

LA COMPETÈNCIA EN MATÈRIA DE LLENGUA PRÒPIA EN EL NOU ESTATUT

Miguel Ángel CABELLOS ESPIÉRREZ
Professor titular de dret constitucional
Universitat de Girona

The abstract can be found at the end of the article.
Resumen al final del artículo.

Sumari

1. Introducció: el sistema competencial en el nou Estatut i la competència en matèria lingüística
2. La configuració jurídica del català com a llengua pròpia
3. La llengua pròpia com a matèria competencial a la jurisprudència constitucional: raons per a la nova previsió estatutària
 - 3.1. La negació a l'Estat d'una competència bàsica general sobre totes les llengües
 - 3.2. El reconeixement de la competència autonòmica sobre llengua per part del TC
 - 3.3. L'abast de la competència lingüística autonòmica en funció de l'Administració de què es tracti
4. La competència sobre llengua al nou Estatut i l'àmbit que pot ocupar l'Estat
5. El desplegament de la competència sobre llengua
6. *Excursus*: la competència sobre llengua i els drets lingüístics: la STC 247/2007
7. Recapitulació

1. INTRODUCCIÓ: EL SISTEMA COMPETENCIAL EN EL NOU ESTATUT I LA COMPETÈNCIA EN MATÈRIA LINGÜÍSTICA

El nou Estatut ha suposat un canvi radical en l'enfocament de la qüestió competencial respecte del de 1979. Si aquest, com van fer la resta d'estatuts, es limità poc més que a recollir sintèticament allò que permetien assumir els articles 148 i 149 CE, l'experiència de dues dècades llargues de desplegament estatutari, i la comprovació de la quantitat de vies que l'Estat havia fet servir per ampliar els seus àmbits materials o directament per recuperar àmbits que havien de correspondre a les comunitats autònomes,

aconsellà un canvi d'enfocament de manera que l'Estatut passés a definir clarament què corresponia fer a la Generalitat amb cada tipus de competència (amb novetats d'especial rellevància en l'àmbit de les competències compartides i de les executives, per exemple), a establir quines submatèries, en tot cas, s'encabien dintre de cada matèria i corresponia regular a la Generalitat, i a preveure finalment quina posició ha de tenir la Generalitat en l'àmbit de l'execució del dret comunitari i de la gestió de fons i subvencions, àmbits tots dos en els quals l'Estat ha trobat tradicionalment oportunitats constants de buidar les competències autonòmiques.¹

Una de les matèries, continguda a l'article 143.1, és la referent a la llengua pròpia, en contrast amb l'Estatut anterior, que no incloïa de manera expressa una competència lingüística, que s'havia de derivar de l'article 3.3 EAC, fonamentat, per la seva banda, en l'article 3.2 CE.² Destaca de la resta per la seva estructura, atès que és una de les poquíssimes matèries que no incorpora una llista detallada de submatèries, sinó que s'ha optat per fer únicament una formulació general amb mínimes precisions.³ Fora d'això, la presència del factor lingüístic al títol sobre competències és testimonial,⁴ ja que no apareix cap referència ni tan sols en els títols corresponents a matèries en què el factor lingüístic és present de forma més evident (educació o consumidors, per exemple), en contrast amb l'atenció que se li dedica en altres títols estatutaris, en regular els

1. A l'entorn de totes les qüestions esmentades, vegeu, entre altres, VIVER PI-SUNYER, C., «En defensa dels estatuts d'autonomia com a normes jurídiques delimitadores de competències. Contribució a una polèmica juridicoconstitucional», *Revista d'Estudis Autonòmics i Federals*, 1, 2005, pàg. 97-130; ALBERTÍ ROVIRA, E., «El blindatge de les competències i la reforma estatutària», *Revista Catalana de Dret Públic*, 31, 2006, pàg. 109-136; VIVER PI-SUNYER, C., «Les competències de la Generalitat a l'Estatut de 2006: objectius, tècniques emprades, criteris d'interpretació i comparació amb altres estatuts reformats», *La distribució de competències en el nou Estatut*, IEA, Barcelona, 2007, pàgs. 13-52; BARCELÓ SERRAMALERA, M., «La delimitació del concepte de bases a l'Estatut d'autonomia de Catalunya», *La distribució de competències...*, ob. cit., pàg. 53-80; TORNOS MAS, J., «La nova configuració de les competències compartides a l'Estatut d'autonomia. Alguns problemes en la seva aplicació», *La distribució de competències...*, ob. cit., pàg. 105-116.

2. Sobre la construcció de la competència lingüística a l'Estatut de 1979, vegeu PLA BOIX, A. M., *El règim jurídic de les llengües a l'Administració de Justícia*, IEA, Barcelona, 2005, pàg. 67 i s., i la doctrina allà citada.

3. Es limita a dir, quant al contingut de la matèria, que inclou «en tot cas, la determinació de l'abast, els usos i els efectes jurídics de la seva oficialitat, i també la normalització lingüística del català».

4. Trobem una referència al fet que la Generalitat fomentarà el pluralisme lingüístic als mitjans de comunicació social —art. 146.3—, i que en la provisió de notaries i registres civils els candidats hauran d'acreditar el seu coneixement —art. 147.

drets lingüístics o les competències de la Generalitat en matèria d'Administració de justícia.⁵

Potser hagués estat millor, en canvi, construir un títol competencial en matèria lingüística que recollís com a submatèries els diferents vessants on la Generalitat regularà el factor lingüístic o hi incidirà. Certament es pot dir que fer això és menys necessari que en altres àmbits, perquè la finalitat d'enunciar submatèries amb detall és evitar que les competències estatals, i especialment aquelles més expansives, puguin ocupar el terreny que correspondria regular a la Generalitat, cosa que no pot passar amb la llengua catalana, que segons ha establert repetidament el Tribunal Constitucional, com es veurà, ni tan sols a través de títols com el 149.1.1 pot ser objecte d'una regulació estatal. Amb tot, tant per la seva importància, com per raons sistemàtiques, hauria estat aconsellable, al meu parer, una estructura més completa per a aquest títol, homologable a la dels altres, i que es relacionés amb la resta de previsions estatutàries presents a altres títols.

En qualsevol cas, correspon ara examinar com el Tribunal Constitucional ha anat definint les competències lingüístiques de les comunitats autònomes amb llengua pròpia, com s'ha construït el títol de l'article 143 EAC sobre aquesta matèria i quins problemes o qüestions d'interès es plantegen.

2. LA CONFIGURACIÓ JURÍDICA DEL CATALÀ COM A LLENGUA PRÒPIA

Com és sabut, el concepte de *llengua pròpia* es va recollir a l'Estatut de 1979, que distingeix entre *llengua pròpia* (art. 3.1) i *llengua oficial* (art. 3.2), però sense entrar a definir cada un dels conceptes.

Aquestes previsions foren desenvolupades per la Llei de normalització lingüística de 1983, que no va encertar a definir i distingir correctament ambdós conceptes, de manera que els mesclava tots dos en els seus articles 2 i 5.

5. Respecte a la presència de la llengua a l'Estatut, A. M. Pla Boix fa notar com en molts casos no s'innova, sinó que es porten a l'Estatut qüestions que ja eren recollides a la LPL o a altres normes, tot i que aquesta operació no està mancada en absolut de valor perquè estant dintre de l'Estatut aquestes previsions tindran «unes garanties d'estabilitat i tutela que fins ara no tenien». Al mateix temps, però, la mateixa autora assenyala com l'Estatut també inclou algunes novetats: «previsió del deure de conèixer el català; consolidació de l'estatut oficial de l'aranès, participació de l'Estat en la protecció i difusió del català més enllà de les fronteres administratives de la Comunitat Autònoma, i, finalment, el reconeixement d'un catàleg de drets i deures lingüístics nous, projectats a diferents àmbits públics». L'autora indica que, juntament amb els avantatges de dur aquesta regulació a l'Estatut, «aquesta àmplia ordenació estatutària també es traduirà en una certa rigidesa del model lingüístic». Vegeu PLA BOIX, A. M., «La llengua al nou Estatut d'autonomia de Catalunya», REAF, 3, 2006, pàg. 263-264.

La Llei de política lingüística posa fi a aquesta confusió, criticada per la doctrina, i estableix en el seu article 2 la distinció entre el concepte de *llengua pròpia* i el de *llengua oficial*, i les conseqüències que es deriven de cadascun.

Així, el caràcter de llengua pròpia comporta que el català sigui:

«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.»

I també que sigui:

«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.»

Així mateix, aquest article, a l'apartat tercer, estableix a conseqüència d'allò anterior les obligacions de les institucions de foment de la llengua.⁶

En canvi, l'article 3.2 estableix les conseqüències del caràcter oficial del català i el castellà, que comporta que ambdues «poden ésser emprades indistintament pels ciutadans i ciutadanes en totes les activitats públiques i privades sense discriminació» i que «els actes jurídics fets en qualsevol de les dues llengües oficials tenen, pel que fa a la llengua, plena validesa i eficàcia».

