

EL PLURALISME LINGÜÍSTIC DINS L'ESTAT AUTONÒMIC*

Alberto López Basaguren
Universitat del País Basc

I. Les bases constitucionals del pluralisme lingüístic

1. *Introducció*

La Constitució espanyola de 1978 configura el pluralisme lingüístic com una de les bases sobre les quals descansa la profunda transformació del sistema jurídic-polític que va quedar sancionat amb la seva aprovació. D'aquesta manera, com confirma la seva inclusió en el Títol preliminar del text constitucional, la protecció de les llengües diferents del castellà, a més de l'atribució a aquestes d'un rang jurídic rellevant, constitueixen un dels principis fonamentals del conjunt del nostre ordenament.¹

La Constitució condensa en el seu article 3 la normativa reguladora del pluralisme lingüístic; però aquesta es limita, únicament, a establir les bases o, més ben dit —per utilitzar la terminologia que s'ha imposat en la jurisprudència constitucional en la matèria—, les «línies mestres» sobre les quals es vertebrarà el model lingüístic en el nostre ordenament jurídic. Així, el model lingüístic s'articula a l'entorn de tres pilars fonamentals, consistents, d'una banda, en la consideració del castellà com a llengua oficial de l'Estat —segons la redacció literal del precepte, és un *deure* constitucional el coneixement d'aquesta llengua exigible de tots els ciutadans—; en la consideració, d'altra banda, de les llengües pròpies de les Comunitats Autònomes com a llengües igualment oficials en l'àmbit d'aquestes; i, finalment, en el respecte i la protecció de què han de ser objectes les diverses modalitats lingüístiques com a patrimoni cultural comú.

2. *La declaració de cooficialitat lingüística i el deure de coneixement del castellà*

La declaració constitucional del castellà com a llengua oficial de l'Estat no ofereix, en principi, dubtes interpretatius, malgrat la coneguda, i estesa, argumentació jurisprudencial i doctrinal sobre el sentit dual o amfibològic amb què el constituent empra el terme segons les circumstàncies; evidentment, no hi ha dubte que la declaració d'oficialitat del castellà a l'article 3.1 de la Constitució fa sempre referència al

* (N. de l'E.) L'Escola d'Administració Pública de Catalunya edita des de 1983 la *Revista de Llengua i Dret*, publicació periòdica d'investigació i informació especialitzada en aquestes qüestions.

1. Sobre el significat en la nostra tradició jurídica del Títol preliminar com a compendi dels principis fonamentals, vegeu Fernando Garrido Falla, «Título Preliminar», dins F. Garrido Falla (dir.), *Comentarios a la Constitución*, Civitas, Madrid, 1980, p. 21.

significat ample del terme, i engloba, per tant, les Comunitats Autònomes. Això significa que el castellà, com a llengua oficial de l'Estat, també ho és de cada una de les Comunitats Autònomes.

En el mateix sentit cal interpretar l'article 3.2 del text constitucional, que disposa que les llengües diferents del castellà «seran també oficials en les respectives Comunitats Autònomes». No es pot pretendre, en un context com l'esmentat, que el significat de la utilització del terme Comunitat Autònoma no tingui per al constituent un inequívoc significat territorial que, d'altra banda, es dedueix directament dels debats constituents;² així ho ha entès el Tribunal Constitucional, que ha assumit aquesta interpretació com a evident i inqüestionable, i així s'imposa si no volem reduir a l'absurd la declaració constitucional i ridiculitzar d'aquesta manera l'abast de la innovació produïda amb la constitucionalització de la cooficialitat de les llengües pròpies de les Comunitats Autònomes.³

L'oficialitat de les llengües pròpies de les Comunitats Autònomes en els seus àmbits territorials respectius ve directament imposada pel text constitucional des del moment que determina que les llengües diferents del castellà «seran també oficials en les respectives Comunitats Autònomes». La precisió immediata que l'oficialitat de les llengües pròpies de les Comunitats Autònomes ho serà «d'acord amb els seus Estatuts» no pot ser interpretada, donat el tenor de la regulació constitucional, en el sentit de reduir el seu significat al d'una nova especificació del *principi dispositiu*, característic de la regulació constitucional de l'ordenament autònom.⁴ La declaració d'oficialitat té un caràcter imperatiu i inqüestionable ja que, com veiem, l'article 3.2 de la Constitució no es limita a configurar una mera possibilitat de cooficialitat, que haurà d'exercir de manera efectiva el legislador estatuent, sinó que inserta aquest principi en l'ordenament jurídic.⁵

En relació amb la regulació de la cooficialitat de les llengües vernacles de les Comunitats Autònomes, cal abordar una última qüestió problemàtica que té una gran incidència en el règim jurídic —i, en conseqüència, en el rang— d'aquestes llengües

2. El significat territorial de la declaració constitucional ho és en un doble sentit; en primer lloc, la declaració de cooficialitat sotmet tots els poders públics radicats en el territori de la Comunitat Autònoma; i, en segon lloc, els drets lingüístics derivats d'aquella declaració poden ser exercits, únicament, en el territori d'aquesta, sense que existeixi un rang lingüístic personal dels ciutadans d'aquestes Comunitats fora dels seus límits territorials; sobre els principis de territorialitat i personalitat, en sentit propi, en els sistemes lingüístics, vegeu Guy Héraud, «Pour un droit linguistique comparé», *Revue internationale de droit comparé*, 1971, pp. 313 i ss.

3. Vegeu STC 82/86, de 26 de juny, Fonaments jurídics segon, cinquè i setè; en el mateix sentit, vegeu, per exemple, Edorta Cobreros Mendazona, «Marco general del régimen de cooficialidad del euskera (Estatuto y ley de normalización)», ponència presentada en el *II Congrés Internacional de la Llengua Catalana*, Andorra, 1986, text mecanografiat, pp. 8 i ss. En sentit contrari s'expressa Fernando Marín Riaño, «Lenguas oficiales», dins «Estudio sistemático de la jurisprudencia constitucional sobre Comunidades Autónomas», *BCA*, núm. 23, 1986, p. 1.304, que entén que la Constitució no perjudica l'opció pel criteri territorial de Comunitat Autònoma, per bé que manté que aquesta opció sí que es troba en els Estatuts d'Autonomia.

4. Vegeu, sobre el principi dispositiu, Santiago Muñoz Machado, *Derecho público de las Comunidades Autónomas*, I, Civitas, Madrid, 1982, pp. 139 i ss; Eliseo Aja i altres, *El sistema jurídico de las Comunidades Autónomas*, Tecnos, Madrid, 1985, pp. 91 i ss.

5. El caràcter imperatiu de la norma constitucional en la qual s'estableix la cooficialitat lingüística ha estat defensat per Antoni Milian i Massana: «La regulación constitucional del multilingüismo», *REDC*, núm. 11, 1984, pp. 134-136; el mateix autor, «La regulación estatutaria de las lenguas distintas del castellano», *RVAP*, núm. 6, pp. 238-240; aquest autor posa de manifest que això es desprèn a més dels antecedents parlamentaris de la norma en qüestió: vegeu *Constitución española, op. cit.*, fonamentalment pp. 863 i ss, i 1.928 i ss.

en la seva condició de llengües oficials; ens referim a la qüestió del deure de coneixement de les llengües oficials.

L'atribució a una llengua del caràcter oficial suposa —com d'altra banda ha estat explícitament recollit pel nostre Tribunal Constitucional—⁶ ser reconeguda pels poders públics com a vehicle normal de comunicació entre ells i en les seves relacions amb els ciutadans i, per tant, atribueix a aquestes llengües plena validesa i efectes jurídics; caràcter oficial del qual es derivaria, a més, la impossibilitat d'al·legar vàlidament el seu desconeixement.⁷ I, d'aquesta manera, s'ha mantingut que el deure de coneixement d'una llengua és conseqüència ineludible de la declaració d'oficialitat que li ha estat conferida.⁸

No és aquest, però, el cas del nostre sistema lingüístic, en el qual la impossibilitat d'al·legar vàlidament el seu desconeixement no es deriva, sense més ni més, de la declaració d'oficialitat d'una llengua.

En el text constitucional, en explicar el caràcter del castellà com a llengua oficial de l'Estat, s'introdueix un deure de coneixement d'aquest, exigible de tots els ciutadans.

Val a dir que, amb la inclusió del deure de coneixement del castellà, establert a l'article 3.1 de la Constitució, no s'imposa un autèntic deure constitucional en sentit tècnic estricte, tal com evidència, ben clarament, la diversa naturalesa jurídica, en relació amb aquest últim, dels altres deures constitucionals.⁹ El deure constitucional de conèixer el castellà no suposa altra cosa que el coneixement d'aquest per part dels ciutadans «es pot presumir en qualsevol cas, independentment de factors de residència o veïnatge»,¹⁰ la qual cosa comporta la impossibilitat dels ciutadans d'al·legar vàlidament el seu desconeixement davant l'ús d'aquest per part dels poders públics o de qualsevol particular.¹¹

6. Vegeu STC 82/86, Fonament jurídic segon.

7. Cfr. Milián i Massana, «La regulació constitucional...», *op. cit.*, p. 132; Luis J. Segura Ginard, «Comentari sobre el règimen lingüístic del Estatuto de Autonomía de las Islas Baleares», *RVAP*, núm. 8, 1984, pp. 237 i ss. Manté la mateixa posició el Consell Consultiu de la Generalitat de Catalunya: «Dictamen 35. Normalització lingüística a Catalunya», *Dictàmens 1981-82*, Barcelona, 1984, pp. 505-506.

8. Vegeu Consell Consultiu de la Generalitat de Catalunya, *op. cit.*, especialment pp. 505, 513 i 518-519, on es considera que l'esmentada incapacitat per al·legar desconeixement, en la regulació estatutària de la cooficialitat de les llengües pròpies des les Comunitats Autònomes, només podrà tenir lloc quan els poders públics hagin garantit l'efectiu coneixement d'aquestes, és a dir, una vegada produït, de manera efectiva, el procés de normalització.

9. Vegeu Segura Ginard, *op. cit.*, p. 239.

10. Cfr. STC 84/86, de 26 de juny, Fonament jurídic segon.

11. Cfr. STC 82/86, Fonament jurídic novè. Vegeu Segura Ginard, *op. cit.*, p. 239, que creu que del que es tracta amb aquesta regulació no és sinó fixar «un precepte que possibiliti l'eficàcia de normes i actes jurídics». Aquesta afirmació, correcta, ha de ser, però, precisada, ja que té importants límits; com ha assenyalat el Tribunal Constitucional a la seva Sentència 74/87, de 25 de maig, Fonament jurídic tercer, la presumpció de coneixement del castellà, quan és en joc un dret del ciutadà, és una simple presumpció *iuris tantum*, cosa que no pot suposar la desintegració d'aquests drets, i queda desvirtuada, per tant, quan la ignorància o coneixement insuficient del castellà s'al·lega de manera versemblant o així es fa palès en les actuacions corresponents, i això en qualsevol part del territori estatal, «ja que (el dret a ser assistit per intèrpret —que és el cas que aquí ocupa el Tribunal Constitucional—) neix exclusivament del desconeixement del castellà i de la impossibilitat subsegüent de relacionar-se de forma comprensible amb l'Administració» (*ibidem*, Fonament jurídic quart); i és a la llum d'aquesta argumentació com es pot comprendre, en la seva integritat, l'argumentació sostinguda a la STC 2/87, de 21 de gener, Fonament jurídic sisè, paràgraf setè, on ja s'apuntava aquesta solució. En efecte, com ha posat de manifest Giuseppe de Vergottini, «Il diritto di difesa come principio fondamentale della partecipazione al processo», *Diritto e società*, 1986, núm. 1, p. 99, «una de les característiques més importants del dret constitucional a la defensa (...) és la seva *efectivitat* (en relació amb el qual) el dret a l'ús de la llengua esdevé un autèntic *dret instrumental*», que no pot veure's entelat per la inclusió del deure de conèixer el castellà.

