'oficialitat no abraça, en un règim de cooficialitat, el dret a rebre la resposta en la llengua oficial escollida, o sigui, si no abraça el vessant passiu de la relació. Mentre el vessant actiu, com sabem, forma part indiscutible del contingut de l'oficialitat (i així ho creu unànimement la doctrina i ho ha declarat el Tribunal Constitucional), el caràcter inherent del vessant passiu és objectable a l'ordenament jurídic espanyol, tot i que la doctrina, gairebé a l'uníson, participa de l'existència d'aquest vessant, que l'extreu, directament o indirecta, de l'oficialitat.⁷⁰ Tanmateix, el Tribunal Constitu-

sa de interés general que puede justificar que la autorización para ejercer como odontólogo de una Caja del Seguro de Enfermedad esté supeditada a exigencias de carácter lingüístico.» I afegeix: «En efecto, tanto la comunicación con los pacientes como la observancia de las normas deontológicas y jurídicas específicas de la odontología en el Estado miembro de establecimiento y la ejecución de las tareas administrativas requieren un conocimiento apropiado de la lengua de ese Estado.» TJ CE 4 de juliol de 2000 (Salomone Haim c. Kassenzahnärztliche Vereinigung Nordrhein, C-424/97, Rec. 2000, I-5123). Apartat 59.

70 Per exemplificar-ne la unanimitat gairebé absoluta, i no haver de fer una relació bibliogràfica copiosa, em limito a citar tres treballs repartits en el temps (editats els anys 1991, 2000 i 2007, respectivament): Agirreazkuenaga, Iñaki, «Reflexiones jurídicas sobre la oficialidad...», cit., p. 682; Rubio Llorente, Francisco, «La Ley de política lingüística (1/1998, de 7 enero) de la Generalitat de Cataluña. Contribución al debate acerca de su legitimidad constitucional», a Saucá, José María (ed.), *Lenguas, política, derechos*, Madrid, Universidad Carlos III de Madrid/Boletín Oficial del Estado, 2000, 413-424, p. 420; López Basaguren, Alberto, «Las lenguas oficiales entre Constitución y Comunidades Autónomas:...», p. 94. Per suposat, no es tracta que els ciutadans hagin de conèixer totes les llengües oficials de les institucions centrals, encara que siguin nombroses, per poder fer front a la tria de les institucions públiques. En aquest sentit, té raó Rubio Llorente quan escriu, en el treball que acabo de citar, que «[p]or esto, por lo común, en caso de cooficialidad de dos o más lenguas, en tanto que los órganos del Estado tienen el deber de conocerlas todas, pues de otro modo no existiría el derecho de los ciudadanos a utilizarlas, éstos no tienen ese deber sino respecto de alguna de ellas.» (p. 418). Ara bé, no sembla desenaoniat que «alguna de ellas» puguin ser, a Catalunya, atesa la composició lingüística, el castellà

cional no s'ha manifestat amb claredat suficient sobre aquesta qüestió. Per exemple, en la STC 82/1986, de 26 de juny de 1986, el Tribunal no esvaeix del tot els dubtes (FJ 3) i fa dependre el dret a ser respost en la llengua oficial escollida, quan sigui una llengua diferent del castellà, d'una progressiva adaptació de les administracions, o d'un imprecís «en ciertos casos» (FJ 8); en la STC 74/1989, de 21 d'abril de 1989, s'hi refereix més obertament, però amb terme ambigu, en parlar d'un dret a ser atès en la llengua escollida (FJ 3); en la STC 87/1997, de 24 d'abril de 1997, subratlla com a dret relacionat indirectament amb l'oficialitat, el fet que les certificacions i altres comunicacions relacionades amb els assentaments (del registre mercantil, en el cas enjudiciat) han d'expedir-se en la llengua oficial escollida pel sol·licitant (FJ 4). Ara bé, en haver-se de redactar tots els assentaments en llengua castellana, resultarà, per exemple, que les còpies d'assentaments de documents redactats en una llengua oficial altre que el castellà, seran, si l'administració registral s'avé a lliurar-les en la llengua escollida (cosa que el Tribunal sembla voler exigir) i aquesta és la del document, una traducció a la inversa d'una traducció prèvia, o sigui, el resultat d'una doble traducció (amb anada i tornada), amb el risc exponencial d'errades que això suposa... Finalment, per tancar els exemples, en la STC 56/1990, de 29 de març de 1990, FJ 39 a 41, el Tribunal nega rotundament, de manera tàcita, la naturalesa inherent del vessant passiu, en avalar la constitucionalitat de l'article 231 LOPJ. Aquest article, val la pena insistir-hi, ignora dreturerament el dret d'opció lingüística passiu al si de l'Administració de Justícia a Catalunya.