La jurisprudència constitucional, per la seva banda, no s'ha detingut gaire en l'establiment dels diversos conceptes. Inicialment, a la STC 82/1986, va referir-se al concepte de *llengua oficial*:

«Aunque la Constitución no define, sino que da por supuesto lo que sea una lengua oficial, la regulación que hace de la materia permite afirmar que es oficial una lengua, independientemente de su realidad y peso como fenómeno social, cuando es reconocida por los poderes públicos como medio normal de comunicación en y entre ellos y en su relación con los sujetos privados, con plena validez y efectos jurídicos.» (FJ 2)

6. Sobre el concepte de *llengua pròpia*, vegeu PLA BOIX, A. M., *El règim jurídic de les llengües...*, ob. cit., pàg. 83-100; SOLÉ DURANY, J. R., «El concepte de llengua pròpia en el dret i la normalització de l'idioma a Catalunya», *Revista de Llengua i Dret*, 26, 1996, pàg. 95-120; VERNET I LLOBET, J., a VERNET I LLOBET, J. et al., *Dret Lingüístic*, Cossetània, Valls, 2003, pàg. 126-130; PÉREZ FERNÁNDEZ, J. M., *id.* (coord.), *Estudios sobre el estatuto jurídico de las lenguas en España*, Atelier, Barcelona, 2006, pàg. 53-56, i VERNET I LLOBET, J., «El pluralismo lingüístico», a VERNET I LLOBET, J. i PUNSET BLANCO, R., *Lenguas y Constitución*, Iustel, Madrid, 2007, pàg. 50-54.

Aquesta definició ha anat reapareixent a la jurisprudència posterior. Pel que fa al concepte de *llengua pròpia*, ha rebut una atenció menor per part del TC, tot i referir-s'hi en algunes ocasions, a vegades de forma directa i altres de manera implícita.⁷ Fins i tot el Tribunal va acceptar acríticament, a la seva STC 46/1991, la defectuosa distinció de la LNL:

«Se establece, así, un régimen de cooficialidad lingüística que rige en el territorio de la Comunidad Autónoma de Cataluña y del que, entre otras consecuencias, se deriva que el catalán y el castellano deben ser usados preceptivamente por la Administración en la forma determinada por la Ley (art. 5.2 Ley del Parlamento de Cataluña 7/1983, de 18 de abril, de Normalización Lingüística) y que el catalán sea lengua propia de la Administración territorial catalana (art. 5.1 Ley 7/1983, en relación con el art. 3.1 E.A.C.)» (FJ 2)

El nou Estatut reprèn la distinció que estableix la LPL, que lligava el concepte de *llengua pròpia* al de *llengua utilitzada per les administracions*, amb les gradacions derivades de l'adscripció de cada Administració a un ens o a un altre (Estat, comunitat autònoma). L'article 6 EAC en fa una definició en el mateix sentit: essent el català llengua pròpia de Catalunya,

«com a tal, el català és la llengua d'ús normal i preferent de les administracions públiques i dels mitjans de comunicació públics de Catalunya, i és també la llengua normalment emprada com a vehicular i d'aprenentatge en l'ensenyament.»

L'oficialitat de català i castellà, en canvi, es lliga amb el dret de les persones d'utilitzar-les, i amb el deure dels ciutadans de Catalunya de conèixer-les, entre altres qüestions que enuncia l'article 6.2.

7. Implícitament ha alludit a aquest concepte de *llengua pròpia* a la STC 46/1991, en referir-se al *«carácter del catalán como lengua de la Administración de la Generalidad»* de manera que un cert nivell de coneixement d'aquesta llengua és *«imprescindible para que el funcionario pueda ejercer adecuadamente su trabajo en la Administración autonómica»* i redunna en l'eficàcia d'aquesta (FJ 3). Directament, a banda de la STC 46/1991, citada en el text, el TC s'ha referit a la noció de llengua pròpia a la STC 337/1994, tot dient que *«en efecto, el catalán, lengua propia de Cataluña, es lengua oficial en el territorio de la Comunidad Autónoma y [...] es también la lengua de la Generalidad y de la Administración territorial catalana, de la Administración local y de las demás corporaciones públicas dependientes de la Generalidad (art. 5.1 de la Ley 7/1983).»* (FJ 21). Trobem, doncs, al·lusions puntuals, en què, d'altra banda, a vegades s'apleguen al mateix temps referències a les nocions de llengua pròpia i llengua oficial, però es troba a faltar a les sentències un major aprofundiment en l'elaboració d'aquesta noció, que sembla que es dona per fet.

L'Estatut, com es veurà, fa referències a la llengua en altres preceptes, ubicats per tot el seu articulat. Un d'aquests, objecte d'aquestes pàgines, és l'article 143, que al seu apartat primer estableix la competència de la Generalitat per regular la llengua pròpia:

«Correspon a la Generalitat de Catalunya la competència exclusiva en matèria de llengua pròpia, que inclou, en tot cas, la determinació de l'abast, els usos i els efectes jurídics de la seva oficialitat, i també la normalització lingüística del català.»⁸

Com es pot veure, la competència, tot i referir-se a la noció de llengua pròpia, es projecta també sobre la regulació de la seva oficialitat, de manera que tornen a mesclar-se ambdós conceptes. Estem, en tot cas, davant una competència lingüística de la Generalitat, *expressament reconeguda* com a tal a l'Estatut, cosa que fins ara no passava. Hem de veure, doncs, què pot abastar aquesta competència, i per a això haurem de partir necessàriament de la jurisprudència constitucional. Aquesta, que no va ser pròdiga en la definició dels dos conceptes en joc, com ja hem vist, sí que va incidir repetidament en l'abast de la competència lingüística de les comunitats amb dues llengües, com veurem amb algun element discutible, i aquest punt de partida resulta inexcusable per poder després determinar l'abast d'aquesta competència de l'article 143 EAC.

3. LA LLENGUA PRÒPIA COM A MATÈRIA COMPETENCIAL A LA JURISPRUDÈNCIA CONSTITUCIONAL: RAONS PER A LA NOVA PREVISIÓ ESTATUTÀRIA

3.1. *La negació a l'Estat d'una competència bàsica general sobre totes les llengües*

La jurisprudència ha anat construint progressivament l'abast de la competència autonòmica en matèria lingüística. El primer que va fer el Tribunal va ser establir on no es podien fonamentar les competències en matèria lingüística. A la STC 82/1986, l'Advocat de l'Estat manifestava que:

«En virtud de la competencia que le atribuye el art. 149.1.1.ª de la Constitución en relación con los arts. 3.1, 14 y 139, el Estado tiene competencia para

8. En aquestes pàgines ens cenyirem a la competència de la Generalitat sobre la llengua pròpia. No ens referirem, doncs, a la competència sobre normalització lingüística de l'arànès que conté l'art. 143.2 EAC.

regular los aspectos básicos relativos al uso de las lenguas oficiales y al deber de conocimiento del castellano o, lo que a su juicio es lo mismo, como ya dijimos, las líneas maestras del “modelo lingüístico” español.»

El Tribunal, però, nega aquesta pretensió per dues raons:

«De un lado, las “líneas maestras” del “modelo lingüístico” —en términos del Abogado del Estado—, vienen establecidas directa y expresamente por la Constitución y los respectivos Estatutos de Autonomía. De otro, el artículo 149.1.1.º de la Constitución sólo asigna competencias al Estado en sentido estricto, para “la regulación de las condiciones básicas que garanticen la igualdad de todos los españoles en el ejercicio de los derechos y en el cumplimiento de los deberes constitucionales”.»⁹

D'allò anterior se'n deriva que l'únic que podria regular l'Estat serien «*las garantías básicas de la igualdad en el uso del castellano como lengua oficial ante todos los poderes públicos, así como las garantías del cumplimiento del deber de conocimiento del castellano*» però mai no podria «*regular, con carácter general, siquiera en sus aspectos básicos, la cooficialidad de las lenguas españolas distintas del castellano y su consiguiente utilización por los poderes públicos o el derecho al uso de las otras lenguas españolas oficiales por los particulares*», atès que en tal cas es buidarien les competències lingüístiques «*asumidas por las Comunidades Autónomas según sus Estatutos de acuerdo con lo dispuesto en el art. 3.2 de la Constitución.*» (FJ 4)

Es tracta d'una restricció de l'àmbit de l'article 149.1.1 que resulta lloable, i més tenint en compte quina ha estat sovint la interpretació que el TC ha fet posteriorment d'aquest precepte, utilitzat, per exemple, per estendre la competència estatal a l'àmbit de l'execució, o per fonamentar competències de l'Estat en àmbits que no es desprenien clarament de la llista de l'article 149.1.¹⁰

Tampoc no pot fonamentar l'Estat una competència semblant en l'article 149.1.18, ja que:

«Ello presupondría que la regulación lingüística es inherente al “régimen jurídico” de tales administraciones en el sentido con que se utiliza este vocablo en el núm. 18 del art. 149.1, o a la regulación del procedimiento adminis-

9. La mateixa connexió entre el 149.1.1 i el castellà s'havia establert a la STC 6/82, FJ 10.

10. Vegeu CABELLOS ESPÍERREZ, M. A., «La regulación de los derechos: el papel del Estado y de las CCAA a partir del art. 149.1.1 CE», *Estado compuesto y derechos de los ciudadanos*, IEA, Barcelona, 2007, pág. 83-112.