La Constitució, però, no assenyala l'existència d'un deure semblant de coneixement de les llengües diferents del castellà quan estableix, en el seu article 3.2, el caràcter de llengües (co)oficials en l'àmbit de les Comunitats Autònomes respectives. Aquesta regulació constitucional desigual ha plantejat importants problemes interpretatius quan s'ha mirat de precisar el règim jurídic que, en el nostre ordenament, adopten les diferents llengües a les quals s'atribueix el rang de llengües oficials.

Hi ha una qüestió, però, que no ofereix dubtes. Si el constituent s'ha sentit en la necessitat d'explicitar el deure de coneixement del castellà, com a característica que es deriva de la seva condició de llengua oficial de l'Estat, al costat de la no previsió d'un deure similar en relació amb les llengües (co)oficials de les Comunitats Autònomes, cal concloure, com ha fet el Tribunal Constitucional, que en el nostre ordenament el deure de conèixer una llengua no és inherent a la declaració d'oficialitat d'aquesta,¹² sinó que s'articula com un autèntic *plus* a la declaració d'oficialitat que ha de ser explícitament incorporada a l'ordenament.¹³

Més enllà d'aquests límits, però, la regulació constitucional que acabem de contemplar ha conduït algunes posicions doctrinals i jurisprudencials a extreure, en relació amb el règim jurídic de les llengües (co)oficials diferents del castellà, conclusions que segons la nostra opinió no es corresponen amb una adequada interpretació del sistema constitucional de pluralisme lingüístic. En aquest sentit, s'ha mantingut que, atesa la precisió realitzada pel constituent segons la qual s'estableix el deure de coneixement del castellà, derivat del seu caràcter de llengua oficial de l'Estat, la inexistència en el text constitucional d'una precisió similar respecte a les altres llengües oficials ha de ser interpretada, *a sensu contrario*, com una mostra inequívoca de la voluntat del constituent d'excloure el deure de coneixement d'aquelles com a característica del seu règim jurídic de llengua oficial.¹⁴

Al nostre entendre, però, del silenci constitucional no és possible d'extreure conseqüències com les ressenyades. Una argumentació *a sensu contrario* només seria possible si el constituent hagués pretès fixar directament les característiques del règim jurídic de les llengües (co)oficials de les Comunitats Autònomes, cosa que, com veurem, no s'esdevé en el nostre ordenament jurídic.

La Constitució regula el caràcter del castellà com a llengua oficial de l'Estat, però no prejutja el règim jurídic de les llengües pròpies oficials de les Comunitats Autònomes, sinó que ho deixa de manera expressa a l'Estatut d'Autonomia respectiu. Per tant, el silenci constitucional no es pot interpretar com una exclusió del deure de coneixement d'aquelles llengües, ja que, precisament, aquest silenci no és sinó conseqüència lògica de la configuració del bloc de la constitucionalitat del sistema lingüístic en el qual el constituent atribueix a l'Estatut d'Autonomia la configu-

12. *Cfr.* STC 84/86, Fonament jurídic segon.

13. *Ibidem.* Manté una posició contrària Segura Ginard, *op. cit.*, p. 240. Aquest autor afirma que la constitucionalització del deure de conèixer el castellà «no suposa una modificació dels efectes de l'oficialitat, de manera que si no existís aquest deure el règim jurídic del castellà romandria invariable».

14. El Tribunal Constitucional així ho ha mantingut a la seva Sentència 84/86, Fonament jurídic segon. Vegeu, així mateix, l'argumentació del Tribunal a la Sentència 82/86, Fonament jurídic novè, en què es declara inconstitucional la pretensió de la llei basca de l'uscar de crear zones unilingües bascoparlants en les quals els poders públics poguessin prescindir de l'ús del castellà. Vegeu, també, en el mateix sentit, la jurisprudència citada, Marín Riaño, *op. cit.*, pp. 1.304-1.305.

ració del règim jurídic de la llengua pròpia respectiva. I, per tant, no hi ha res que impedeixi, des de la regulació constitucional, que en aquest règim lingüístic l'Estatut d'Autonomia —o, en el seu defecte, el legislador autonòmic— inclogui un deure de coneixement de la llengua pròpia (co)oficial. Certament, la Constitució *permet* règims lingüístics diferenciats, en la mesura que no inclou, de manera taxativa, el deure de coneixement de les llengües vernacles (co)oficials, però no *imposa* les referides diferències de règim jurídic sinó que, en tot cas, deixa l'opció a l'Estatut d'Autonomia.¹⁵

En conseqüència, cal afirmar que en el nostre ordenament jurídic, i prenent com a base exclusivament la regulació que en fa la Constitució, en principi podria caber una regulació *perfecta* de la cooficialitat lingüística en la mesura en què els Estatuts incorporeassin al règim jurídic de la llengua pròpia el deure del seu coneixement; sistema de cooficialitat perfecte que suposaria la disponibilitat tant dels ciutadans com dels poders públics, en qualsevol àmbit de relació, de qualsevol de les llengües cooficials, indistintament, sense que hi hagués la possibilitat d'al·legar vàlidament el desconeixement de cap d'elles.¹⁶

3. L'Estatut d'Autonomia i el bloc de la constitucionalitat del pluralisme lingüístic

Hem vist que la Constitució imposa directament la cooficialitat de les llengües pròpies de les Comunitats Autònomes; això no vol dir, però, que la referència als Estatuts d'Autonomia no tingui cap mena de significat.

Aquesta referència té, en primer lloc, la virtualitat de configurar la norma estatutària com la norma constitucionalment competent per a la configuració del model lingüístic de cada Comunitat Autònoma en desenvolupament directe de la normativa constitucional.

Si hem vist que l'única cosa que fa l'article 3 de la Constitució és establir les bases sobre les quals s'articularà el model lingüístic, la decisió constituent que la (co)oficialitat de les llengües diferents del castellà sigui «d'acord amb els seus Estatuts» ha de significar, en conseqüència, que l'Estatut d'Autonomia es configura com el cos normatiu al qual, en desenvolupament de la normativa constitucional referida, correspon la configuració del model lingüístic que s'instaura en cada Comunitat Autònoma. La competència estatutària no tindria, així, un caràcter merament nominatiu, és a dir, no es limitaria a la simple recepció de la norma constitucional, atès que als Estatuts els correspondria determinar les característiques concretes amb què l'oficialitat de la llengua pròpia s'instaura en l'ordenament jurídic, ja que la cooficialitat

15. Vegeu Rafael Entrena Cuesta, «Artículo 3», dins Garrido Falla (dir.), *op. cit.*, pp. 61-62. Com ja hem assenyalat, el Tribunal Constitucional ha rebutjat explícitament la possibilitat d'incloure en el règim jurídic de les llengües (co)oficials de les Comunitats Autònomes el deure de coneixement de la llengua vernacle, ja que entén que aquesta possibilitat està excloua constitucionalment: vegeu la STC 84/86 sobre el galleg. Cal dir que la polèmica sobre aquesta qüestió ha estat fonamentalment una polèmica «nominalista», ja que la declaració d'inconstitucionalitat del deure de coneixement de les llengües pròpies de les Comunitats Autònomes no ha suposat la declaració d'inconstitucionalitat de les normes que especifiquen les conseqüències d'aquest deure, de manera que aquella declaració no ha suposat cap alteració del règim jurídic efectiu d'aquestes llengües.

16. Això és el que manté el Consell Consultiu de la Generalitat, «Dictamen 35», *op. cit.*, especialment pp. 518-519. El Consell entén que es tracta del punt d'arribada del sistema de pluralisme lingüístic. Com veurem, però, en les ratlles que segueixen el desenvolupament concret del sistema de cooficialitat per part dels Estatuts d'Autonomia ha pres unes directrius diferents.

de la llengua pròpia de les Comunitats Autònomes ha de ser modulada pels corresponents Estatuts d'Autonomia.¹⁷

La *reserva d'Estatut* configurada a l'article 3 de la Constitució, pel que fa a la regulació del model lingüístic de cada Comunitat Autònoma, adquireix el seu ple significat a la llum de l'article 147.1 de la Constitució, en relació amb els articles 9.1 i 81.1 i 2 d'aquest mateix text. El joc d'aquestes normes configura l'Estatut d'Autonomia de cada Comunitat Autònoma com una part del *bloc de la constitucionalitat* en la regulació del model, o, millor, dels models lingüístics de les respectives Comunitats Autònomes.¹⁸

La precisió que la referència constitucional als Estatuts d'Autonomia no és sinó l'expressió de la configuració del *bloc de la constitucionalitat* en l'articulació del model lingüístic de cada Comunitat Autònoma permet, al nostre entendre, resoldre una important polèmica sobre el (mal) anomenat «repartiment de competències en matèria lingüística».

En efecte, l'anomenada «matèria lingüística» no està configurada en el nostre ordenament com una «matèria» en sentit estricte, és a dir, en el sentit dels articles 148 i 149 de la Constitució; i així s'entén que l'esmentada «matèria lingüística» no sigui inclosa entre les competències de les Comunitats Autònomes en el corresponent articulat dels seus Estatuts; i, també, no hi ha cap mena de dubte que la «matèria lingüística» té un caràcter instrumental en relació amb l'actuació dels poders públics i la regulació jurídica que rep.¹⁹ Tanmateix, no creiem que d'això se'n pugui deduir la inexistència de la competència de les Comunitats Autònomes per a la regulació del model lingüístic ni tampoc entendre que «la competència per dictar una regulació sobre la llengua utilitzada (...) correspon a qui la posseeixi per regular els actes, relacions i situacions jurídiques» afectades en cada cas.²⁰

17. Vegeu Segura Ginard, *op. cit.*, p. 240, que assenyalava que l'incís citat implica la possibilitat que «els Estatuts introdueixin modulacions o matisacions en els efectes típics de la declaració d'oficialitat. Aquesta possibilitat podrà ser utilitzada per adequar el règim jurídic derivat de l'esmentada declaració a la realitat sociolingüística de la Comunitat Autònoma»; en el mateix sentit, vegeu Consell Consultiu de la Generalitat de Catalunya, «Dictamen 35», *op. cit.*, pp. 512-513.