Encara en relació amb la constitucionalitat, no crec que cap de les dues fórmules apuntades lesioni el dret subjectiu dels ciutadans a obtenir un tractament igual davant la llei, que deriva del principi d'igualtat i de no discriminació, que proclama l'article 14 CE. És cert que hi ha un tractament diferent, però aquest tractament està fonamentat en criteris objectius (el transcurs d'un període de temps; una escolarització temporal en centres docents); es basa en fets assequibles (adquisició del coneixement passiu d'una llengua); no persegueix vel·leitats discriminatòries per raó de llengua, sinó que té una finalitat constitucionalment volguda, com és la de

i el català a la vegada, i no només la primera. (L'autor parla de deure, però, per a nosaltres, es tractaria de la impossibilitat d'al·legar desconeixement o incomprensió que procedeix de l'oficialitat). Per suposat, la tria des de les institucions públiques només és possible si els ciutadans destinataris són coneixedors de la llengua oficial escollida. Per això he sotmès la tria, en aquest cas la tria legal a favor del català, a excepcions imprescindibles i indisponibles.

protegir una llengua espanyola; no resulta desproporcionada; preserva la seguretat jurídica i respecte el dret d'opció lingüística actiu.

No es tracta d'abolir *de radice* el dret d'opció lingüística passiu, sinó d'eliminar-lo únicament en aquells supòsits en els quals el destinatari de la comunicació o notificació de l'administració pot entendre (perquè ha tingut temps de familiaritzar-s'hi) o entén (perquè l'ha estudiada obligatòriament durant el període escolar) la llengua catalana. A banda del benefici sociolingüístic que una mesura com l'apuntada tindria per a la llengua catalana, que esdevindria *necessària* per a tots aquells que no disposarien del dret d'opció lingüística passiu —cosa que constitueix la raó que connecta amb el motiu que justifica la mesura—, la regla apuntada tindria l'avantatge lateral d'impedir, en deixar d'existir el dret d'opció, l'exercici d'aquest dret amb l'única pretensió de retardar el procediment, pràctica dilatòria fraudulenta que trobem, sobre tot, en el cas de les notificacions als interessats de l'acord d'iniciació d'un procediment iniciat d'ofici redactades en una sola llengua oficial. És evident que la comunicació o la notificació bilingües, que algunes administracions apliquen, posen fre a aquella picaresca, però aquest bilingüisme fa, una vegada més, innecessari el català, i, fins i tot, el converteix en inútil. Per això, he estat en general partidari de defugir les fórmules bilingües.⁷¹ En canvi, les he defensades, perquè aleshores són imprescindibles, quan no hi ha altra manera de salvaguardar convenientment els drets de tots els ciutadans. Per exemple, en els casos previstos en l'apartat 6 de l'article 59 de la Llei estatal 30/1992,⁷² en què la publicació substitueix la notificació dels actes, produint-ne els mateixos efectes.⁷³ Probablement se'n puguin exceptuar alguns casos que derivin del segon supòsit previst a la lletra a) de l'apartat sisè esmentat.

Si acceptàvem que les dues mesures territorials descrites no vulnereu la Constitució, i que per implantar-les no és necessari modificar la Norma Suprema, la seva incorporació requerirà, en tot cas, abans de procedir a modificar la legislació catalana, adequar l'article 36 de la Llei estatal 30/1992,

71 En un treball anterior havia postulat la redacció bilingüe per a les notificacions «de actos definitivos dictados de oficio». Milian i Massana, Antoni, «Planificación lingüística en las Administraciones de las CC. AA. con doble oficialidad lingüística», *Revista Vasca de Administración Pública*, núm. 44-II, 1996, 101-126, p. 105. Tanmateix, la solució que proposava partia d'un error com era el de no tenir en compte l'existència del tràmit de la notificació de l'acord d'iniciació del procediment.

72 Abans apartat cinquè, ara apartat sisè, des de la reenumeració ordenada per l'article 68, apartat 2, de la Llei estatal 24/2001, de 27 de desembre.