trativo, y no un elemento distinto y separable, en tanto que vehículo de las relaciones administrativas y del funcionamiento de la Administración.» (STC 82/86, FJ 5)

La intervenció estatal s'ha de cenyir, doncs, a les garanties essencials de l'ús del castellà. Es tracta d'una intervenció que, com veurem a l'apartat següent, convergirà amb la de les comunitats autònomes amb llengua pròpia, que han de regular, com a mínim, l'abast de la cooficialitat d'aquesta, ja que ambdues intervencions es condicionaran mútuament. Més encara sí entenem que l'establiment d'aquest abast es pot entendre com a allusiu també a la cooficialitat del castellà (és l'opció que pren la LPL, per exemple). La STC 83/1986 es fa ressò d'aquesta opció quan diu que:

«No cabe contraponer el castellano en cuanto lengua española oficial del Estado, y las “demás lenguas españolas” en cuanto cooficiales en las distintas Comunidades, como asuntos privativos respectivamente del Estado en sentido estricto y de las Comunidades Autónomas individualmente consideradas. Como añade el art. 3.3 de la Constitución, “la riqueza de las distintas modalidades lingüísticas de España es un patrimonio cultural que será objeto de especial respeto y protección”; respeto y protección que por definición incumben al Estado en sentido estricto y también a las Comunidades Autónomas, algunos de cuyos Estatutos de Autonomía les encomiendan, por lo demás, expresamente, garantizar el uso de ambas lenguas oficiales y adoptar los medios necesarios para asegurar su conocimiento.» (FJ 4).

A més, l'Estat haurà d'aplicar a les administracions que en depenen les previsions autonòmiques relatives a la cooficialitat. Com indica Aparicio Pérez, doncs, l'Estat té competència predominant sobre la llengua castellana, i la Generalitat té competència predominant sobre la catalana.¹¹

3.2. *El reconeixement de la competència autonòmica sobre llengua per part del Tribunal Constitucional*

Un cop establert el que pot fer i el que no pot fer l'Estat, òbviament la qüestió central és determinar fins a on poden arribar les comunitats autònomes amb llengua pròpia. En aquest punt trobem alguna sentència certament sorprenent, com ara la STC 69/1988:

11. Vegeu APARICIO PÉREZ, M. A., «Lengua y modelo de Estado», *Revista de Derecho Político*, 43, 1998, pàg. 42.

«Frente a la alegación de competencia lingüística que formula la Generalidad de Cataluña, debemos recordar que el art. 3.3 de su Estatuto, 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 y que, con cobertura en la citada regla del Estatuto, se desarrolla en la Ley 7/1983, de 18 de abril, del Parlamento de Cataluña. Este mandato de normalización del uso de las lenguas oficiales en el territorio catalán no confiere, pues, competencia específica alguna a la Comunidad Autónoma frente al Estado, debiéndose, en consecuencia, establecer que la competencia estatutaria ejercida al aprobarse el Decreto 389/1983, de 15 de septiembre, no fue otra que la atribuida por el art. 12.1.5 del Estatuto —defensa del consumidor y del usuario—, pues la materia regulada por dicho Decreto autonómico es la información de los consumidores y usuarios.» (FJ 3)

Certament, l'article 3.3 de l'Estatut de 1979 no parlava de manera expressa de *competència* però se'n podia derivar aquest contingut, atès que deia que «La Generalitat garantirà l'ús normal i oficial d'ambdós idiomes, prendrà les mesures necessàries per tal d'assegurar llur coneixement i crearà les condicions que permetin d'arribar a llur igualtat plena quant als drets i deures dels ciutadans de Catalunya». Si ha de prendre les mesures necessàries per assegurar el coneixement del català és perquè prèviament té competència per fer-ho, igual que l'ha de tenir per garantir l'ús dels dos idiomes o crear les condicions que permetin arribar a la seva igualtat plena pel que fa als drets i deures dels ciutadans. No té sentit, doncs, negar l'element competencial en aquest precepte, atès, a més, que llavors no se sap de quin precepte estatutari ha de derivar la competència de la Generalitat en matèria lingüística.

Aquesta contradicció és salvada un any després, quan a la STC 74/1989 el Tribunal canvia la seva orientació tot i que pretenent, de manera tan voluntariosa com vana, fer creure que segueix estrictament la seva anterior jurisprudència:

«En el marco del art. 3.2 de la Constitución, el art. 3 del Estatuto de Autonomía de Cataluña afirma, en su primer apartado, que “la lengua propia de Cataluña, es el catalán”, añade, en su segundo apartado, que “el idioma catalán es el oficial de Cataluña, así como también lo es el castellano, oficial en todo el Estado español”, y prescribe, en su tercer apartado, que “La Generalidad garanti-

zará el uso normal y oficial de los dos idiomas, adoptando las medidas necesarias para asegurar su conocimiento y creará las condiciones que permitan alcanzar su plena igualdad en lo que se refiere a los derechos y deberes de los ciudadanos de Cataluña'. Recordando ahora lo dicho en la stc 82/1986, de 26 de junio, a propósito del art. 6 del Estatuto de Autonomía del País Vasco —similar al que aquí se analiza— es de señalar que del juego del art. 3.2 de la Constitución y del art. 3 del Estatuto de Autonomía de Cataluña —en el que han de verse contenidos «mandatos a las correspondientes instituciones autonómicas para regular la cooficialidad de la lengua propia»—, deriva la competencia en materia lingüística de la Generalidad, que resulta de esta forma habilitada para determinar el alcance de la cooficialidad, por lo que “no cabe hablar de actuación fuera de la esfera competencial de la Comunidad Autónoma, cuando ésta prevé consecuencias lógicas que resultan de la declaración de cooficialidad”.» (FJ 3)

Per tant, ara sí que accepta el Tribunal que hi ha una competència en matèria lingüística de la Generalitat, derivada de l'article 3 EAC (emmarcat, per la seva banda, en l'art. 3.2 CE), del qual extreu «mandats per regular la cooficialitat de la llengua pròpia» contràriament al que deia la sentència de 1988.

L'abast de la regulació d'aquesta cooficialitat, ens diu el Tribunal, inclou:

«entre otras [cuestiones], el establecimiento de los derechos y deberes lingüísticos de los ciudadanos frente a todas las Administraciones Públicas —por ejemplo, el derecho a poder dirigirse a ellas en cualquiera de las lenguas oficiales en la Comunidad— y la proclamación de la plenitud e igualdad de efectos jurídicos de los documentos redactados en cualquiera de esas lenguas (por todas, SSTC 123/1988, fundamento jurídico 5 y 56/1990, fundamento jurídico 40).» (STC 87/97, FJ 4)

Naturalment, aquesta competència s'haurà de posar en relació amb les que sobre cada matèria concreta tinguin la comunitat autònoma i l'Estat, com recorda la STC 74/1989:

«En una situación de cooficialidad lingüística, como la derivada del art. 3 de la Constitución, y el art. 3 del EAC, el ejercicio de la competencia autonómica de normalización lingüística tiene por fuerza que incidir en materias también acotadas por otros títulos competenciales reservados al Estado.» (FJ 5)

I això farà que la competència autonòmica pugui arribar més o menys lluny en la seva regulació, però sense que en cap cas es pugui menystenir la seva existència com a tal competència, com sembla que feia la primera de les sentències esmentades.

Atès que tant l'Estat com les comunitats autònomes amb llengua pròpia incidiran, cada un en la mesura i l'àmbit que li correspon, en la matèria que tractem, la jurisprudència ha fet en diverses ocasions referència directa o indirecta a la concurrència competencial. Per exemple, a la STC 337/1994:

«los poderes públicos —el Estado y la Comunidad Autónoma— están facultados para determinar el empleo de las dos lenguas que son cooficiales en una Comunidad Autónoma como lenguas de comunicación en la enseñanza, de conformidad con el reparto competencial en materia de educación.» (FJ 9)

El mateix s'havia assenyalat en sentències anteriors (82/1986 i 56/1990, entre d'altres).

És clar que aquesta concurrència li ha servit, de vegades, per afeblir les competències autonòmiques:

«Al no existir competencia exclusiva sino concurrente sobre la regulación de las lenguas en favor de las Comunidades Autónomas, el Estado es competente para regular el uso de las lenguas en el seno de la Administración de Justicia dadas las reservas competenciales del art. 149.1, apdos. 5 y 6.» (STC 56/90, FJ 40)

Com es veu, aquí la “concurrència” serveix per reconèixer a l'Estat una competència que sembla no tenir límit. Es contradiu, doncs, la doctrina de l'equilibri entre les competències lingüístiques autonòmiques i les competències sectorials estatals, que el TC reitera sovint a la seva jurisprudència, i a la qual ens haurem de referir després. Més recentment, el Tribunal hi ha afegit matisos, tendents a recuperar l'equilibri:

«Ya hemos visto que en nuestra STC 56/1990, de 29 de marzo, FJ 40, declaramos que tanto Estado como Comunidades Autónomas pueden incidir en la regulación de las lenguas de acuerdo al reparto general de competencias, pues es ésta una materia de competencia concurrente, de manera que debe ser el Estado el que regule el uso de las lenguas dentro de la Administración de Justicia, sin perjuicio de que las Comunidades Autónomas puedan regular el alcance inherente al concepto de cooficialidad.» (STC 253/2005, FJ 10. El subratllat és meu)

Com veiem, el tractament per part del TC de la competència lingüística no sempre s'ha dut a terme d'una manera unívoca, i la manca d'un títol competencial exprés sobre llengua en els estatuts ha contribuït a una certa confusió jurisprudencial.