18. És obvi, encara que sigui una qüestió diferent, que pel joc dels apartats 2 i 3 de l'article 3, la norma estatutària només integra una part del model lingüístic de la Comunitat Autònoma, és a dir, aquella part referida a la llengua pròpia, i no pot afectar la regulació del castellà com a llengua oficial de l'Estat derivada de l'article 3.2. Això suposa que en la regulació del model lingüístic *convergeixen* dos subordenaments diferents, l'estatal i l'autonòmic, si més no en la mesura que la declaració constitucional d'oficialitat del castellà i la regulació estatutària referida a la llengua pròpia com a llengua oficial requereixin un desenvolupament normatiu; però *convergència* de blocs normatius en aquest camp no significa, en cap cas, configuració d'una matèria de competència repartida en el sentit general que té en el nostre sistema autonòmic.

19. Aquesta és l'argumentació en què s'han basat, de manera general, les posicions contràries a la consideració que el disseny del model lingüístic correspon als Estatuts d'Autonomia; vegeu la posició de l'Advocat de l'Estat en la defensa dels recursos d'inconstitucionalitat contra les lleis del basc, català i gallec, assumida en el vot particular del magistrat Díez Picazo a la STC 82/86, i també les consideracions de Marín Riaño, *op. cit.*, pp. 1.306 i ss. En sentit contrari, s'expressa amb tota claredat el Consell Consultiu de la Generalitat, *op. cit.*, pp. 513-514, que fa palesa la dualitat de la consideració de la qüestió lingüística en el nostre text constitucional, no sempre com a «matèria», mentre que en altres ocasions queda clar «que els principis constitucionals incorporats a l'Estatut no constitueixen una matèria específica, objecte de competència, sinó unes prescripcions fonamentals que han de ser respectades pel fet de ser constitucionals». Cal tenir en compte, però, que ja anteriorment s'havien mantingut consideracions semblants respecte a la no consideració de la regulació del model lingüístic com a «matèria», sense que necessàriament es deduïssin les conclusions a què arriba la doctrina que acabem de citar; pel que fa a la no consideració de la regulació del model lingüístic com a matèria, vegeu Segura Ginard, *op. cit.*, p. 248.

20. *Cfr.* vot particular de Díez Picazo, *op. cit.*

Creiem que el plantejament de la qüestió de la competència per a la regulació del model lingüístic no ha estat portat a terme de manera afortunada en les posicions referides. Des del nostre punt de vista, no es tracta d'una qüestió de repartiment de competències, en sentit estricte, entre Estat i Comunitats Autònomes, de manera que no té sentit plantejar-ho en els termes assenyalats, ja que clarament no és una matèria «atribuïble» o «repartible» —tal com s'entén en els articles 147 i següents de la Constitució— entre «Estat» i «Comunitats Autònomes».

Compartimentar la regulació del rang de les llengües diferents del castellà segons el repartiment entre Estat i Comunitats Autònomes de les competències a les quals la utilització de la llengua seria instrumental suposaria la desnaturalització del sistema establert en el text constitucional. Si, pel caràcter instrumental de la llengua, la regulació de la seva utilització en les relacions jurídiques entre particulars i d'aquests amb els poders públics resulta indissociable de la regulació de la matèria principal, la competència de les Comunitats Autònomes per regular la utilització de la llengua en aquelles matèries de la seva competència es deduiria de manera directa, i per tant no tindria sentit la referència constitucional als Estatuts d'Autonomia, que resultaria, així, com una referència certament supèrflua.

Entenem, en canvi, que el sentit de la disposició continguda a l'article 3.2 de la Constitució no pot ser qüestionat a partir d'interpretacions com les al·ludides sobre el repartiment de competències entre Estat i Comunitats Autònomes precisat en els Estatuts d'Autonomia, en desenvolupament dels articles 147 i següents del text constitucional, ja que aquella disposició té virtualitat per ella mateixa, independentment del repartiment de competències que, en concret, hagin determinat els respectius Estatuts d'Autonomia. Així, doncs, ens sembla que la disposició afirma ben clarament que les característiques concretes amb què es configuri el rang de llengua oficial de cada llengua diferent del castellà ha de ser precisada a l'Estatut d'Autonomia corresponent.

Però el problema que s'amaga en la polèmica sobre el «repartiment de competències en matèria lingüística» és, al nostre entendre, el de l'abast de la regulació estatutària i, més concretament, saber si la regulació estatutària té efectivitat, exclusivament, en relació amb els poders públics de la Comunitat Autònoma o, en canvi, la regulació estatutària del model lingüístic sotmetria, per igual i amb caràcter general, tots els poders públics, inclòs, doncs, l'Estat. I és aquí on pren significat la reconstrucció de la configuració del *bloc de la constitucionalitat* en la regulació del model lingüístic que hem realitzat, atès que en virtut d'aquesta es despren amb tota claredat que la configuració estatutària del model lingüístic de cada Comunitat Autònoma, en desenvolupament directe de la normativa constitucional en la matèria, no és una normativa interna de la Comunitat Autònoma, sinó una part configuradora de l'ordenament jurídic de l'Estat en el seu conjunt, al qual estan subjectes els ciutadans i els poders públics, inclosos, doncs, els estatals en sentit estricte.

La jurisprudència del Tribunal Constitucional ha confirmat, segons la nostra opinió, aquesta reconstrucció de la *reserva d'Estatut* i de la regulació estatutària com a configuradora del *bloc de la constitucionalitat* en la regulació del model lingüístic. Per al Tribunal Constitucional, en virtut de la remissió als Estatuts expressada a l'article 3.2 de la Constitució, la regulació essencial realitzada a la norma constitucional «es completa amb el que aquestes normes (estatutàries) estableixen sobre la cooficialitat de les

llengües espanyoles diferents del castellà»,²¹ cosa que constitueix «la base de la regulació del pluralisme lingüístic pel que fa a la seva incidència en el pla de l'oficialitat en l'ordenament constitucional espanyol»; de la qual disposició «se segueix, així mateix, que la consegüent cooficialitat ho és respecte a tots els poders públics radicats en el territori autonòmic, sense exclusió dels òrgans dependents de l'Administració central i d'altres institucions estatals en sentit estricte».²²

La qüestió sembla complicar-se des del moment que, a desgrat de la disposició constitucional, els Estatuts d'Autonomia no precisen en tota la seva extensió el respectiu model lingüístic, sinó que deixen la seva especificació al legislador ordinari. Però aquesta manca de concreció per part de l'Estatut d'Autonomia no pot suposar la desintegració de la consideració unitària de la regulació del rang de llengua oficial de la llengua pròpia de la Comunitat Autònoma, sinó que el seu desenvolupament passa al legislador competent en cada sector material; la configuració concreta del règim jurídic de les llengües cooficials de les Comunitats Autònomes, en desenvolupament de la normativa estatutària, correspondrà al legislador autonòmic respectiu, com es desprèn dels corresponents Estatuts d'Autonomia.²³

En efecte, la Comunitat Autònoma té capacitat per «determinar l'abast de la cooficialitat» de la seva llengua pròpia,²⁴ per la qual cosa aquestes poden enunciar el dret de tots els ciutadans a usar la llengua pròpia «i, juntament amb aquest dret, el consegüent deure de tots els poders públics (estatals, autonòmics i locals) radicats a la Comunitat d'adaptar-se a la situació de bilingüisme constitucionalment prevista i estatutàriament establerta».²⁵

Val a dir que moltes vegades en la legislació lingüística de desenvolupament el legislador autonòmic no fa sinó «enunciar el que ja existeix»;²⁶ però no sempre és així, ja que la citada legislació inclou normativa substancial en l'especificació dels efectes jurídics de l'oficialitat de la llengua pròpia de la Comunitat Autònoma, normativa que s'imposa a tots els poders públics i no només als autonòmics en sentit estricte.

Així, doncs, en la mesura en què és l'Estatut d'Autonomia i, en el seu defecte, la legislació autonòmica, la normativa competent per a la regulació del règim jurídic de la llengua pròpia de la Comunitat Autònoma, aquesta regulació s'imposa, en el seu propi àmbit territorial, a tots els poders públics, els quals no tenen disponibilitat sobre aquesta en els seus respectius àmbits. Així, quan la legislació lingüística de les

21. Cfr. STC 84/86, Fonament jurídic primer, a la qual fan una referència expressa les successives Sentències 83 i 84 de la mateixa data.

22. *Ibidem*, Fonament jurídic segon.

23. Si tenim en compte que els Estatuts no solament són la «norma institucional bàsica» de les Comunitats Autònomes, sinó llei orgànica de l'Estat, part integrant del bloc de la constitucionalitat, no hi pot haver dubtes sobre la capacitat per reconèixer la competència del legislador autonòmic: vegeu José María Baño León, «El ejercicio del pluralismo lingüístico en la Administración pública», *REDA*, núm. 54, 1987, p. 231. Creiem que aquesta *reserva d'Estatut* és una «reserva només relativa» que «significa (...) l'absoluta exclusió de la norma estatal no estatutària», com ha assenyalat el Tribunal Constitucional a la Sentència 89/84, de 29 de setembre, Fonament jurídic setè, en relació amb la *reserva d'Estatut* de l'article 147.2, que no impedeix, segons l'Alt Tribunal, l'atribució del desenvolupament d'aquella disposició al legislador autonòmic.

24. Cfr. STC 82/86, Fonament jurídic cinquè.

25. *Ibidem*.

26. Cfr. vot particular de Francisco Rubio Llorente a la STC 82/86, que manté que la legislació autonòmica en la matèria només té capacitat per imposar-se als poders públics autonòmics.

Comunitats Autònomes estableix les característiques del règim lingüístic en l'àmbit de les Administracions públiques —pel que fa referència als organismes estatals perifèrics— o en relació amb l'Administració de Justícia, la normativa estatutària o legislativa autonòmica no s'excedeix de cap manera de la seva competència, ja que és a ella a qui correspon l'especificació de l'abast de la cooficialitat en els diferents àmbits de la realitat. Això significa, doncs, que l'Estat no té capacitat, en la regulació dels àmbits de la seva competència, per incidir en el règim jurídic de la llengua cooficial.²⁷

La configuració dels Estatuts com la *norma competent* per a la configuració del model lingüístic de cada Comunitat Autònoma no vol dir, però, que en el nostre sistema constitucional es descarti l'existència d'altres normes que incideixin sobre els models lingüístics en el seu desenvolupament o en la seva aplicació pràctica. Efectivament, la disposició prevista a l'article 149.1.1 de la Constitució permet, en principi, la concurrència de normes bàsiques estatals que afectarien la regulació del model lingüístic a fi de garantir la igualtat de tots els ciutadans en l'exercici dels drets i en el compliment dels deures constitucionals.