73 Milian i Massana, Antoni, «Comentarios en torno de la Ley...», cit., p. 344.

atès que el seu contingut s'hi oposa i forma part de les bases del règim jurídic de les administracions públiques i del procediment administratiu comú, vinculant, per tant, les comunitats autònomes. A més, des del 2006, la promulgació d'aquelles mesures exigeix prèviament la reforma de l'Estatut d'autonomia de Catalunya (la reforma de l'art. 50, apartat cinquè; i de l'apartat setè, per aclarir que les restriccions del dret d'elecció lingüística passiu no serien d'aplicació a les institucions, organismes i òrgans estatals radicats a Catalunya), operació políticament poc imaginable i jurídicament complexa, en tractar-se d'una norma que s'acaba de reformar i que per modificar obliga a seguir un procediment legislatiu rígid (el previst a l'art. 222 EC 2006).⁷⁴ Aquesta circumstància fa pensar que el nou Estatut consolida l'opció personal a Catalunya, excepte en el cas de l'ensenyament, tot i establir una certa territorialitat a partir de les administracions públiques d'aquest país.

5.2 · La personalitat o extraterritorialitat possibles a les institucions centrals de l'Estat

Respecte a la possibilitat d'estendre més la personalitat lingüística (el dret de tria lingüístic) en les relacions amb les institucions, organismes i òrgans centrals de l'Estat, per fer realment útil la llengua catalana en aquest nivell, tinc la impressió que l'article 33.5 EC 2006 frega gairebé la ratlla del límit constitucional. Hi cap, encara, poder habilitar l'ús del català (i de les altres llengües oficials pròpies), perquè res no ho impedeix, en determinats documents editats en sèrie (passaport —fent modificar, si cal, la normativa europea—, bitllets oficials de loteria, ...), en els webs oficials, ..., però una extensió substantiva de l'ús del català gaire més enllà del vigent (que inclou, és clar, el previst a l'Estatut d'autonomia del 2006, el qual encara està pendent de desplegament a través de lleis estatals), no em sembla possible si no és a través de la modificació de la Constitució. Ara bé, ¿és previsible una reforma constitucional d'aquesta mena?

Avui hi ha, en el dret constitucional comparat, una tendència manifesta a reconèixer llengües d'àmbit territorial limitat en el nivell de les institucions centrals, per tal de convertir-les en llengües veritablement útils. La revisió total de la Constitució suïssa, aprovada l'any 1999, ha incorporat el

⁷⁴ Per cert, també recorregut davant del Tribunal Constitucional.

romanx, fins aleshores només llengua nacional, com a llengua oficial per a les relacions que la Confederació manté amb les persones d'aquesta llengua,⁷⁵ i, per citar un exemple ben distant, la nova Constitució d'Iraq ha reconegut la llengua kurda, parlada al Kurdistan iraquí, al costat de l'àrab, com a llengua oficial d'Iraq (art. 4.1), cosa que obliga a publicar el Diari Oficial en les dues llengües (art. 4.2, lletra A) i que autoritza, per exemple, a emprar la llengua kurda en les institucions centrals (art. 4.2, lletra B) i en les institucions i en els òrgans federals territorials amb competència a la regió del Kurdistan (art. 4.3).⁷⁶ De tota manera, tinc la impressió que és molt poc probable que aquest corrent eixamplador contagiï la Constitució espanyola.

Perquè diferents llengües adquireixin plenament la condició de llengua oficial de les institucions centrals d'un Estat, cal que aquest concebi o accepti el fet plurilingüe com un element fundacional. La tradició de la plurioficialitat institucional central d'Estats com Bèlgica, el Canadà o Suïssa, té el punt d'arrencada en el moment fundacional⁷⁷ i és un element nuclear de la fundació; i el reconeixement del kurd a nivell central ha tingut lloc quan l'Estat iraquí ha estat abocat, després de la invasió encapçalada pels Estats Units, a una refundació.

En el constitucionalisme espanyol, el fet plurilingüe ha estat habitualment menystingut (res no en diuen els textos de les constitucions decimonòniques, i durant el segle XIX predomina una forta tendència a prescindir de les llengües altres que el castellà en els usos oficials);⁷⁸ només en dues

75 Article 70 de la Constitució federal de la Confederació suïssa de 18 d'abril de 1999. Sobre l'abast de la reforma, en matèria lingüística, vegeu Höttinger, Julian T., «La diversité culturelle», a Fleiner, Thomas; Forster, Peter; Misić, Alexander; Thalmann, Urs (ed.), *Die neue schweizerische Bundesverfassung/La nouvelle Constitution suisse*, Bâle/Ginebra/Munic, Helbing & Lichtenhahn, 2000, 35-52.