3.3. *L'abast de la competència lingüística autonòmica en funció de l'Administració de què es tracti*

Ja s'ha dit que l'abast de la competència lingüística autonòmica es veurà influït pel repartiment competencial en cada sector, i s'hi ha d'afegir que també pel destinatari (Administració) de la normativa autonòmica d'ordenació de l'abast de la cooficialitat.

El primer que va fer sobre aquest tema el Tribunal va ser referir-se a l'Administració de justícia. La STC 82/1986 indica que:

«En cuanto a la cuestión de la competencia de las Comunidades Autónomas para regular la utilización de las lenguas oficiales en la Administración de Justicia, habida cuenta de lo que establece el art. 149.1 de la Constitución en sus párrafos 5.º y 6.º, [...] las Comunidades Autónomas podrán regular el alcance inherente al concepto de cooficialidad, tal y como viene establecido por el art. 3.2 de la Constitución y en los artículos correspondientes de los Estatutos de Autonomía, y en concreto el 6.1 del EAPV, sin que pueda en modo alguno extenderse a la ordenación concreta de su puesta en práctica por el Estado para sus Organismos propios en la Comunidad Autónoma.» (FJ 6)

Aquesta doctrina resulta interessant a la vista de com després s'ha volgut restringir la competència autonòmica en relació amb la determinació del nivell de coneixement de la llengua pròpia per part del personal (jurisdiccional o no) de l'Administració de justícia.

En tot cas, ja es veu que el Tribunal indica que, en tractar-se l'Administració de justícia d'una Administració diferent de l'autonòmica, la normativa de la Comunitat té límits, i no es pot estendre a «*la ordenación concreta*» de la posada en pràctica per part de l'Estat de l'abast de la cooficialitat prèviament establert per la Comunitat. La mateixa sentència avala un dels preceptes impugnats (de la Llei basca 10/1982, de normalització de l'ús de l'euskera) per què:

«Reafirma el derecho de los ciudadanos a usar tanto el euskera como el castellano en sus relaciones con la Administración pública en el ámbito territorial de la Comunidad Autónoma, añadiendo el de “ser atendidos en la lengua oficial que elijan”. El mismo párrafo, sin embargo, en su segundo apartado, matiza este derecho, al señalar que su ejercicio se garantizará “de forma progresiva”, conforme se adopten las “medidas oportunas”. [...] En todo caso, no se impone un deber individualizado de conocimiento del euskera, ya que el deber correspondiente se predica de las Administraciones públicas, que son las que deberán proveer los medios necesarios para la efectividad de tal derecho, [...] y que a

cada poder público corresponde concretar gradualmente, de acuerdo con sus posibilidades y criterios organizativos.» (FJ 8)

I en idèntica línia podem llegir que:

«El art. 9 reconoce el derecho de todo ciudadano se entiende que en el territorio del País Vasco a usar la lengua oficial de su elección en sus relaciones con la Administración de Justicia sin que se le pueda exigir traducción alguna (núm. 1) y, por ende, la plena validez de los escritos y documentos presentados en euskera, así como de las actuaciones judiciales (núm. 2). En cuanto que el art. 9 de la Ley vasca 10/1982, en sus núms. 1 y 2, no impone obligación alguna del uso del euskera a la Administración de Justicia y se limita a declarar las consecuencias que inmediatamente se derivan del derecho al uso de dicha lengua establecido en el art. 6 del EAPV, dicho artículo no es inconstitucional, ni invade tampoco ámbito competencial alguno reservado al Estado, al no regular nada referente a materia procesal alguna.» (FJ 11)

Per tant, és a cada Administració diferent de l'autonòmica a qui respon desplegar la previsió genèrica de coneixement de l'euskera, i la llei autonòmica no pot entrar en aquest detall. Rubio Llorente criticà en un vot particular aquesta conclusió de la sentència tot indicant que l'extensió de la competència autonòmica per regular l'abast de la cooficialitat, també pel que fa a les administracions no autonòmiques, es feia al preu de buidar-la de contingut real:

«Tres de los artículos ahora en consideración (6, 13 y 14) [...] contienen normas que no son válidas sólo para esa Administración [del País Vasco], sino también para los órganos y establecimientos de la Administración Civil y Militar del Estado radicados en el territorio del País Vasco y respecto de ellos la Comunidad Autónoma carece de competencia para imponer deberes estructurales o funcionales. En lugar de declararlo así, la mayoría de mis colegas han declarado su conformidad con la Constitución y el Estatuto de Autonomía a partir de un argumento cuyo núcleo es la idea de que tales preceptos no crean para el Estado obligación alguna inmediatamente exigible, puesto que la propia Ley se refiere a la progresividad en el ejercicio de los derechos lingüísticos [art. 6.1.i.f] y al acuerdo de la Comunidad Autónoma con los órganos del Estado para promover la progresiva normalización del uso del euskera en la Administración estatal dentro del País Vasco (Disposición adicional tercera). Como es evidente, este argumento, no del todo congruente, a mi juicio, con los principios de los que la mayoría arranca en cuanto a la competencia de la Comunidad Autónoma en materia lingüística, sólo salva la constitucionalidad de los artículos en cuestión vaciándolos de contenido en lo que se refiere a la Administración Civil y Militar del Estado, y reduciéndolos así, cuando mucho, a

simples expectativas. Del mismo modo se preserva la legitimidad constitucional del art. 9, que, se dice, “no impone obligación alguna del uso del euskera a la Administración de Justicia”. La inconstitucionalidad del precepto, en este caso total, puesto que no existe una Administración de Justicia propia del País Vasco, resulta evidenciada por el hecho de que su contenido es el mismo de una posterior Ley estatal. Resulta claro, en efecto, que si los derechos establecidos por la Ley Vasca en cuanto al uso del euskera ante la Administración de Justicia han sido consagrados en términos generales por una Ley del Estado (en el caso, la Ley Orgánica 6/1985, del Poder Judicial, art. 231), uno de los dos legisladores, el comunitario o el estatal, ha sobrepasado los límites de su competencia propia, y el art. 149.1.5.^a de la Constitución no deja lugar a dudas sobre la titularidad competencial en lo que toca a esta materia.»

Certament la visió del vot particular és força restrictiva, ja que critica un pretès buidatge de contingut de la competència autonòmica, que en realitat és només un buidatge parcial, per postular a canvi una interpretació que sí que realment anul·la completament la competència autonòmica quan aquesta s'hagi de projectar sobre l'ús de la llengua pròpia en administracions diferents de l'autonòmica.

Posteriorment, el Tribunal ha matisat la seva idea d'equilibri escorant la balança cap al cantó estatal (STC 56/90, abans citada) amb matisacions posteriors (STC 253/2005, també esmentada *supra*). Però dóna idea del fet que la competència lingüística autonòmica, quan es projecta sobre l'àmbit de la justícia, és molt feble, la circumstància que el TC hagi declarat inconstitucional un article tan mancat de virtualitat aplicativa (en paraules del mateix TC) com aquest:

«Disposición adicional 3.^a. A los efectos de las actuaciones que la Administración de la Comunidad Autónoma de Euskadi pueda desarrollar en relación con Jueces y Magistrados, Secretarios Judiciales, y Fiscales en el marco de convenios de normalización lingüística o de formación suscritos o que puedan suscribirse con el Consejo General del Poder Judicial y el Ministerio de Justicia, se tomarán en consideración los perfiles lingüísticos 2, 3 y 4.» (Decret del Govern Basc 117/2001. El subratllat és meu)

Cal notar que el precepte es condiona a la subscripció de convenis amb el CGPJ, i que els perfils de què parla no s'imposen, sinó que «es prendran en consideració», la qual cosa no impediria que, un cop presos en consideració, les parts n'adoptessin uns altres, atès que *prendre en consideració* no equival a *adoptar obligatòriament*. Però el Tribunal és d'un altre parer:

«Este precepto carece de virtualidad aplicativa inmediata, pues su contenido queda deferido a futuros convenios con el Ministerio de Justicia y el Consejo General del Poder Judicial y, por tanto, a lo que aquéllos entonces determinen. Sin embargo, en su dimensión material vulnera el orden constitucional de competencias, pues no se limita únicamente a prever actividades de formación, sino que además supone incluir a los Jueces, Magistrados, Secretarios Judiciales y Fiscales en las medidas de normalización lingüística a que se refieren el título y el contenido del Decreto 117/2001, objeto de este conflicto. En cuanto que estas actuaciones sobre dicho personal corresponden, desde la perspectiva constitucional, al Estado (art. 149.1.5 CE y STC 105/2000, de 13 de abril, FJ 4), el precepto que examinamos excede de la competencia de la Comunidad Autónoma e incurre, por ello, en inconstitucionalidad.» (FJ 11)

Més problemàtica encara és la postura del TC en relació amb l'Administració militar, respecte de la qual nega que la Comunitat pugui exercir la seva competència lingüística. Així, a la STC 123/1988, el Tribunal comença dient que:

«Nada impide, en principio, según la doctrina general sentada por anteriores decisiones sobre la cooficialidad, que se extraigan las consecuencias de dicho principio en relación con todas las Administraciones públicas, sin que a ello sea una excepción las Fuerzas Armadas, como pretende demostrar el Abogado del Estado. Las particularidades que poseen las Fuerzas Armadas no excluyen, como señalan los escritos del Gobierno y Parlamento balears, su carácter de Administración Pública.»