Però en relació amb aquesta qüestió cal fer unes quantes precisions. En primer lloc, és necessari afirmar que la configuració en els termes indicats de la norma estatutària no es veuria desnaturalitzada per la previsió de l'article 149.1.1, com pretén l'Advocat de l'Estat en els recursos d'inconstitucionalitat esmentats. Aquest, en connexió amb algun sector de la nostra doctrina, pretén imposar la interpretació de l'article 149.1.1 com a indicador de la configuració d'una competència repartida entre Estat i Comunitats Autònomes en matèria de drets i deures constitucionals que impregnaria, genèricament, el sistema de repartiment de competències entre Estat i Comunitats Autònomes en el seu conjunt.

El Tribunal Constitucional, seguint una doctrina que gradualment havia vingut establint en relació amb el significat de l'article 149.1.1 en el nostre sistema constitucional,²⁸ ha afirmat, amb tota rotunditat, que l'acceptació d'una pretensió semblant, que significaria l'habilitació de l'Estat per «regular amb caràcter general encara que sigui en els seus aspectes bàsics, la cooficialitat de les llengües diferents del castellà, (...) equivaldria a buidar de contingut les competències lingüístiques assumides per les Comunitats Autònomes segons els seus Estatuts, d'acord amb el que disposa l'article 3.2 de la Constitució».²⁹ En efecte, l'article 149.1.1 no pot ser in-

27. Aquest és el problema que formalment s'ha plantejat, per exemple, en matèria de drets lingüístics en l'àmbit processal, amb la regulació de l'article 231 de la Llei Orgànica 6/85, del Poder Judicial, que regula parcialment aquells. El magistrat Rubio Llorente, en el vot particular citat a la STC 82/86, manté la inconstitucionalitat de la regulació autonòmica, basant-se en l'article 149.1.5 de la Constitució; al nostre parer, el fet que la competència en Administració de Justícia correspongui a l'Estat no pot suposar una compartimentació de la regulació del règim jurídic de la llengua vernacle com a llengua cooficial de la Comunitat Autònoma, atès que això suposaria desintegrar l'abast de la declaració constitucional de l'article 3.2. Efectivament, com afirma Rubio Llorente, un dels dos legisladors ha sobrepassat els límits de la seva competència pròpia, encara que, al nostre parer, ha estat el legislador estatal qui ho ha fet.

28. Una reconstrucció-proposició de la configuració en la jurisprudència constitucional del significat de l'article 149.1.1 realment suggestiva es troba a Ignacio de Otto, «Los derechos fundamentales y la potestad normativa de las Comunidades Autónomas en la jurisprudencia del Tribunal Constitucional», *RVAP*, núm. 10, vol. II, 1984, pp. 58 i ss.

29. *Cfr.* STC 82/86, Fonament jurídic quart; posició que coincideix amb la mantinguda en la matèria en la jurisprudència anterior: vegeu De Otto, *op. cit.*, i també el nostre treball «Los derechos fundamentales en el ordenamiento autonómico vasco», *REP*, núms. 46-47, 1985, pp. 115 i ss.

terpretat en el sentit de configurar els drets i deures constitucionals com una matèria repartida entre Estat i Comunitats Autònomes; és més, la disposició referida no afecta la constitució del sistema de repartiment de competències, sinó que sorgeix, exclusivament, com una cautela en matèria de drets i deures constitucionals que suposa la privació a les Comunitats Autònomes de la capacitat d'incidir en les condicions bàsiques de l'exercici d'aquests.³⁰

Aquesta interpretació és la que torna a ser ratificada a la Sentència 82/86, Fonament jurídic quart, quan s'hi afirma que, com a conseqüència de la disposició continguda a l'article que ens ocupa, és possible, tanmateix, «una llei estatal *correctora* en el cas que la legislació autonòmica vulnerés la igualtat dels espanyols en l'exercici de drets o el compliment de deures constitucionals, llei a la qual s'hauria d'atendre la Comunitat Autònoma» (el subratllat és nostre).

L'article 149.1.1, doncs, no atribueix competència a l'Estat per regular les bases en matèria de drets i deures constitucionals sinó que, salvaguardada la competència de les Comunitats Autònomes segons el repartiment general de competències, i a tenor del que estableixen els seus respectius Estatuts, atorga a l'Estat un instrument de cautela adreçat a garantir que, donat el cas, la igualtat de tots els ciutadans en l'exercici dels drets i deures constitucionals sigui restablerta. L'article 149.1.1 no solament no suposa una atribució de competències a l'Estat, en sentit estricte, per a la fixació de les bases en aquesta matèria, sinó que, contràriament, pressuposa la competència de les Comunitats Autònomes.

En connexió amb aquesta qüestió, el Tribunal Constitucional ha precisat que de l'article 149.1.1 se'n desprèn, així mateix, la competència de l'Estat per a la regulació, «si ho considera oportú», de les garanties bàsiques de la igualtat en l'ús del castellà com a llengua oficial davant de tots els poders públics, i també per a la regulació de les garanties del deure del coneixement del castellà.³¹

Aquestes dues precisions no contradiuen, al nostre entendre, la posició mantinguda fins aquí. En primer lloc cal dir que la primera conseqüència extreta per l'Alt Tribunal de l'article 149.1.1 significa, ni més ni menys, la competència estatal per a la precisió de les conseqüències de la declaració constitucional del castellà com a llengua oficial de l'Estat, la qual cosa no ofereix lloc a discussió, a part que, al nostre parer, no cal recórrer a l'article que ens ocupa per arribar a aquesta conclusió, ja que no és sinó l'explicitació de la declaració d'oficialitat del castellà com a llengua de l'Estat continguda a l'article 3.1 de la Constitució, i no afectada per la *reserva d'Estatut* de l'article 3.2, referida exclusivament a l'oficialitat de la llengua pròpia de les Comunitats Autònomes. Respecte a la segona conseqüència extreta pel Tribunal Constitucional de l'article 149.1.1 cal fer alguna precisió; entenem que, en coherència amb l'argumentació fins aquí mantinguda i amb el que hem dit en relació amb el *deure* de coneixement del castellà, la referència esmentada no pot suposar una *competència* de l'Estat —inexistent com a tal, en sentit estricte— a partir del deure de coneixement del castellà. Si examinem el context en què el Tribunal Constitucional fa l'afirmació referida a les sentències esmentades, es desprèn que l'Alt Tribunal es troba davant un cas de matèria corresponent a la Comunitat Autònoma —l'ensenyament— en el qual

30. Cfr. STC 82/86, Fonament jurídic quart; STC 6/82, Fonament jurídic desè; STC 87/83, Fonament jurídic cinquè; i STC 88/83, Fonament jurídic quart.

31. *Ibidem*.

la utilització de les llengües assumeix un relleu particular i en el qual és necessari garantir les conseqüències derivades de l'oficialitat del castellà com a llengua de l'Estat pel que fa a la seva inclusió en els plans d'estudi en relació amb la llengua (co)oficial de la Comunitat Autònoma; en aquests casos que han donat lloc al pronunciament jurisprudencial al·ludit es tracta, per tant, de garantir les condicions bàsiques en l'exercici dels drets i deures lingüístics derivats de l'oficialitat del castellà en una matèria —com la fixació d'horaris en l'ensenyament— corresponent a la Comunitat Autònoma que afecta aquelles condicions bàsiques.

La virtualitat de la remissió constitucional als Estatuts d'Autonomia no acaba, però, en la configuració de la norma estatutària com a part constitutiva del *bloc de la constitucionalitat* en la regulació del sistema de pluralisme lingüístic en el nostre ordenament constitucional. És cert, com hem vist, que el text constitucional incorpora directament la declaració d'oficialitat de les llengües diferents del castellà; però el lligam que s'hi estableix entre oficialitat de les llengües diferents del castellà i Estatut d'Autonomia, atès que no suposa una desintegració de la declaració constitucional d'oficialitat, palesa la voluntat constituent de lligar indissolublement l'oficialitat de les llengües diferents del castellà a la constitució com a Comunitat Autònoma de la comunitat, objectivada territorialment, que té com a pròpia o característica la llengua de què es tracti.

La reconducció de la concreció del model lingüístic a l'Estatut de cada Comunitat Autònoma significa, forçosament, que la virtualitat de la disposició constitucional es traslladi al moment de la promulgació dels Estatuts d'Autonomia, a partir del qual, de manera exclusiva, es pot considerar que la declaració constitucional d'oficialitat desplega les seves conseqüències pràctiques.³² Si això és així i si, per tant, només a partir del moment de la promulgació del text estatutari adquireix caràcter efectiu, des d'un punt de vista pràctic, la declaració d'oficialitat, això vol dir que només en el cas que l'Estatut d'Autonomia sigui promulgat adquireix efectivitat aquella declaració. És a dir, la remissió constitucional als Estatuts d'Autonomia és conseqüència de l'indissoluble lligam establert pel constituent entre cooficialitat lingüística i efectiu exercici del dret a l'autonomia, del qual es deriva la limitació de l'efectivitat de la declaració d'oficialitat de les llengües diferents del castellà a aquelles llengües pròpies de comunitats que, superant les exigències i complint els requisits constitucionalment establerts, es converteixin en Comunitats Autònomes.³³

4. La protecció de les minories lingüístiques

L'última afirmació de l'apartat anterior es refereix exclusivament a la consideració de la llengua diferent del castellà com a llengua oficial, per bé que amb això no volem dir que les llengües d'aquelles comunitats que no arribin a convertir-se en Comunitat Autònoma manquin de rellevància —i protecció— constitucional. En aquest últim cas, seria d'aplicació el paràgraf tercer de l'article 3 de la Constitució.

32. Vegeu Milian i Massana, «La regulació constitucional», *op. cit.*, pp. 135-138 i 140.

33. En relació amb aquesta qüestió, indubtablement adquireix rellevància la peculiar normativa que en el nostre ordenament, seguint els camins marcats per la Constitució de 1931, regula l'accés a l'autonomia de les nacionalitats i regions; hem tractat aquestes qüestions en el nostre treball «II. Errepublikara garaiko Euskal Herriko autonomiaren ezaugarriak eta 1979. eko Estatutua», *RVAP*, núm. 11, 1985, pp. 133 i ss. Vegeu també la bibliografia citada a la nota 4.