76 Constitució d'Iraq, adoptada el 15 d'octubre de 2005. Atès que circulen diverses versions en llengua anglesa, he utilitzat la que pot consultar-se en el web de la United Nations Assistance Mission for Iraq (UNAMI): <<http://www.uniraq.org>>.

77 Article 23 de la Constitució belga de 7 de febrer de 1831; Article 133 de la British North America Act del 1867; Article 109 de la Constitució federal de l'any 1848, en el cas de Suïssa.

78 Milian i Massana, Antoni, «The Catalan language in the Conflict between Centralism and Autonomy, 1850-1940», a Vilfan, Sergij (ed.), *Ethnic Groups and Language Rights*, vol. III (Comparative Studies on Governments and Non-dominant Ethnic Groups in Europe, 1850-1940), Aldershot/Nova York, Dartmouth/New York University Press, 65-88, p. 68-69. De la marginació de les llengües espanyoles altres que el castellà, n'és paradigmàtica l'evolució de la normativa notarial: Llei del notariat de 28 de maig de 1862, i Reglaments notariais de 30 de desembre de 1862, 9 de novembre de 1874, 23 de juliol de 1912, 30 de juliol de 1913 i 9 d'abril de 1917. Vegeu Esteche, José M^a; de Galarza, Aureliano, «Los notarios y los idiomas y dialectos regio-

ocasions —durant la Segona República i en el període constitucional inaugurat el 1978— ha rebut una consagració constitucional que, en ambdós casos, ha estat territorialment limitada. Aquesta manca d'assumpció i arrelament del fet plurilingüe com a realitat intrínseca de l'Estat tal vegada expliqui, en part, per què en la història espanyola, cada vegada que el poder de l'Estat ha degenerat en formes autoritàries i s'han esvaït correlativament les regles democràtiques (Dictadures de Primo de Rivera i del general Franco), les llengües altres que el castellà han estat objecte de persecució.⁷⁹ Amb tot aquest llast, i mentre no arrela veritablement el convenciment que l'Estat espanyol, lluny de ser un Estat *plurilingüe*, és un *Estat plurilingüe* —és a dir, un Estat on el plurilingüisme no constitueix una cosa adjectiva, sinó medul·lar—, es fa difícil imaginar una reforma constitucional que allargui l'oficialitat de la llengua catalana a les institucions centrals, més enllà del que ha pretès l'Estatut d'autonomia del 2006.

De tota manera, aquesta extensió del català a les institucions centrals és cada cop més apressant, vist que, de retop, la manca de reconeixement a nivell estatal el margina de les organitzacions supranacionals (en particular, de la Unió Europea), cosa que té efectes perversos, que no es manifesten tan sols en l'àmbit institucional d'aquelles organitzacions,⁸⁰ sinó parti-

nales», *Revista Jurídica de Catalunya*, tom. 24, núm. juny-setembre, 1918, 271-283. Aquella evolució la recorda Lasagabaster Herrarte, Iñaki, «El euskera en los documentos notariales», *Revista Vasca de Administración Pública*, núm. 84, 2009, en curs de publicació.

79 Per a la repressió lingüística durant la Dictadura de Primo de Rivera, vegeu Perucho, Artur, *Catalunya sota la Dictadura. (Dades per a la Història)*, Badalona, Proa, 1930; Milian i Massana, Antoni, «The Catalan language in the Conflict...», cit., p. 71-72. Per a la persecució del català durant el règim dictatorial del general Franco, vegeu Benet, Josep, *L'intent franquista de genocidi cultural contra Catalunya*, Barcelona, Publicacions de l'Abadia de Montserrat, 1995.