Però, a continuació, segueix en una direcció oposada:

«Ahora bien, dicho esto, ha de tenerse en cuenta que la atribución de la regulación de la cooficialidad y sus efectos no puede suponer una atribución de competencias específicas más allá del marco establecido en el reparto que llevan a cabo la Constitución y los Estatutos de Autonomía. A este respecto ha de recordarse que el art. 149.1.4 C.E. dispone que el Estado tiene competencia exclusiva en lo que se refiere a las materias de Defensa y Fuerzas Armadas, lo que excluye cualquier intervención de los poderes de las Comunidades Autónomas en la regulación de la organización de las Fuerzas Armadas. Y, sin duda, el uso de la lengua en el seno de las Fuerzas Armadas para los fines de su servicio interno, y por los miembros de las mismas (integrados en una relación especial de sujeción) es algo que afecta a las mismas bases de su organización y funcionamiento, dadas sus características internas. En consecuencia, y en ejercicio de una atribución competencial expresa, corresponde en exclusiva al Estado la regulación material del uso de las lenguas oficiales en las Fuerzas Armadas.» (FJ 5)

Doctrina que és contradictòria amb la prèvia del Tribunal. Tampoc no té competències la Generalitat sobre l'Administració de l'Estat i això no impedeix que la seva competència per regular l'abast de la cooficialitat afecti i s'apliqui sobre aquesta. L'explicació que «*sin duda, el uso de la lengua en el seno de las Fuerzas Armadas para los fines de su servicio interno, y por los miembros de las mismas (integrados en una relación especial de sujeción) es algo que afecta a las mismas bases de su organización y funcionamiento, dadas sus características internas*» no resulta suficient per explicar per què l'Administració militar no s'ha de veure en absolut afectada per la presència d'una llengua pròpia en el territori de la Comunitat. L'objecte del litigi era una norma balear que es referia a l'ús del català per part de les persones que feien el servei militar a les Illes Balears, i a la validesa de les actuacions militars fetes en català en el territori balear. Una cosa és que es digui que la comunitat autònoma no pot emetre una regulació de com l'Administració militar haurà d'assegurar l'ús de les dues llengües oficials i una altra que no pugui dir absolutament res en relació amb l'abast de la cooficialitat pel que fa a l'Administració militar, com sembla derivar-se de la sentència.¹²

Així doncs, el Tribunal intenta trobar un equilibri entre la competència estatal sobre el sector concret, les administracions actuants i la competència lingüística autonòmica, equilibri que, com s'ha vist, no sempre comporta resultats pacífics,¹³ i que el condueix a parlar de «competència

12. Punset ho justifica pel seu caràcter d'institució estatal de caràcter general, però caldria preguntar-se si aquest fet és suficient per excloure del règim ordinari de concurrència lingüística una institució que està disseminada per tot el territori estatal. Vegeu PUNSET BLANCO, R., «*Algunas cuestiones controvertidas en materia de cooficialidad lingüística*», a: VERNET I LLOBET, J. i PUNSET BLANCO, R., *Lenguas y Constitución*, Iustel, Madrid, 2007, pàg. 68-69.

13. El TC fa una bona síntesi de la seva doctrina a la stc 87/97, en afirmar que l'estamentat equilibri condueix a establir que: «*el ente titular de una competencia sustantiva posee también la titularidad para regular el uso de la lengua en este ámbito material, y ello no sólo en los aspectos organizativos y de funcionamiento interno, sino también en las relaciones de la Administración correspondiente con los ciudadanos. De ahí que en las materias reservadas a la competencia estatal [...] sea el Estado el que debe llevar a cabo esta regulación. Sin embargo, como segunda premisa, en estos casos, las Comunidades Autónomas con lengua oficial propia distinta del castellano no quedan totalmente al margen de esta regulación puesto que el mandato constitucional y estatutario a ellas dirigido en orden a adoptar medidas normalizadoras y, sobre todo, a regular el régimen de cooficialidad de las lenguas les habilitan para establecer lo que en otras SSTC se ha denominado "contenido inherente al concepto de cooficialidad" o "alcance de la cooficialidad" (SSTC 82/1986, fundamentos jurídicos 5. y 6.; 123/1988, fundamento jurídico 5.; 56/1990, fundamento jurídico 40), es decir, las consecuencias genéricas que derivan del carácter oficial de una lengua que deben ser respetadas como un prius por los entes competentes al precisar en los ámbitos materiales cuya titularidad les corresponde el uso de las lenguas*

concurrent» entre l'Estat i les comunitats autònomes afectades en matèria de llengua, com s'ha vist abans. Certament, això no es pot entendre a l'estil alemany, en el sentit que tal concurrència permeti a l'Estat desplaçar la normativa autonòmica.¹⁴

4. LA COMPETÈNCIA SOBRE LLENGUA AL NOU ESTATUT I L'ÀMBIT QUE POT OCUPAR L'ESTAT

Com hem vist, la jurisprudència, tot i que amb alts i baixos, ha declarat la competència autonòmica per regular els efectes de la cooficialitat de la seva pròpia llengua, reservant a l'Estat un paper limitat i circumscrit al castellà sense poder regular res relatiu a les llengües pròpies.

L'anterior Estatut anava més enllà i es referia al fet que la Generalitat garantiria l'ús d'ambdues llengües, adoptant les mesures necessàries per assegurar llur coneixement i creant les condicions d'igualtat entre els usuaris de cadascuna. La LPL, en coherència amb aquest esquema, es refereix no només al català sinó també al castellà.¹⁵ Es distingiria, així, seguint Vernet, Pons i Pla, entre la competència en matèria de normalització lingüística, que no afectaria el castellà, i la competència en matèria lingüística, «que implicaria regular tant el règim juridicolingüístic del català com el del castellà».¹⁶

y al establecer los medios concretos para dar cumplimiento a las consecuencias derivadas de la oficialidad y a las exigencias de la normalización o, como dice la STC 82/1986, al establecer "la ordenación concreta de la puesta en práctica" de la regulación legal de la cooficialidad. Esta articulación equilibrada entre las actuaciones que en materia lingüística corresponden al Estado y a las Comunidades Autónomas la ha concretado este Tribunal en ámbitos tan diversos como la Administración de Justicia (SSTC 83/1986, fundamento jurídico 6 y 84/1986, fundamento jurídico 3), la Defensa y Fuerzas Armadas (STC 123/1988, fundamento jurídico 5) o las Administraciones Públicas en general (STC 82/1986, fundamento jurídico 5).» (FJ 4)

14. Com recorda PUNSET BLANCO, R., «Algunas cuestiones controvertidas...», *ob. cit.*, pàg. 64-65.

15. L'article 1.1 LPL ens indica clarament que «L'objecte d'aquesta Llei és el desenvolupament de l'article 3 de l'Estatut d'autonomia de Catalunya, per tal d'emparar, fomentar i normalitzar l'ús de la llengua catalana en tots els àmbits, i l'ús de l'aranès a la Vall d'Aran, i de garantir l'ús normal i oficial del català i del castellà» i, en coherència amb això darrer, la seva regulació s'estén en nombrosos preceptes a ambdues llengües per tal de «donar efectivitat a l'ús oficial del català i del castellà, sense cap discriminació per als ciutadans i ciutadanes» (art.1.2.b). Sobre la fonamentació jurídica d'aquesta opció, vegeu VERNET I LLOBET, J. *et al.*, *Dret Lingüístic*, *ob. cit.*, pàg. 98-99 i 100-101.

16. Vegeu VERNET I LLOBET, J., PONS PARERA, E. i PLA BOIX, A. M., a VERNET LLOBET, J. *et al.*, *Dret Lingüístic*, *ob. cit.*, pàg. 101.

L'actual Estatut, però, sembla donar un pas enrere respecte d'aquest estat de coses tot adequant-se estrictament als termes més restrictius de l'anterior jurisprudència constitucional. De fet, en la versió aprovada pel Parlament de Catalunya es deia que:

«Correspon a la Generalitat de Catalunya la competència exclusiva en matèria de llengua pròpia, que inclou, en tot cas, la determinació de l'abast, dels usos i dels efectes jurídics de la doble oficialitat i de la llengua pròpia, i també la normalització lingüística del català.»

Redacció que era coherent, doncs, amb la regulació ja existent a la LPL, i que inclou no només la llengua pròpia, sinó en general els efectes jurídics de la doble oficialitat d'ambdues llengües, català i castellà, afegint-s'hi després (de manera potser redundant perquè ja se n'ha parlat en començar el precepte de competència exclusiva sobre llengua pròpia) la competència per regular els efectes jurídics de la llengua pròpia.