Aquesta disposició, que constitueix el tercer pilar de la regulació constitucional del pluralisme lingüístic, està dirigida a la protecció d'aquelles modalitats lingüístiques que no assoleixin el suprem rang jurídic de llengua oficial. L'article 3.3 de la Constitució es configura com una norma general de protecció de les llengües diferents del castellà; així, doncs, entenem que aquesta norma empararia tant les llengües d'aquelles comunitats que no han arribat a constituir-se en Comunitat Autònoma, com de les minories lingüístiques existents en certes zones, limítrofes amb territoris amb llengua pròpia, però marginals en els territoris en què són, i també de totes aquelles modalitats lingüístiques, en sentit estricte, existents en l'àmbit de qualsevol de les llengües considerades.³⁴

En relació amb el primer cas, és cert que la disposició continguda a l'article 3.3 no ha necessitat ser activada atès el desenvolupament generalitzat que ha trobat la declaració d'oficialitat de les llengües vernacles per part dels seus respectius Estatuts d'Autonomia.³⁵

Pel que fa al segon cas, l'article 3.3 de la Constitució ha trobat el seu reflex, i desenvolupament, en alguns Estatuts d'Autonomia que, tot i no comptar amb una llengua pròpia de la comunitat, tenen zones on hi ha modalitats lingüístiques de llengües que són pròpies d'altres Comunitats Autònomes; és el cas, per exemple, de l'Estatut d'Autonomia d'Aragó, en el seu article 7, on fa referència a la protecció de les modalitats lingüístiques entre les quals, sens dubte, es troba el català parlat en algunes zones frontereres amb Catalunya. Hi ha, però, modalitats lingüístiques la protecció de les quals no ha estat prevista en els corresponents Estatuts d'Autonomia i que exigiria un desenvolupament normatiu per tal de fer efectius la protecció i el respecte assenyalats per la norma constitucional.³⁶

Finalment, en relació amb el tercer cas, referit a la protecció de les diverses modalitats lingüístiques, en sentit estricte, ens trobem, d'una banda, amb les previsions de l'article 3 de l'Estatut català en relació amb l'aranès, i amb l'article 4 de l'Estatut d'Astúries en relació amb el bable; i, d'altra banda, les disposicions en defensa i protecció de les modalitats dialectals, com les contingudes a l'article 2.5 de la Llei 3/86 de normalització lingüística de les Illes Balears, a l'article 1.3 de la Llei navarresa 18/86, juntament amb l'article 30, *in fine*, de la Llei basca 10/82.

En relació amb aquestes darreres consideracions, cal dir, però, que la reconstrucció de l'Estatut d'Autonomia com a part integrant del bloc de la constitucionalitat en relació amb la regulació del model lingüístic en desenvolupament directe de la Constitució no té aplicació en relació amb l'apartat 3 de l'article 3. Aquí, la Constitució sí que efectua una reconducció de la protecció de les modalitats lingüístiques al repartiment general de competències efectuat pels diferents Estatuts en el marc dels articles 148 i 149 de la Constitució; i, com a conseqüència del joc entre la consideració constitucional de les «modalitats lingüístiques» que no resulten emparades per la via

34. Sobre la pròtecció de les llengües com a «bé cultural», vegeu Alessandro Pizzorusso, «Libertad de lengua y derechos lingüísticos: un estudio comparado», *RVAP*, núm. 16, 1986, pp. 25 i ss.

35. Vegeu els Estatuts basc (art. 6), català (art. 3), gallec (art. 5), valencià (art. 7), navarrès (art. 9) i balear (art. 3).

36. Aquest és el cas del gallec parlat a la zona lleonesa veïna de Galícia, si bé és cert que l'article 26.1.16 de l'Estatut de Castella-Lleó es refereix a «les diferents modalitats culturals de la Comunitat». Sobre la virtualitat, en la direcció aquí apuntada, de l'article 3.3 de la Constitució, vegeu la intervenció en els debats parlamentaris del diputat Solé Tura, *Constitución española, op. cit.*, p. 876.

de l'article 3.2, en l'article citat, com a «patrimoni cultural» i prenent com a base les disposicions dels articles 148.1.17 i 149.2 de la Constitució, s'hauria de considerar que el desenvolupament de la protecció establerta constitucionalment constitueix una matèria concurrent o compartida, en sentit tècnic estricte, entre Estat i Comunitats Autònomes, sempre en el cas que els Estatuts d'aquestes així ho assumeixin explícitament.

II. Els sistemes lingüístics de les Comunitats Autònomes

1. *El sistema de cooficialitat generalitzada*

En el marc que acabem d'exposar, els Estatuts d'Autonomia han configurat diversos models de cooficialitat lingüística, en determinar les característiques amb què a cada Comunitat Autònoma s'articula el règim de la cooficialitat de la seva llengua pròpia, en desenvolupament de la declaració constitucional de l'article 3.2. Així, doncs, podem agrupar els diferents sistemes implantats en el nostre ordenament jurídic en tres models genèrics diferenciats de cooficialitat lingüística, malgrat que a l'interior de cada model ens trobem amb peculiaritats que, de vegades, distorsionen la reconducció a un model genèric.

Els Estatuts d'Autonomia de Catalunya, les Balears i Galícia configuren un sistema en el qual s'atribueix a la llengua pròpia corresponent el caràcter de llengua (co)oficial de la Comunitat Autònoma en la seva integritat, i estén els efectes derivats d'aquesta declaració a tot el seu territori geogràfic, a més d'equiparar el rang de les dues llengües cooficials. Aquest primer model lingüístic configura el que en podríem anomenar el *sistema de cooficialitat lingüística generalitzada*.

Efectivament, els Estatuts d'Autonomia de Catalunya, Galícia i les Balears, en els seus articles 3, 5 i 3 respectivament, declaren les seves respectives llengües pròpies com a llengües oficials, juntament amb el castellà, en el territori de la Comunitat Autònoma, sense que s'hi prevegin o incloguin excepcions o possibilitats d'excepció territorial de cap mena, ja siguin de caràcter total o bé parcial, la qual cosa es veu confirmada pel desenvolupament realitzat a la legislació autonòmica respectiva.³⁷

Dins d'aquest model de cooficialitat generalitzada s'hauria d'incloure també el sistema lingüístic que finalment s'ha establert a la Comunitat Autònoma del País Basc. En aquest cas, però, a l'Estatut no s'optava, de partida, per un sistema de cooficialitat generalitzada. A l'article 6.1 de l'esmentat text es porta a terme, de manera efectiva, una declaració d'oficialitat generalitzada en afirmar que el basc tindrà, «com el castellà, caràcter de llengua oficial», del qual es deriva un dret generalitzat de tots els ciutadans a conèixer i emprar totes dues llengües; tanmateix, a l'apartat 2 del mateix article s'introdueix una important matisació a la declaració generalitzada de cooficialitat, que hauria de servir perquè el legislador autonòmic tragués importants conseqüències pràctiques. L'article que comentem assenyalava que els poders públics de la Comunitat Autònoma han de regular el caràcter oficial de la llengua basca per tal de garantir el dret a l'ús de totes dues llengües, a més d'arbitrar i regular les

37. Vegeu, respectivament, les lleis autonòmiques 7/83, de 18 d'abril, de normalització lingüística de Catalunya; 3/83, de 15 de juny, de normalització lingüística de Galícia; i la 3/86, de 19 d'abril, de normalització lingüística de les Illes Balears.

mesures i mitjans necessaris per assegurar-ne el coneixement, tenint en compte la «diversitat sociolingüística del País Basc».

D'aquesta regulació se'n desprèn, al nostre entendre, la imposició al legislador autonòmic i, en general, als poders públics de la Comunitat Autònoma, d'adaptar la declaració generalitzada d'oficialitat del basc a les característiques de cada zona o territori, atenuant d'aquesta manera l'aplicabilitat de les conseqüències derivades d'aquella declaració; adaptació del caràcter de llengua oficial a les característiques dels diferents territoris que, certament, tenen un caràcter transitori mentre les mesures de política lingüística adreçades a assegurar el coneixement per part de tots els ciutadans de totes dues llengües oficials —que és un dels objectius fonamentals de la normativa lingüística de totes les Comunitats Autònomes—, no produeixin una efectiva superació de la situació social que viu la llengua vernaclea.

La regulació estatutària esmentada suposaria un apropament al model intermedi valencià, que exposarem més endavant, encara que, certament, la regulació de l'Estatut basc no arriba a establir directament —o bé no gosa fer-ho— la territorialització lingüística de la Comunitat Autònoma. Però no hi ha dubte que els efectes podrien haver estat —o fins i tot haurien d'haver estat— molt semblants; regular el caràcter oficial de la llengua basca i garantir-ne l'ús tenint en compte les característiques sociolingüístiques significa, evidentment, l'adaptació del règim de cooficialitat a les característiques de cada zona, cosa que permet la reducció o exclusió d'algunes de les conseqüències derivades de la (co)oficialitat de la llengua pròpia en aquells territoris en què així ho imposi la situació lingüística.

La normativa basca de desenvolupament estatutari ha desnaturalitzat, en la direcció que hem apuntat, la previsió continguda a l'incís de l'article 6.2, del qual ha extret conseqüències molt limitades i escasses en la regulació concreta del model lingüístic.

Així, la Llei 10/82, bàsica de normalització de l'ús del basc, no inclou cap regulació que especifiqui el règim jurídic del basc com a llengua oficial en aquells territoris en què el basc tingui un ús minoritari o, fins i tot, inexistent. Únicament en la disposició transitòria segona d'aquesta llei s'inclou una previsió de desenvolupament de l'incís inclòs a l'article 6.2 de l'Estatut, encara que, des del nostre punt de vista, la seva regulació és confusa i ofereix serioses dificultats interpretatives que dificulten —si és que no impedeixen— l'extracció de conseqüències pràctiques. En la disposició esmentada s'habilita el Govern per exceptuar temporalment, tenint en compte la situació sociolingüística de la zona, l'«aplicació d'articles d'aquesta llei que no resultin de compliment obligat per imperatiu constitucional o estatutari».

El problema sorgeix en interpretar quines són les disposicions a què es refereix la citada norma legal. Hem vist que l'Estatut d'Autonomia obria la via per a l'especificació de les conseqüències derivades de la cooficialitat del basc a la realitat sociolingüística de les diferents zones o territoris de la Comunitat Autònoma, especificació que s'ha de realitzar en la regulació del caràcter del basc com a llengua oficial de la Comunitat; és a dir, a la llum de la regulació estatutària, la normativa de desenvolupament hauria d'especificar quines d'aquelles conseqüències derivades de la declaració d'oficialitat de la llengua pròpia de la Comunitat Autònoma poden ser temporalment atenuades o, fins i tot, exceptuades de la seva aplicació pràctica en aquells territoris en què la realitat sociolingüística així ho aconselli, cosa que no passa, com veiem, en la llei bàsica de normalització de l'ús del basc.

La manca de configuració concreta del model lingüístic per part de l'Estatut, el qual deixa que sigui el legislador autonòmic qui el concreti, suposa que, pel que fa als drets lingüístics a l'ús del basc, no hi hagi, pròpiament, disposicions de *compliment obligat per imperatiu constitucional o estatutari*, ja que aquestes són les precisions que, segons l'Estatut, correspon realitzar al legislador ordinari. En conseqüència, no veiem, des del nostre punt de vista, quines poden ser les vies de concreció de la Disposició transitòria segona. En adoptar la llei del basc el sistema de cooficialitat lingüística generalitzada i no precisar l'àmbit d'excepció material d'aquesta disposició; l'excepció governamental de l'aplicabilitat a algun territori determinat, d'acord amb les seves peculiaritats sociolingüístiques, de les conseqüències derivades de la declaració de cooficialitat entraria en contradicció amb els drets lingüístics reconeguts genèricament a tots els ciutadans per la legislació autonòmica.