80 Alguns d'aquests efectes es van voler dulcificar a través d'acords administratius subscrits entre Espanya i algunes de les institucions i organismes de la Unió Europea, a partir del que prevenen les Conclusions del Consell de 13 de juny de 2005, relatives a l'ús oficial d'altres llengües en el Consell i, en el seu cas, en d'altres institucions i òrgans de la Unió Europea (DOUE núm. C 148, de 18 de juny de 2008). De tota manera, per raons diverses, que la doctrina ha posat en relleu i en alguns casos ha denunciat, aquests acords resulten en bona part inoperants. Sobre els acords, vegeu Esteve García, Francina, «El nuevo estatuto jurídico de las lenguas cooficiales en España ante la Unión Europea», *Revista de Derecho Comunitario Europeo*, núm. 24, 2006, 439-480, p. 466-479; Mir i Sala, Narcís, «Els acords administratius signats pel Govern espanyol sobre l'ús oficial de les llengües espanyoles diferents del castellà en el si de les institucions i els organismes de la Unió Europea», *Revista de Llengua i Dret*, núm. 46, 317-358, p. 330-356; Milian-Massana, Antoni, «Languages that are official in part of the territory of the Member States. Second-class languages or institutional recognition in EU law?», a Arzoz, Xabier (ed.), *Respecting Linguistic Diversity in the European Union*, Amsterdam/Filadèlfia, 2008, 191-229, p. 209-217.

cularment també, a través de les normes que dicten, en la legislació lingüística interna, on dificulten l'establiment de requisits lingüístics, i fan perdre utilitat a la llengua catalana, fins al punt gravíssim de desplaçar-ne parcialment l'oficialitat en algunes activitats.⁸¹

6 · Epíleg

Urgeix fer del català, si volem preservar-lo i que no perdi el valor de llengua comuna o compartida a Catalunya, una llengua *necessària* en aquesta comunitat, o una llengua *útil* a nivell de les institucions centrals estatals. En el primer cas, es tracta d'incrementar la territorialitat lingüística en favor del català. Per fer-ho, he apuntat la possibilitat de condicionar, a Catalunya, el vessant passiu del dret a relacionar-se en qualsevol de les dues llengües oficials amb les institucions i les administracions públiques, respecte de les administracions públiques de Catalunya. Aquesta via no exigeix una reforma de la Constitució, sempre que, cosa fortament discutible, de l'oficialitat no derivi, com a contingut inherent, el dret del ciutadà a escollir la llengua oficial en què les institucions i les administracions han de comunicar-s'hi o notificar-lo. En cas contrari, la precisarà. La segona opció, en canvi, exigeix, ineludiblement, la reforma constitucional amb tota seguretat.

Abans ja he comentat que era difícil d'imaginar que prosperés una reforma constitucional per donar satisfacció a la segona opció. El mateix podem dir de la primera, si necessitava també aquell tipus de reforma. A la dificultat ja enorme que prové del canvi de mentalitat i de concepció que reclamen les dues opcions, hi hem d'afegir encara una segona dificultat: la rigidesa del procediment per dur-la a terme, que fa la reforma gairebé inviable. Ja havia destacat que la reforma de l'article 3 CE exigeix seguir l'*iter* procedimental més rígid de l'article 168 CE, en lloc del procediment de l'article 167 CE.⁸² Una rigidesa que fa el procediment extraordinàriament

⁸¹ Milian i Massana, Antoni, *Globalización y requisitos lingüísticos...*, cit., 39-77, principalment p. 73-77.

⁸² El procediment l'he sintetitzat *supra*, a la nota 16. Per saber-ne els detalls, vegeu García-Escudero Márquez, Piedad, *El procedimiento agravado de reforma de la Constitución de 1978*, Madrid, Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, 2007. Un resum d'aquest treball a: García-Escudero Márquez, Piedad, «El procedimiento agravado de reforma de la Constitución de 1978», *Revista de Derecho Político*, núm. 71-72, 2008, 175-193.

complex i, per tant, com ha dit la doctrina, difícilment transitable.⁸³ En els Estats plurals i democràtics són un fet normal les revisions constitucionals, les que afecten la regulació de la pluralitat lingüística inclusivament, i, a Espanya, la rigidesa del procediment no hauria d'impedir poder acomodar l'article 3 de la Constitució, inspirat, com ja hem vist, en un text constitucional aprovat dins del primer terç del segle passat, a les necessitats actuals.⁸⁴

En cloure aquestes línies, estem pendents de la decisió del Tribunal Constitucional sobre els recursos d'inconstitucionalitat que van ser promoguts contra nombrosos preceptes de l'Estatut d'autonomia de Catalunya, entre els quals, com hem tingut ocasió de comentar, la majoria dels que regulen les llengües oficials a Catalunya. Al llarg del treball he aprofitat per examinar aquests preceptes, i confio que hagi quedat suficientment argumentada la seva acomodació a la Constitució, si bé, també ho he explicat amb detall, en alguns casos requereixen un pronunciament interpretatiu, i fins i tot additiu, per part de l'interpret suprem de la norma constitucional.