En canvi, a la versió final queda la referència ja coneguda que «correspon a la Generalitat de Catalunya la competència exclusiva en matèria de llengua pròpia, que inclou, en tot cas, la determinació de l'abast, els usos i els efectes jurídics de la seva oficialitat, i també la normalització lingüística del català». Tot referit, per tant, únicament i exclusivament al català.

El canvi va ser resultat d'una esmena transaccional presentada al Congrés pel PSOE en fase de Comissió,¹⁷ i sembla donar pas, així, a un esquema dual, en què la Comunitat regula la seva llengua pròpia i l'Estat podria dictar normes per garantir l'ús homogeni del castellà al llarg del territori, cosa que ja hem vist que té cabuda a la jurisprudència, com també, però, la tenia l'opció de la LPL de regular l'ús d'ambdues llengües.

Tot i aquest rebaix estatutari, l'Estat ha de continuar, entenem, tenint els mateixos límits que fins ara tenia i que hem estudiat a l'apartat 3.1. Vegem-ho amb un exemple. Durant la campanya electoral del 2008, el Partit Popular va fer l'anunci que, si governava, reformaria la Llei estatal d'educació per tal d'incloure-hi el dret a rebre ensenyament en la llengua vehicular que l'alumne esculli, de tal manera que se separaria els alumnes en funció de la seva elecció, bé sigui a cada un dels centres o disposant que, a les comunitats autònomes amb llengua pròpia, a cada districte educatiu hi

17. Ho recorden, tot recollint la intervenció del diputat Joan Ridao advertint del pas enrere que es podia estar donant, E. Pons Parera i A. M. Pla Boix al seu article «La llengua en el procés de reforma de l'Estatut d'autonomia de Catalunya (2004-2006)», *Revista de Llengua i Dret*, 47, 2007, pàg. 203.

hagués un centre on la llengua vehicular fos el castellà. Tot i que les informacions periodístiques divergeixen quant als detalls, aquest vindria a ser el contingut de la proposta.¹⁸ La proposta, com es pot veure, està en oberta contradicció amb els articles 20 i 21 de la LPL.¹⁹ Fins ara, l'únic que fa la Llei orgànica d'educació és establir com a finalitat del sistema educatiu espanyol «la capacitación para la comunicación en la lengua oficial y cooficial, si la hubiere, y en una o más lenguas extranjeras» (art. 2j) i, en coherència amb allò, establir per als diferents estudis i etapes l'objectiu del coneixement i l'ús d'ambdues llengües.

Cal tenir present, però, que una norma que ordenés separar els alumnes en els centres educatius o que disposés que hi haurà centres que només empraran el castellà, xocaria amb diversos preceptes estatutaris.

En primer lloc, l'article 35 EAC indica que:

- «1. [...] El català s'ha d'utilitzar normalment com a llengua vehicular i d'aprenentatge en l'ensenyament universitari i en el no universitari.
[...]
3. Els alumnes tenen dret a no ésser separats en centres ni en grups de classe diferents per raó de llur llengua habitual.»

Imaginem, a efectes dialèctics, que algú hi oposés que l'article 35.3 recull un dret, és a dir, impedeix que qui no vulgui ser separat ho sigui, però no obsta, en canvi, que qui demani aquest sistema de separació ho pugui obtenir si hi ha un centre que ho ofereix. És a dir: que no es diu «no seran separats» sinó «tenen dret a no ésser separats». No resulta fàcil, en canvi, saber com seria possible que el fet que hi hagi centres o grups on la llengua vehicular sigui el castellà no vulneri el taxatiu article 35.1 (i l'art. 6.1, que diu el mateix); l'única forma seria interpretar aquest precepte considerant que es refereix al sistema educatiu en el seu conjunt, que globalment hauria d'emprar el català com a llengua vehicular (i en això consistiria aquest «utilitzar normalment», que no voldria dir «utilitzar sempre»), però no impediria l'existència, a tall d'excepció, de centres o grups on la llengua vehicular

18. Vegeu, per tots, l'*Avui* de 16 de gener (pàg. 5), *La Vanguardia* de 21 de gener (pàg. 15) i *El País*, edició de Catalunya, del mateix dia (pàg. 16).

19. Potser per aquesta raó el grup parlamentari del PP català presentà una proposició de llei de reforma dels articles 20 i 21 de la LPL amb la finalitat de fer les dues llengües vehiculars. Presentades dues esmenes a la totalitat per part dels grups del PSC-CPC, ERC i ICV-EUIA (una), i el grup de CiU (l'altra), l'aprovació d'ambdues esmenes el 6 de febrer amb el suport dels quatre grups (i l'oposició del PP i el grup mixt) posà fi a l'*iter* parlamentari de la proposició.

fos una altra. Seria, però, una interpretació molt forçada, i un sistema en què, a cada districte educatiu, hi haguessin excepcions a la norma suposaria un clar frau d'Estatut.

A més, un sistema així s'oposaria a diverses competències de la Generalitat. Per exemple, a la competència exclusiva que en matèria d'ensenyament reconeix l'Estatut a la Generalitat (art. 131.2) i que abraça, entre d'altres, aspectes com ara:

— La determinació dels continguts educatius del primer cicle de l'educació infantil i la regulació dels centres en què s'imparteix aquest cicle.

Aquesta regulació sembla que hauria d'incloure també la llengua en què s'imparteixin aquests continguts. I l'article 131.3 estableix com a competència compartida de la Generalitat, «respectant els aspectes essencials del dret a l'educació i a la llibertat d'ensenyament en matèria d'ensenyament no universitari i d'acord amb el que disposa l'article 149.1.30 de la Constitució», una sèrie de qüestions, entre d'altres:

a) La programació de l'ensenyament, la seva definició i l'avaluació general del sistema educatiu.

b) L'ordenació del sector de l'ensenyament i de l'activitat docent i educativa.

c) L'establiment dels plans d'estudi corresponents, incloent-hi l'ordenació curricular.

e) L'accés a l'educació, i l'establiment i la regulació dels criteris d'admissió i escolarització de l'alumnat als centres docents.

b) L'organització dels centres públics i dels privats sostinguts amb fons públics.

Totes aquestes competències de desplegament quedarien radicalment condicionades si, a diferència del que passa ara, que s'imposa un objectiu (el coneixement adequat d'ambdues llengües a cada nivell) deixant a la Comunitat l'elecció del sistema adient per assolir-ho,²⁰ s'obligués en canvi a aquesta a aplicar directament un sistema determinat, com el de separació d'alumnes a cada centre o un sistema de doble llista de centres, uns amb una llengua vehicular i uns altres amb una altra. I això, almenys, per dues raons.

20. I aquestes han optat per models diversos: separació, conjunció, possibilitats intermèdies... Vegeu PONS PARERA, E., a VERNET I LLOBET, J. *et al.*, *Dret Lingüístic*, Cossetània, Valls, 2003, pàg. 194 i s.

Primer, perquè això és optar per un model concret, i per tant no és quelcom objecte de desplegament, en el sentit que ho han de ser unes bases, que han de deixar diferents opcions al legislador i els governs que en són destinataris, sinó que només pot ser objecte de mera execució. Aquí l'opció la pren l'Estat, i les comunitats autònomes executen i prou. Convertim, doncs, les bases estatals en allò que no han de ser.

Segon: una opció tal restringeix de manera directa l'exercici de la competència exclusiva de la Comunitat, en el nostre cas la Generalitat, per establir l'abast de la cooficialitat de la llengua pròpia. ¿Per què aquesta competència no pot incloure l'opció de la Generalitat en el sentit que el català sigui llengua vehicular a totes les escoles i que no se separi els nens en funció de la llengua, com ja es fa expressament en formular el dret de l'article 35 EAC, i que tots ells rebin a la vegada un ensenyament en què, tot i optar-s'hi per atribuir caràcter vehicular a una de les llengües, hi hagi els instruments que garanteixin l'aprenentatge de totes dues llengües cooficials (igual que n'hi ha d'haver perquè aprenguin una llengua estrangera)? I cal no oblidar que la STC 337/1994 va avalar expressament la decisió de la LNL de 1983 d'optar per un model determinat (conjunció lingüística) encabint aquesta opció en l'àmbit propi de la competència autonòmica.²¹

Així doncs, l'Estat té possibilitat d'intervenir en matèria de llengües des del vessant del castellà, però, té, almenys, dos límits que no li permeten anar tan enllà com la proposta analitzada vol:

En primer lloc, l'Estat, tot dictant la seva normativa per a l'ús del castellà, no podria establir cap norma que s'hagués d'encabir en l'àmbit d'allò

21. «Las decisiones de los poderes públicos relativas a la enseñanza en una lengua determinada han de considerarse en estrecha conexión con las medidas de política educativa encaminadas a asegurar el conocimiento de esa lengua. En definitiva, a la luz de lo expuesto cabe estimar que el art. 14.2 de la Ley de Normalización Lingüística en Cataluña no resulta contrario a los arts. 3 y 27 C.E. En primer lugar, porque no contradice la normativa básica del Estado [...]. Además, porque en esta normativa el legislador autonómico ha ponderado las exigencias derivadas de los mandatos constitucionales y estatutarios atinentes a la garantía del conocimiento del castellano y del catalán, lenguas cooficiales en Cataluña. [...] Finalmente, porque el precepto autonómico cuestionado de ningún modo entraña la exclusión de una de las dos lenguas cooficiales en los niveles posteriores a la "primera enseñanza" como lengua docente [...]. En suma, de lo anterior claramente se desprende que corresponde a los poderes públicos competentes, en atención a los objetivos de la normalización lingüística en Cataluña y a los propios objetivos de la educación, organizar la enseñanza que ha de recibirse en una y otra lengua en relación con las distintas áreas de conocimiento en los diferentes niveles educativos para alcanzar un resultado proporcionado con estas finalidades; y ello al objeto de garantizar el derecho de los ciudadanos a recibir, durante los estudios básicos en los Centros docentes de Cataluña, enseñanza en catalán y en castellano. Derecho que se deriva no sólo de los arts. 3 y 27 C.E. sino del art. 3 del E.A.C.» (FJ 10)

que les comunitats autònomes han de dictar per regular els efectes de la cooficialitat de la seva llengua pròpia, ni limitar els efectes d'aquesta competència autonòmica.