Si reconeixem que en la regulació constitucional i estatutària no hi ha normes de compliment obligat en la regulació del règim jurídic de la llengua (co)oficial, la inexistència de precisió en la legislació autonòmica de les característiques que l'esmentat règim assumeix en els territoris que ens ocupen, suposaria deixar la cooficialitat, de forma il·limitada, a l'entera disponibilitat del govern, amb la qual cosa la regulació legislativa d'aquell règim quedaria reduïda a la categoria de mer principi indicatiu de l'actuació governamental, cosa que resulta, sens dubte, inacceptable. En conseqüència, en el context examinat, la Disposició transitòria segona no té valor jurídic; per tant, la Llei 10/82 articula un sistema lingüístic totalment reconduïble als sistemes que hem anomenat de cooficialitat generalitzada, encara que, al nostre entendre, això s'hagi produït per la via de la desnaturalització de la regulació estatutària.

2. El sistema de limitació territorial de la cooficialitat

Seguint endavant amb els models lingüístics, trobem, en segon lloc, amb el que podríem anomenar de *limitació territorial de la cooficialitat*, adoptat pel sistema autonòmic navarrès. L'anomenada Llei Orgànica de Reintegració i Millora del Règim Foral de Navarra opta, davant el sistema generalitzat, per la limitació del caràcter oficial de la llengua basca, que és reconeguda com a tal, exclusivament, en els territoris bascoparlants en fixar en el seu article 9.2 que la llengua basca «tindrà caràcter de llengua oficial en les zones bascoparlants de Navarra». Com es veu, l'Estatut navarrès opta per una clara i rígida separació entre zones en què es reconeix a la llengua basca el caràcter de cooficial i zones en què, donada l'escassa o nul·la presència d'aquesta llengua, al basc no se li reconeixrà aquest caràcter oficial. La territorialització lingüística suposa treure, en la seva forma extrema, les conseqüències de l'adequació del règim lingüístic a la implantació d'aquestes.

La disposició estatutària ha estat desenvolupada per la Llei foral 18/86, del basc.³⁸ En aquesta llei, en comptes de limitar-se, estrictament, a fixar les zones bascoparlants, porta a terme una divisió del territori de Navarra en tres zones diferents —una zona bascòfona, una zona no bascòfona i una zona mixta—, en funció de la rellevància que a cada una d'elles té la llengua basca.

38. El paràgraf segon de l'article 9.2 diu, textualment, que una «Llei foral determinarà aquestes zones (basco-parlants), regularà l'ús oficial dels basc i, en el marc de la legislació general de l'Estat, ordenarà l'ensenyament d'aquesta llengua».

La llei que ens ocupa inicia la regulació del sistema navarrès amb declaracions que portarien a identificar aquest sistema amb el que hem anomenat sistema de cooficialitat generalitzada, ja que fa derivar del caràcter del castellà i del basc com a llengües pròpies de Navarra el dret de tots els ciutadans a conèixer-les i usar-les.³⁹ És més, sembla que l'esmentada llei foral intenta fer una distinció entre els drets lingüístics derivats del caràcter d'una llengua com a *pròpia* d'una Comunitat Autònoma i els que es derivarien del seu reconeixement com a llengua *oficial* en afegir a aquesta declaració genèrica, a l'apartat 2 del mateix article, que el basc és llengua oficial de Navarra «en els termes previstos a l'article 9 de la Llei Orgànica de Reintegració i Millora del Règim Foral de Navarra». Aquesta interpretació del joc dels dos apartats de l'article 2 de la Llei navarresa 18/86 no es deu sinó a una falsa impressió derivada de la mala tècnica legislativa de la citada llei en el seu conjunt, com queda ben palès al llarg del seu Títol primer.

Aquesta declaració genèrica ve precisada, però, en els articles següents de la llei, amb la qual cosa s'esvaeix definitivament aquella impressió primitiva. La configuració del basc com a dret, en sentit jurídic, no té lloc sinó en les zones bascòfona i mixta, però no en la zona no bascòfona, on, a la llum dels articles 18 i 26, es desvirtua absolutament aquella pretesa configuració: el primer dels articles citats transforma el *dret a usar* en un *dret a dirigir-se* que, més enllà de la nul·la precisió terminològica, significa la transformació d'un efectiu dret a ser atès en basc a una mera possibilitat d'utilització testimonial del basc, sense cap transcendència jurídica per als poders públics;⁴⁰ i el segon article, el 26, redueix la virtualitat del basc com a llengua pròpia de Navarra en el sistema educatiu a les zones no bascòfones a l'aplicació específica de la recepció constitucional, ja contemplada en analitzar l'article 3.3, de les diverses modalitats lingüístiques com a patrimoni cultural;⁴¹ qüestions, aquestes dues, a les quals es reduirien les conseqüències específiques de la declaració de la llengua basca com a llengua *pròpia* de la Comunitat Autònoma, amb independència de la seva declaració de llengua oficial a les zones bascòfones.⁴²

Per la seva banda, la diferenciació de règim lingüístic entre la zona bascòfona i la zona mixta té una concreció molt limitada. Es redueix exclusivament a l'aplicació de les conseqüències derivades de la cooficialitat de la llengua basca en el camp de l'ensenyament, sense cap repercussió en el règim general dels drets lingüístics en general, i més concretament en relació amb el dret de relacionar-se amb les Administracions

39. Així, l'article 2.1 de la llei navarresa 18/86 declara que «el castellà i el basc són llengües pròpies de Navarra i, en conseqüència, tots els ciutadans tenen el dret de conèixer-les i emprar-les».

40. A la zona no bascòfona no es configuren drets lingüístics dels quals es derivi un correlatiu deure dels poders públics a utilitzar el basc —i atendre en basc—: vegeu el significatiu article 18, en el qual s'especifica el dret de l'Administració a requerir la traducció al castellà als interessats i compareu-lo amb la regulació dels articles 2.2 de la llei catalana, 3 de la llei valenciana i 2.3 de la llei balear, amb un caràcter genèric, i també els articles 9.1 de la llei basca i 12.1 de la llei valenciana, referides específicament a l'Administració de Justícia, que no són sinó especificació d'una norma de caràcter general, que determina que la traducció resulta necessària com a conseqüència ineludible de la declaració de cooficialitat.

41. L'article 26 diu, concretament, que «l'ensenyament del basc (en la zona no bascòfona) rebrà el suport i, si cal, serà finançada totalment o parcial pels poders públics amb criteris de promoció i foment d'aquesta llengua, d'acord amb la demanda».

42. Certament, i salvades les distàncies, podríem assimilar aquesta consideració del basc com a llengua *pròpia* a la Comunitat Foral de Navarra, en relació amb les zones no bascòfones, amb la consideració que a l'ordenament suís té el reto-romànic.

públiques en qualsevol de les llengües oficials, és a dir, en les dues zones es gaudeix d'un règim idèntic.⁴³ La llengua basca és, per tant, cooficial en tot el territori navarrès, llevat de la zona considerada no bascòfona a tenor de l'article 5 de la llei foral citada; a la resta del territori —que d'acord amb l'article 9.2 de la LORMRFN cal considerar zona bascòfona, en sentit genèric— s'articula, però, un sistema mixt, en el qual es combinen, d'una banda, el sistema generalitzat de cooficialitat, vàlid en la zona que la llei foral anomena bascòfona en sentit estricte, amb un sistema en el qual s'atenua aquest règim de cooficialitat, que afecta l'anomenada zona mixta, en els termes que acabem d'assenyalar.

3. *El sistema de cooficialitat generalitzada amb atenuació territorial dels seus efectes*

La Comunitat Autònoma valenciana adopta, finalment, el tercer model lingüístic imperant en l'actualitat en el nostre ordenament jurídic, el model que hem anomenat *sistema de cooficialitat generalitzada amb atenuació territorial dels seus efectes*.

L'Estatut d'Autonomia del País Valencià, en regular en el seu article 7 la qüestió lingüística, parteix de la declaració, a l'apartat primer, del castellà i del valencià (és a dir, la modalitat catalana parlada al País Valencià) com a llengües oficials de la Comunitat Autònoma en el seu conjunt; en conseqüència, atribueix el dret de conèixer-los i usar-los a tots els seus ciutadans amb caràcter generalitzat. Posteriorment, però, l'apartat 6 del mateix article 7 estipula que, mitjançant llei ordinària (autonòmica), «es delimitaran els territoris en els quals predomini l'ús d'una llengua o una altra, i els que puguin ser exceptuats de l'ensenyament i de l'ús de la llengua pròpia de la Comunitat».

L'Estatut valencià combina, així, la declaració generalitzada de cooficialitat del valencià amb l'obertura de vies d'atenuació, o, fins i tot, d'exclusió, dels efectes derivats de la cooficialitat.

En efecte, l'Estatut valencià obre una doble via d'adaptació de la declaració generalitzada de cooficialitat del valencià a la realitat sociolingüística de les diferents zones de la Comunitat Autònoma. En primer lloc, la territorialització lingüística de la Comunitat Autònoma permet, en aquelles zones declarades de predomini castellanoparlant, l'atenuació de les conseqüències derivades de l'oficialitat del valencià, en el context d'oficialitat que aquest té, mentre que, en segon lloc, i sempre en territoris de predomini castellanoparlant, pot arribar a ser exceptuada aquesta oficialitat, ja sigui de manera parcial (exceptuar l'*ensenyament del valencià*), o bé de manera absoluta (zones que, a més a més, poden ser exceptuades, fins i tot, del dret a l'*ús del valencià*).⁴⁴

43. La llei recull explícitament, en el seu article 17, que a la zona mixta «tots els ciutadans tenen dret a usar tant el basc com el castellà per adreçar-se a les Administracions públiques de Navarra». Certament, en regular a l'article 10 de la mateixa llei l'ús de la llengua basca a les zones bascòfonas, al dret a usar qualsevol de les llengües cooficials s'hi afegeix el dret a «ser atesos en la llengua oficial que escullin»; això, però, no permet de suposar que el dret a usar no es correspon automàticament amb el dret a ser atès, corol·lari inqüestionable d'aquell, sense el qual no es podria parlar pròpiament d'un dret a l'ús. Això es fa palès, a més, en el mateix text legal, en distingir, com hem indicat abans, entre aquest dret a l'ús i el «dret a adreçar-se» de l'article 18, en relació amb les zones no bascòfonas.

44. Aquesta doble regulació vol dir, al nostre parer, que mentre per al legislador estatuent sembla preceptiva l'*adaptació* del règim de cooficialitat del valencià a la realitat sociolingüística de cada zona, *atenuant* les conseqüències de l'oficialitat, l'exclusió d'aquestes conseqüències es presenta com una mera possibilitat que es deixa a la decisió del legislador (autonòmic) ordinari. En aquell primer sentit ens referíem a la similitud de fons entre la regulació de l'Estatut basc i la del valencià que ara ens ocupa.