Confiem que la sentència, que, vista l'amplitud dels preceptes impugnats, segurament incidirà també en altres aspectes abordats en aquest treball, desestimi els recursos. He manifestat que l'Estatut era un instrument insuficient, però no hi ha cap mena de dubte que millora l'actual condició del català i que, per tant, esdevé profitós per coadjuvar a la seva salvaguarda. Una declaració d'inconstitucionalitat, o una interpretació conforme restrictiva dels preceptes de l'Estatut, faria el català més vulnerable, més innecessari i més inútil a Catalunya, precipitant-lo encara més cap a l'assimilació.

A més de les observacions que ja he fet en el text, com recordar el suport referendari de la norma impugnada, el Tribunal, a l'hora de pronunciar-se, hauria de tenir ben present la conveniència d'apurar, dins de les múltiples opcions legítimes possibles, l'elasticitat que admet la Constitució.

83 García-Escudero Márquez, Piedad, «El procedimiento agravado...», p. 178. Aquesta autora escriu en el llibre que «[l]a suma de trámites que ha de superar una reforma prevista en el artículo 168, que suelen encontrarse por separado en Derecho comparado, ha hecho que en ocasiones se haya calificado a la Constitución de *pétreo*, al menos en lo que a este procedimiento se refiere.» García-Escudero Márquez, Piedad, *El procedimiento agravado...*, cit., p. 9.

84 Potser valgui la pena retenir que la iniciativa de la reforma (o la proposta d'iniciativa, com alguns han advertit, vist que la iniciativa està subjecta a la presa en consideració del Congrés dels Diputats) la poden exercir les Assemblees de les comunitats autònomes (art. 166 i 87.2 CE), amb la qual cosa el Parlament de Catalunya, en representació de la voluntat del poble d'aquesta comunitat, podria iniciar-ne el procediment (proposar-ne l'inici), si així ho acordava.

Aquest és el rol que les jurisdiccions constitucionals tenen especialment confiat quan les Constitucions, com és el cas de l'espanyola, són extremadament rígides. La rigidesa excessiva només pot arribar a ser digerible, malgrat que supleixi la manca de clàusules d'intangibilitat, si, al darrere, hi ha una justícia constitucional capaç d'interpretar la Constitució de manera oberta i flexible.

Una darrera reflexió, per acabar: cap de les llengües parlades al món són enterament perennes. Fins i tot les llengües més esteses acabaran per ser substituïdes, o arribaran a evolucionar fins a nivells que les farà irreconeixibles en els termes actuals. Les llengües no són, doncs, absoluts. Tanmateix, el dret, d'acord amb el principi general de la proporcionalitat, ha d'esforçar-se a salvaguardar-les i perpetuar-les, perquè, a més de tenir un valor en si mateixes, els parlants puguin utilitzar-les tant de temps com sigui possible. Aquest és l'esperit que mou les reflexions precedents.

Barcelona - Bellaterra, juny del 2009

Entre les moltes novetats que va comportar la Constitució del 1978, en destaca el reconeixement exprés de la realitat plurilingüe de l'Estat, circumstància que contrasta amb el bandejament a què van ser sotmeses les llengües espanyoles altres que la castellana durant el règim dictatorial precedent.

Transcorreguts poc més de trenta anys des de l'entrada en vigor de la norma suprema, ha semblat oportú demanar-se si la regulació constitucional del plurilingüisme, la qual inicialment molts van qualificar d'exemplar, satisfà encara els objectius de protegir efectivament el fet plurilingüe i de reconèixer als ciutadans els drets lingüístics que ho han de fer possible.

Indagar-ho va ser l'objectiu del seminari *El plurilingüisme a la Constitució espanyola*, en el qual, després d'una primera exposició de dret comparat per emmarcar millor el text constitucional espanyol, s'hi van presentar quatre ponències a l'entorn de l'ordenació lingüística de la Constitució espanyola, la seva projecció a l'Estatut d'autonomia de Catalunya de 2006, la projecció en la legislació sectorial, i una darrera en què es reflexiona sobre si el marc constitucional espanyol constitueix un model reeixit o una regulació obsoleta. El llibre reproduïx les ponències del seminari.



9 788439 138159 4