En segon lloc, mentre que les comunitats autònomes tenen una competència exclusiva per regular aquesta cooficialitat i, per tant, establir indirectament (que no directament, atesa la reducció que ha patit el text final de l'article 143 EAC respecte de la versió inicial) l'abast de la posició del castellà, l'Estat, per basar la seva regulació, no té altra cosa que, des d'un punt de vista general, l'article 149.1.1, i en l'àmbit de l'ensenyament el títol bàsic de l'article 149.1.30, la qual cosa li permet anar molt menys enllà.

De fet, pel que fa a l'article 149.1.1, l'Estat només podria regular unes posicions jurídiques fonamentals iguals per a tot el territori, definides per la STC 61/1997, i no pot, en canvi, regular cap règim jurídic complet de l'ús del castellà; només principis generals que guïïn les comunitats autònomes en l'exercici de les seves competències. Altrament, s'estaria utilitzant l'article 149.1.1 per buidar, indirectament, una competència exclusiva autonòmica. Que això no seria la primera vegada que passa és quelcom més que obvi,²² però que passi en un àmbit on la Generalitat ha de tenir una especial posició²³ resultaria particularment greu. En relació amb l'article 149.1.30, pot servir a l'Estat per determinar la presència del castellà en els plans d'estudis, però no per escollir el model lingüístic a les escoles de cada comunitat, òbviament.

Finalment, cal insistir que és cert que l'abast i l'efectivitat de la regulació lingüística de la Generalitat dependran de, i estaran condicionats per, l'àmbit concret on hagi de projectar-se. Per exemple: res no impedeix a la Generalitat dictar normes en la matèria que tractem que s'hagin d'aplicar en l'àmbit educatiu, on té competència, respectant naturalment la competència que per la seva banda tingui l'Estat. El mateix passa en altres àmbits. En matèria d'Administració de justícia, però, la crida que la CE fa a la LOPJ determina que aquesta hagi de recollir les previsions que l'Estatut fa sobre, per exemple, els coneixements lingüístics de jutges i la resta del personal, per tal de fer-les efectives. Però això, com s'ha dit, només passa en

22. Vegeu CABELLOS ESPIÉRREZ, M. A., «La regulación de los derechos...», *ob. cit.*, i els casos i la bibliografia allà citats.

23. Article 5 EAC: «L'autogovern de Catalunya es fonamenta també en els drets històrics del poble català, en les seves institucions seculares i en la tradició jurídica catalana, que aquest Estatut incorpora i actualitza a l'empara de l'article 2, la disposició transitòria segona i altres preceptes de la Constitució, dels quals deriva el reconeixement d'una posició singular de la Generalitat amb relació al dret civil, la llengua, la cultura, la projecció d'aquestes en l'àmbit educatiu, i el sistema institucional en què s'organitza la Generalitat» (la cursiva és meua).

àmbits com aquest, on la Constitució remet a una determinada llei estatal i on, a més, les competències autonòmiques són força limitades.

5. EL DESPLEGAMENT DE LA COMPETÈNCIA SOBRE LLENGUA

L'actual competència estatutària en matèria de llengua planteja un problema: atès que expressament es refereix a la regulació dels efectes de la cooficialitat del català, s'adiu amb això el fet que la LPL faci esment també al castellà? Està fent la LPL més del que l'article 143 EAC encarrega al legislador?

Certament, una primera lectura donaria a entendre que la LPL va més enllà del que l'article 143 encomana al legislador que faci. Però això ens portaria a una notable paradoxa: amb l'anterior Estatut, que no contenia cap competència expressa sobre llengua com la de l'actual article 143, la Generalitat va poder dictar la LPL amb l'extensió que aquesta té (i abans havia dictat la LNL), i el Tribunal no va dir mai que no pogués fer esment al castellà. En canvi, ara, que l'Estatut va més enllà en la regulació de la competència lingüística de la Generalitat, aquesta podria fer menys.

Per tant, tot i que l'article 143 crida expressament a regular «la llengua pròpia, que inclou, en tot cas, la determinació de l'abast, els usos i els efectes jurídics de la seva oficialitat, i també la normalització lingüística del català», sense fer cap esment al castellà, cal entendre que les referències a aquest poden fer-se perquè resulten difícilment separables de la regulació del català, i perquè en diversos preceptes estatutaris es preveuen drets lingüístics dels ciutadans en molt diferents àmbits que requereixen, per al seu efectiu compliment, d'una regulació integrada de la posició d'ambdues llengües, per més que pel que fa al castellà s'hauran de respectar les eventuais i limitades regles que l'Estat pugui preveure amb els títols de què disposa, abans examinats.

6. *EXCURSUS*: LA COMPETÈNCIA SOBRE LLENGUA I ELS DRETS LINGÜÍSTICS: LA STC 247/2007

Acabem de fer una referència als drets lingüístics dels ciutadans. Tot i no ser l'objecte d'aquest article,²⁴ sí que ho és el lligam que puguin tenir amb les competències de la Generalitat, i sobre això resulta obligat fer un

24. Sobre la qüestió, vegeu BARCELÓ SERRAMALERA, M., «Els drets lingüístics com a drets públics estatutaris», *Revista de Llengua i Dret*, 47, 2007, pàg. 265-285.

breu esment de la Sentència 247/2007, que conté algunes referències sobre el tema certament singulars.

La Sentència, el comentari detallat de la qual no és lògicament possible en aquestes pàgines, introdueix una diferenciació entre aquells drets estatutaris lligats a institucions, que serien veritables drets, i aquells altres lligats a competències de la Comunitat, que només serien mandats al legislador autonòmic.

En efecte: en primer lloc, al FJ 15.a, la Sentència admet que els estatuts puguin contenir autèntics drets subjectius en l'àmbit de la regulació de les seves institucions autònomes pròpies: un dels àmbits que esmenta és el de la cooficialitat lingüística, amb cita de la STC 82/1986;²⁵ en aquest i altres àmbits que se citen en el paràgraf, trobem que la mateixa Constitució obre aquesta possibilitat, i per tant no hi ha discussió. Així mateix, entrant ja a analitzar allò que disposa l'article 147, atès que aquest encomana als estatuts regular les seves institucions d'autogovern, la conclusió anterior ha d'ésser reiterada en els àmbits corresponents a aquesta regulació.²⁶

Però la conclusió a què arriba el Tribunal respecte d'aquells drets que es vinculen a competències de la Comunitat és molt diferent. En aquest cas, aquests «drets» no seran tals, sinó mers mandats al legislador, objectius, principis, que només esdevindran drets quan el legislador autonòmic els elevi a aquesta categoria en les seves lleis:

25. «Abordaremos, en primer lugar, la posibilidad de que los Estatutos incluyan principios sobre la organización de “las instituciones autónomas propias” [art. 147.2c CE] [...]. De la regulación que realicen los Estatutos de Autonomía pueden desprenderse, de modo inmediato, verdaderos derechos públicos subjetivos, según ha confirmado la jurisprudencia constitucional incluso para supuestos en que la previsión estatutaria incide en los derechos fundamentales en sentido estricto (es el caso del art. 23.2 CE). Así lo hemos declarado, entre otras, en las SSTC 36/1981, de 12 de noviembre, FJ 4 (reconocimiento de los derechos de inviolabilidad e inmunidad de los parlamentarios autonómicos), 82/1986, de 26 de junio, FFJJ 2, 3, 5 y 14 (en relación con la cooficialidad lingüística), 4/1992, de 13 de enero, FJ 3 (designación de Senadores por las Comunidades Autónomas) y 225/1998, de 25 de noviembre, FFJJ 6 y 7 (en relación con el sistema de representación proporcional de las Asambleas legislativas de las Comunidades Autónomas).» (FJ 15a)

26. «Pues bien, es claro que esta capacidad que la Constitución reconoce a los Estatutos de Autonomía para ordenar la organización y funcionamiento de sus Cámaras legislativas dentro del marco constitucional, tiene efectos en los ciudadanos, determinando con ello la posible existencia de verdaderos derechos subjetivos [...]. Asimismo, en relación con las instituciones autonómicas de autogobierno, pero en una perspectiva diferente, se constata que los derechos de participación y acceso a los cargos públicos también están determinados por las disposiciones estatutarias [...]. De este modo, dichas regulaciones estatutarias, llamadas constitucionalmente a producir una vinculación directa de los poderes públicos de la Comunidad, pueden generar también verdaderos derechos subjetivos.» (FJ 15b)