El desenvolupament legislatiu ordinari de les previsions estatutàries no ha extret, però, totes les conseqüències que eren possibles, de manera que pràcticament ha anul·lat la potencialitat de l'Estatut valencià en el sentit de configurar un sistema lingüístic proper, encara que més complicat, al sistema navarrès d'exclusió territorial de la cooficialitat.⁴⁵

Com diem, la llei d'ús i ensenyament del valencià ha desplegat molt limitadament la via oberta per l'Estatut; reafirma el caràcter generalitzat de la declaració de cooficialitat del valencià però ignora gairebé per complet la possibilitat d'exceptuar les conseqüències —totes o algunes— d'aquella declaració i limita de manera important l'*atenuació* d'aquestes en els territoris de predomini lingüístic castellà. En primer lloc, pel que fa a la possibilitat d'exceptuar tant parcialment —limitant el camp de l'ensenyament— com totalment les conseqüències de l'oficialitat, la llei esmentada estableix, únicament, una possibilitat d'exempció individualitzada en relació amb les classes de valencià a l'ensenyament, prèvia sol·licitud dels pares o tutors dels alumnes interessats —segons regula l'article 24.2—; així, doncs, queda intacte el sistema de cooficialitat lingüística ja que no preveu cap àmbit d'excepció amb caràcter general.

Pel que fa a l'*atenuació* dels efectes de la cooficialitat en els territoris de predomini lingüístic castellà, aquesta es limita, igualment, a l'àmbit de l'ensenyament, de manera que deixa intacte el sistema de cooficialitat lingüística. En aquest sentit, l'article 18.1 de la llei del valencià assenjala que la incorporació del valencià a l'ensenyament —utilització que, per tant, no s'exclou en els esmentats territoris— «es portarà a terme de manera progressiva».

En aquesta llei no trobem, doncs, cap exclusió generalitzada de les conseqüències derivades de la cooficialitat en relació amb els territoris castellanoparlants, ni tan sols una especificació, igualment generalitzada, d'*atenuació* d'aquesta cooficialitat, llevat de les limitades excepcions comentades. Aquest desenvolupament normatiu dóna un sistema basat fonamentalment en la declaració de cooficialitat generalitzada al qual es realitzen petites matisacions, fonamentalment de política lingüística, amb una única —possible— excepció a l'aplicabilitat generalitzada de les conseqüències derivades d'aquella declaració en l'exclusió personalitzada de l'ensenyament de la llengua valenciana.

4. *Conclusions*

Per acabar, cal dir que la voluntat dels Estatuts d'Autonomia d'adaptar el règim lingüístic a la realitat social de cada llengua ha estat desvirtuada, en bona part, per la legislació autonòmica de desenvolupament. Igualment, la reconstrucció, prenent com a base l'esmentada normativa estatutària, de tres models lingüístics diferenciats no sempre la manté amb claredat el legislador autonòmic.

Si, com hem vist, solament els Estatuts català, balear i galleg optaven per un sistema de cooficialitat lingüística generalitzada, podem dir avui que els sistemes basc i, encara que en un grau menor, valencià s'han assimilat poderosament a aquest, i, en

45. Tanmateix, les diferències consistirien en el fet que mentre en el cas navarrès la decisió d'exclusió de la cooficialitat de la llengua basca és una decisió directament estatutària, generalitzada a tots els territoris no bascoparlants, en el cas valencià es tracta d'una simple possibilitat que es deixa al legislador ordinari i que no es vincula indissolublement a la declaració de territori de predomini castellanoparlant.

el cas del basc, es pot dir que ha arribat a una identificació tàcita. Això vol dir que el legislador ha optat per allunyar-se en la configuració del model lingüístic de la realitat social de cada llengua; realitat social de la llengua que, certament, ha de ser la base de la regulació jurídica i de la qual aquesta no pot fer abstracció, com evidència la seva recepció estatutària.

III. El règim jurídic dels drets lingüístics

1. *El caràcter simètric dels drets lingüístics*

La declaració d'oficialitat d'una llengua no és una simple declaració de principi, privada d'efectivitat, sinó una autèntica norma, del més alt rang constitucional, de la qual es deriven conseqüències jurídiques immediates que impregnen el conjunt de l'ordenament jurídic.⁴⁶ La declaració d'oficialitat es materialitza, així, en un sistema de drets lingüístics subjectius dels ciutadans, que constitueix la base fonamental de tot sistema lingüístic. Els drets lingüístics són, doncs, una conseqüència inqüestionable de la declaració d'oficialitat lingüística, de la qual es deriven de manera directa i immediata.⁴⁷

La legislació lingüística de les Comunitats Autònomes ha expressat amb força encert els drets lingüístics dels ciutadans, concentrats al voltant del que, amb caràcter generalitzat, s'ha anomenat, amb més o menys fortuna, el dret a conèixer i usar les llengües oficials. Aquest dret a conèixer i usar les llengües oficials s'especifica en el dret a expressar-se i desenvolupar qualsevol activitat en qualsevol de les dues llengües oficials, a relacionar-se amb els poders públics en la llengua oficial de la seva elecció, i també a rebre l'ensenyament en qualsevol de les llengües oficials que esculli.

Hem dit que els drets lingüístics es deriven de manera directa i inqüestionable de la declaració d'oficialitat d'una llengua, però aquesta és una afirmació que cal precisar. En el nostre ordenament jurídic no existeix una regulació típica de les conseqüències derivades de la declaració d'oficialitat que s'imposi de manera indefectible, sense necessitat de desenvolupament o precisió normativa posterior. Si bé és cert, al nostre parer, que el desenvolupament portat a terme pel legislador ordinari en la regulació dels drets lingüístics no té un caràcter creador o constitutiu d'aquests, també és cert que aquell no es limita a una funció merament declarativa o d'exteriorització del que ja tenia virtualitat com a conseqüència directa de la declaració d'oficialitat.

En efecte, la declaració d'oficialitat lingüística imposa a l'ordenament el naixement d'un conjunt de drets lingüístics dels ciutadans, però sense perjudicar la concreta configuració que hagi de prendre, que correspondrà al legislador estatuent —o autonòmic, si procedeix— en determinar l'abast de la cooficialitat. Aquesta és la diferència substancial existent entre la declaració d'oficialitat del castellà, que és una declaració típica, de la qual els drets lingüístics es deriven de manera directa i immediata, i

46. Vegeu sobre les normes de principi i sobre la repercussió sobre tot l'ordenament dels principis fonamentals, Vittorio Italia, *Le norme di principio stabilite dal legislatore*, Giuffrè, Milà, 1979, especialment pp. 192 i ss. i 236 i ss.; així mateix, Pablo Lucas Verdú, *Estimativa y política constitucionales*, Universidad Complutense, Madrid, 1985, pp. 149 i ss., amb referències bibliogràfiques.

47. Vegeu per exemple STC 82/86, Fonaments jurídics setè i vuitè, i STC 87/83, de 27 d'octubre, Fonament jurídic quart.

la declaració d'oficialitat de les llengües pròpies de les Comunitats Autònomes, que ha de ser modulada pels respectius Estatuts. Així s'explica que, mentre uns Estatuts opten per una declaració típica similar a la vista en relació amb el castellà, d'altres introdueixen una colla d'especificitats que, en la seva adaptació a les corresponents peculiaritats sociolingüístiques, redueixen o fins i tot exclouen l'aplicabilitat d'algunes d'aquelles conseqüències. Això és el que, al nostre entendre, especifiquen, segons hem vist, els Estatuts d'Autonomia del País Basc, del País Valencià i de Navarra, aquests dos últims desenvolupats respectivament per la llei de normalització lingüística del valencià pel que fa als territoris de predomini castellano-parlant, i per la llei foral del basc en relació tant amb la zona no bascofona com amb la zona mixta.

En la seva dimensió de drets subjectius, els drets lingüístics tenen una articulació simètrica en el sentit que tot dret referit a una de les dues llengües cooficials en l'àmbit de la Comunitat Autònoma troba el seu paral·lel o equivalent en relació amb l'altra, sempre, evidentment, amb les precisions que acabem d'assenyalar.

Aquesta configuració simètrica del sistema de drets lingüístics sembla, però, esvaïr-se com a conseqüència de la interpretació que de la inclusió, en la declaració constitucional de l'oficialitat del castellà, del deure de coneixement d'aquest ha estat realitzada pel Tribunal Constitucional. Efectivament, la interpretació assenyalada, que ja hem exposat anteriorment, significa ni més ni menys que la impossibilitat d'al·legar vàlidament el desconeixement del castellà, mentre que és possible d'al·legar vàlidament el desconeixement de les llengües pròpies de les Comunitats Autònomes. I això suposa que en aquelles relacions que es produeixin entre ciutadans i Administració en les quals hi hagi pluralitat de subjectes interessats, es produirà una capacitat permanent d'imposició de la utilització del castellà, com a conseqüència de l'al·legació del desconeixement de la llengua cooficial, cosa que impedirà a l'altra part l'ús efectiu del seu dret lingüístic i desvirtuarà, de fet, la declaració de cooficialitat lingüística.⁴⁸

Creiem, però, que la conclusió que el Tribunal Constitucional ha extret de la interpretació del deure de coneixement del castellà no és la que és vigent en el nostre sistema lingüístic.

Certament, l'Alt Tribunal ha declarat la inconstitucionalitat de l'article 6.2, *in fine*, de la llei bàsica de normalització de l'ús del basc, ja que considera que la utilització de la llengua escollida per la persona que promou l'expedient —sempre que es tracti, evidentment, de la llengua pròpia de la Comunitat Autònoma i no del castellà—, quan no existeixi acord sobre la llengua que s'ha d'emprar, «suposaria, d'una banda, trencar la igualtat de la situació de les parts en el procediment (*sic*) i, d'una altra, la vulneració del que disposa l'article 3 de la Constitució, quan s'excloués l'ús oficial del castellà, *malgrat ser la llengua escollida per una de les parts*, sense que sigui salvaguarda suficient el dret que s'estableix a ser informat en la llengua que es desitgi».⁴⁹ En les ratlles anteriors, però, ja hem vist el caràcter insostenible d'una argumentació globalitzadora i tancada a partir d'una regulació voluntàriament parcial com la de l'article 3 de la Constitució de la qual s'extraguessin conclusions com les ressenyades.

48. Evidència, igualment, les conseqüències d'una interpretació com l'assenyalada, Cobreros, «Marco general...», *op. cit.*, p. 12.

49. Cfr. STC 82/86, Fonament jurídic novè.

Cal tenir en compte, però, que no solament l'article 6.2, *in fine*, de la llei basca, sinó també l'article 8.2 de la llei catalana, l'article 11.1 de la llei valenciana i l'article 10.1 de la llei balear, inclouen regulacions que poden ser reconduïdes a les previsions que fa la llei basca. És veritat que la regulació continguda en els articles citats no té el caràcter explícit de la regulació de la llei basca que imposa la utilització en el procediment, per part dels poders públics, de «la (llengua) que disposi la persona que hagi promogut l'expedient o procediment», sinó que garanteix que, amb independència de la llengua utilitzada per la part que ha iniciat l'expedient o procediment, les altres parts interessades rebran la comunicació d'aquests, a càrrec de l'Administració, en la llengua oficial de la seva elecció; i aquest és l'únic significat possible que, segons la nostra opinió, podia tenir la disposició de la llei basca esmentada, i al qual la declaració d'inconstitucionalitat no afecta de cap de les maneres.