«Sin embargo, estos criterios no son predicables en la misma medida del contenido estatutario destinado a la atribución de competencias a favor de las Comunidades Autónomas [art. 147.2.d]. [...] nada impide que el Estatuto de Autonomía, en cuanto norma institucional básica de la Comunidad Autónoma, al atribuir las competencias que han de ejercer los poderes públicos autonómicos, les impongan, de modo directo, criterios o directrices para su ejercicio o que lo hagan, de modo indirecto, mediante la formalización de enunciados o declaraciones de derechos a favor de los particulares. Se trata, en ambos casos, de mandatos al legislador y restantes poderes públicos autonómicos [...] En todo caso, lo relevante es que dichos mandatos deberán estar conectados con una materia atribuida como competencia por el Estatuto y que, aunque vinculen efectivamente a los poderes públicos de la Comunidad Autónoma, necesitarán para adquirir plena eficacia del ejercicio por el legislador autonómico de la competencia normativa que le es propia, de manera que el principio o derecho enunciado carecerá de justiciabilidad directa hasta que se concrete, efectivamente, su régimen jurídico, pues sólo entonces se configurarán los consiguientes derechos subjetivos de los ciudadanos [...].» (FJ 15c)²⁷

Pel que interessa ara, només direm que el Tribunal no explica el perquè d'aquesta distinció entre drets lligats a institucions i drets lligats a competències, sinó que la dóna com a autoevident i no necessitada de cap argumentació. Però, a més, i això és el que a l'efecte d'aquestes pàgines interessa, es dóna la circumstància que els drets lingüístics tenen, si partim de la distinció del Tribunal, un caràcter bifront: d'una banda, estan lligats a la previsió constitucional de l'article 3.2 CE i a la remissió que se'n fa als estatuts, com també a l'àmbit institucional de la Comunitat, atès que els ciutadans no només empraran la llengua pròpia entre ells, sinó també amb els poders públics. Però, de l'altra, no es pot oblidar que l'Estatut recull la competència de l'article 143, la qual cosa, per si sola, duria als drets lingüístics, si no hi concorregués l'anterior circumstància, a seguir el règim del

27. I insisteix el Tribunal: *«Por tanto, en el ámbito de lo dispuesto por el art. 147.2d CE, los Estatutos de Autonomía no pueden establecer por sí mismos derechos subjetivos en sentido estricto, sino directrices, objetivos o mandatos a los poderes públicos autonómicos. Por ello, cualquiera que sea la literalidad con la que se expresen en los estatutos, tales prescripciones estatutarias han de entenderse, en puridad, como mandatos a los poderes públicos autonómicos, que, aunque les vinculen, sólo pueden tener la eficacia antes señalada. [...] En conclusión, los Estatutos de Autonomía, que en el ámbito institucional del contenido estatutario pueden establecer derechos subjetivos por sí mismos, en el ámbito de atribución competencial requieren de la colaboración del legislador autonómico, de tal manera que las prescripciones estatutarias relativas a este último ámbito, cualquiera que sea el modo literal en que se enuncien, han de entenderse, según antes se acaba de decir, como mandatos, orientaciones u objetivos, dirigidos a los poderes públicos autonómicos para el ejercicio de competencias que el Estatuto atribuya.» (FJ 15c)*

segon tipus de «drets» estatutaris, que són merament mandats. Així doncs, aquest caràcter dual permet interpretar-los no des de la seva vinculació a la competència de l'article 143, sinó des del seu vincle amb els altres factors esmentats, per tal que tinguin així la màxima virtualitat.

7. RECAPITULACIÓ

L'article 143.1 EAC recull de manera expressa la competència en matèria de llengua pròpia de la Generalitat, a diferència del que succeïa a l'EAC de 1979. No inclou una regulació exhaustiva de la matèria, sinó que cal anar a altres parts de l'Estatut per tenir una idea justa de l'abast exacte de les competències de la Generalitat en aquest àmbit, però proclama de manera inequívoca l'existència i els perfils de la competència.

Tanmateix, ho fa de manera que, curiosament, sembla anar enrere respecte de l'estat de coses aconseguit amb la LPL, tot assumint, doncs, les freqüents referències de la jurisprudència constitucional al vincle entre competència autonòmica i establiment de l'abast de la cooficialitat de la llengua pròpia.

La situació, però, no hauria de canviar a la pràctica. Per les raons ja indicades i, especialment, perquè la regulació de l'abast de la cooficialitat d'una llengua implica a la pràctica delimitar el de l'altra. Així doncs, ni la jurisprudència constitucional (almenys com s'ha anat desenvolupant fins ara) ni el nou marc estatutari podrien avenir-se amb un hipotètic intent per part de l'Estat d'augmentar el seu actual sostre competencial a costa de la competència autonòmica en matèria lingüística, que, d'altra banda, ja està sotmesa a prou limitacions quan entren en joc administracions diferents a l'autonòmica que operen a Catalunya o ens trobem en àmbits materials en què l'Estat pot allegar competències.

JURISDICTION OVER OWN
LANGUAGE IN THE NEW
STATUTE OF AUTONOMY

Miguel Ángel CABELLOS ESPIÉRREZ

After some preliminary considerations regarding the meaning of the new Statute as regards the division of jurisdiction, this article focuses on an analysis of jurisdiction in matters concerning the autochthonous language granted in article 143.1 of the Statute of Autonomy of Catalonia. In this regard, after analyzing the autochthonous language - official language relationship, the article examines how this relationship has been reflected in constitutional case law and what constitutional case law has found with respect to communities with an autochthonous language and the jurisdiction that is left in the hands of the central government with regard to Spanish. At the same time, other factors that, as can be deduced from the case law itself, affect and condition the exercise of regional jurisdiction, are analyzed. In this regard, special attention is paid to the material substantive section in which regional jurisdiction should apply (education, consumers, etc.), which has its own set of jurisdictional rules, and the influence of the fact that regional language jurisdiction should also be exercised vis-à-vis branches of government that are not part of the autonomous government of Catalonia (Generalitat). As this paper shows, the construction of case law around these issues has not been uniform or free from contradictions. The article

LA COMPETENCIA EN MATERIA
DE LENGUA PROPIA EN
EL NUEVO ESTATUTO

Miguel Ángel CABELLOS ESPIÉRREZ

El artículo, después de unas consideraciones preliminares sobre la significación del nuevo Estatuto en el ámbito de la distribución de competencias, se centra en el análisis de la competencia reconocida en el artículo 143.1 EAC en materia de lengua propia. En este sentido, después de analizar el binomio lengua propia-lengua oficial, se estudia de qué manera éste ha tenido resonancia en la jurisprudencia constitucional y cómo se ha pronunciado ésta sobre la competencia en materia lingüística de las comunidades con lengua propia y sobre la competencia que se reserva al Estado en relación con el castellano. Junto con ello, se analizan otros factores que, tal como se deriva de la propia jurisprudencia, inciden y condicionan el ejercicio de la competencia autonómica; particularmente, el sector material sustantivo en que ésta se debe aplicar (enseñanza, consumidores, etc.), y que tiene su propio régimen competencial, y la incidencia que tiene el hecho de que la competencia lingüística autonómica se deba ejercitar también ante administraciones que no son la de la Generalidad. Como se muestra en este trabajo, la construcción jurisprudencial sobre estas cuestiones no ha sido unívoca ni ha estado exenta de contradicciones. A continuación, se analiza la competencia del nuevo artículo 143 EAC (subrayando el recorte que sufrió durante su tramita-

then analyzes the scope of the new article, number 143 of the Statute of Autonomy of Catalonia (while at the same time underscoring the cuts that were introduced in the text as it moved through Congress and the consequences that these cuts may entail), as well as what space is left to the central government, especially in the area of teaching, given the recent proposals from some of the parties to reform the National Education Act in order to include the right to receive classes in the vehicular language the student body chooses, in such a way that in autonomous communities with two official languages the students would be separated according to their choice. Finally, the article initiates a discussion about the implementation of article 143 of the Statute of Autonomy of Catalonia, and makes reference to the impact that the recent decision, docket number 247/2007, handed down by the Constitutional Court may have on language rights, given the existence of jurisdiction over the autochthonous language.

ción en el Congreso, y las consecuencias que ello puede tener), así como cuál es el espacio que queda reservado al Estado, especialmente en el ámbito de la enseñanza, ante las propuestas recientes de algún partido de reformar la Ley estatal de educación con el fin de incluir el derecho a recibir enseñanza en la lengua vehicular que el alumnado escoja, de manera que en las comunidades autónomas con dos lenguas oficiales se separaría a los alumnos en función de su elección. Finalmente, se hacen algunas consideraciones sobre el desarrollo del artículo 143 EAC, así como una referencia a la incidencia que puede tener la reciente STC 247/2007 sobre los derechos lingüísticos, ante la existencia de la competencia sobre lengua propia.