El dret a adreçar-se als poders públics en la llengua oficial de la seva elecció imposa a aquests el deure correlatiu d'atendre els ciutadans en la llengua que aquests utilitzin; dret dels ciutadans a ser atesos en la llengua oficial de la seva elecció que continua subsistint fins i tot en el cas de procediments amb pluralitat de parts o interessats. No té rellevància, doncs, la llengua «utilitzada» pels poders públics, ja que aquests no podran adreçar-se a les parts o interessats sinó en la llengua que aquests imposin.

Què passa quan, com en el cas que ens ocupa, en un procediment amb pluralitat de parts cada una d'elles, en exercici dels seus drets lingüístics, opta per la utilització de cada una de les dues llengües cooficials diferents? Senzillament, la solució no pot ser sinó la salvaguarda de l'efectiu exercici dels drets lingüístics de totes i cada una de les parts a l'ús de la llengua oficial de la seva elecció, amb la qual cosa s'imposa als poders públics la utilització simultània en el procediment de les dues llengües cooficials.

Aquest és el sentit de la normativa autonòmica citada quan precisa que, en els casos com l'indicat, «l'Administració haurà de comunicar-los tot el que a ells els afecti —donar trasllat de l'expedient o dels actes, caldria dir— en la llengua oficial que escullin, *sigui quina sigui la llengua oficial en què s'hagi iniciat*».⁵⁰

Arribats en aquest punt, cal reafirmar que, en la configuració del nostre sistema de pluralisme lingüístic, és inacceptable la reconstrucció realitzada pel Tribunal Constitucional a partir de la inclusió a l'article 3.1 de la Constitució del deure de conèixer el castellà, ja que, portada a les seves últimes conseqüències —com en més d'una avinentesa fa el mateix *interpret suprem*— suposa la desintegració del mateix sistema de pluralisme lingüístic i dels drets lingüístics dels ciutadans. I no es pot sostenir la interpretació del Tribunal Constitucional perquè, en contra del que ell mateix pretén, l'especificació del sistema lingüístic realitzada pel legislador autonòmic garanteix, més enllà d'aquella interpretació rígida i restrictiva del deure de coneixement del castellà, el dret dels ciutadans a ser atesos pels poders públics en la llengua oficial de la seva elecció, fins i tot en el cas extrem que, en un mateix procediment les diferents parts optin per la

50. Aquesta és la previsió que inclou l'article 11.1 de la llei valenciana, amb la qual coincideix la prevista a l'article 8.2 de la llei catalana; realment expressiva és, a més, la regulació continguda a la llei balear, en els dos paràgrafs del seu article 10.1, on acaba mantenint que «en cas de no haver-hi acord entre els interessats, s'ha d'utilitzar la llengua de la persona que hagi promogut l'expedient o procediment, *sense perjudici del dret de les parts que els sigui lliurada la traducció corresponent*».

utilització de cada una de les dues llengües cooficials diferents, cosa que de cap manera no pot ser inconstitucional, segons hem vist anteriorment.

2. *L'exercici dels drets lingüístics: drets subjectius in fieri*

Hem afirmat més amunt que la declaració de cooficialitat lingüística s'articula com un principi fonamental de l'ordenament jurídic.⁵¹ El constituent, però, d'aquesta configuració com a principi fonamental no n'ha extret, en relació amb la configuració dels drets lingüístics que d'aquella se'n deriven, totes les conseqüències que es podien esperar, sobretot pel que fa a la configuració dels drets lingüístics com a autèntics drets fonamentals.⁵²

Així, doncs, els drets lingüístics es configuren com a drets públics subjectius de caràcter ordinari, exigibles pels ciutadans davant els poders públics, per bé que no s'articula per a aquests drets cap via privilegiada de defensa jurisdiccional, ni cap límit al legislador.

El règim jurídic dels drets lingüístics com a drets subjectius té peculiaritats certament importants que condicionen decisivament la possibilitat de poder-los exercir. Com a conseqüència, per una banda, de les característiques sociolingüístiques de les Comunitats Autònomes amb llengua vernacle, en les quals, de manera més o menys profunda i radical, aquestes es troben immerses en una situació diglòssica que els comporta la reclusió i marginació dels canals socials habituals de comunicació i relació, i, d'una altra, l'evident esforç que suposa l'adaptació de les Administracions públiques a la nova situació de cooficialitat lingüística, la totalitat de les legislacions lingüístiques de les Comunitats Autònomes han inclòs previsions en el sentit que l'exercici dels drets lingüístics no pugui ser efectivament pretès de manera immediata, a partir del seu reconeixement normatiu.

Com hem vist en exposar els diferents models lingüístics establerts per les Comunitats Autònomes, la situació sociolingüística a què estan sotmeses les respectives llengües vernacles imposa una adaptació d'aquestes a les conseqüències derivades de la declaració de (co)oficialitat que afecta, de manera molt important, la mateixa configuració del règim jurídic dels drets lingüístics. Ens referim a les característiques d'alguns dels models lingüístics vistos que portaven el legislador estatuent i, en el seu desenvolupament concret, el legislador autonòmic a atenuar o fins i tot excloure, en alguns casos, l'efectiva vigència de totes o alguna de les conseqüències derivades de la declaració de (co)oficialitat de les llengües pròpies o vernacles de les Comunitats

51. Baño León, *op. cit.*, p. 233, representen la terminologia utilitzada per Carl Schmitt (*Teoría de la Constitución*, Alianza, Madrid, 1982, trad. cast., 2.ª ed., pp. 47 i ss.) manté que ens trobem davant una «decisió fonamental del constituent». En aquest mateix sentit, i a més de la bibliografia assenyalada a la nota 46, vegeu Alberto Predieri, «El sistema de las fuentes del derecho», dins Alberto Predieri i Eduardo García de Enterría (dirs.), *La Constitución española de 1978*, Civitas, Madrid, 1981, pp. 208-209, el qual es refereix a les normes previstes a l'article 168.1 de la Constitució, entre les quals, evidentment, hi ha el Títol preliminar, com a «normes constitucionals fonamentals», davant de les restants normes constitucionals, que tindrien un caràcter «ordinari», en relació amb les quals aquelles «se situen en posició de jerarquia».

52. Emprem el terme «dret fonamental» en el sentit restringit que es va imposant com a drets especialment garantits i protegits per l'article 53.2 de la Constitució; és evident, doncs, la incorrecta utilització del terme «drets lingüístics fonamentals» per part de l'article 5.2 de la llei basca. Vegeu, però, la crítica a la sistemàtica que es desprèn de l'article 53 de la Constitució a Silvio Basile, «Los "valores superiores", los principios fundamentales y los derechos y libertades públicas», dins Predieri i García de Enterría (dirs.), *op. cit.*, pp. 285 i ss.

Autònomes. Així, l'exclusió de l'oficialitat de la llengua basca a les zones castellano-parlants de Navarra, l'atenuació de les conseqüències derivades de la cooficialitat a les zones mixtes de la mateixa Comunitat Autònoma, l'atenuació de la cooficialitat del valencià, i també la possibilitat d'exclusió d'alguna o la totalitat d'aquestes conseqüències prevista tant per l'Estatut del País Valencià com, en els termes que hem expressat, per l'Estatut d'Autonomia del País Basc.

Però a més d'aquesta *adaptació* de la cooficialitat a les peculiaritats sociolingüístiques de cada Comunitat Autònoma en relació amb la seva llengua vernacla, la legislació lingüística de totes les Comunitats Autònomes ha inclòs altres previsions que afecten fonamentalment el règim jurídic de la (co)oficialitat de les seves llengües pròpies. Així, la necessària adaptació prèvia de les estructures administratives a la nova realitat jurídic-lingüística ha portat el legislador autonòmic, en general, a preveure que aquesta adaptació s'ha de portar a terme «de manera progressiva», donades les evidents dificultats i l'alt cost organitzatiu que aquesta adaptació pot suposar.

Aquest reconeixement del caràcter progressiu de l'adaptació de les estructures administratives comporta l'assumpció que una part fonamental dels drets lingüístics dels ciutadans no pot ser exercida de manera immediata a partir de la declaració de cooficialitat i de la configuració normativa dels drets lingüístics que es deriven del caràcter (co)oficial de la llengua pròpia de la Comunitat Autònoma.

Val a dir que aquest reconeixement del caràcter necessàriament progressiu de l'adaptació de les estructures administratives no afectarà determinats drets a l'ús de la llengua (co)oficial, com és, fonamentalment, el dret a l'ús de la referida llengua en sentit estricte, que, per al seu exercici efectiu, com a estricte dret de llibertat, no necessita cap actuació positiva dels poders públics.⁵³

En canvi, en la major part dels drets lingüístics l'efectiva actuació dels poders públics és un element condicionant, per tal com són precisament aquests els qui han d'aportar les condicions materials que facin possible el seu exercici. És evident que els drets a relacionar-se en la llengua oficial de la seva elecció amb els òrgans de les Administracions públiques, a participar en el procés en les mateixes condicions o a rebre l'ensenyament en la mateixa llengua, no poden ser exercits de manera efectiva si, prèviament, les Administracions públiques, l'Administració de Justícia i el sistema educatiu respectivament no han adaptat les seves estructures incorporant personal que sigui capaç de relacionar-se amb els ciutadans en la llengua vernacla de la Comunitat Autònoma o d'oferir els corresponents ensenyaments en la mateixa llengua.

Així, en la legislació lingüística de les Comunitats Autònomes s'assumeix explícitament que l'exercici efectiu d'una part fonamental dels drets lingüístics pot ser diferit, ja que aquests drets no són exercibles sinó en la mesura en què es produeixi l'efectiva adaptació de les corresponents estructures públiques.

En aquest mateix sentit, el Tribunal Constitucional ha interpretat el sistema de drets lingüístics com a drets públics subjectius *in fieri* amb l'afirmació que quan es tracta de llengües diferents del castellà el legislador, en establir un dret subjectiu lingüístic, «deixa un marge als poders públics pel que fa a les condicions en què aquest

53. Ens referim a allò que ve expressat a la legislació lingüística com el dret a expressar-se en la llengua (co)oficial, i a desenvolupar qualsevol mena d'activitat, ja sigui professional, política o de qualsevol altra naturalesa, com s'explicita en aquella normativa: article 5.2.d) i e) de la llei basca, article 2.1 de la llei catalana, articles 2 i 3 de la llei valenciana i article 22.2 de la llei balear.

dret pot veure's efectivament satisfet, que es fan dependre d'una progressiva adaptació de les respectives Administracions». ⁵⁴

La submissió de l'exercici efectiu dels esmentats drets lingüístics a les mesures d'organització administrativa és evident, a les quals es trobarien sotmesos fàcticament encara que no estigués normativament previst de manera expressa. ⁵⁵ Cal, però, delinear de manera molt precisa els límits de la disponibilitat per part dels ens respectius en relació amb l'adaptació de les seves estructures que faci possible l'exercici efectiu dels drets lingüístics dels ciutadans, per tal de no convertir la declaració de cooficialitat en irrellevant, com expressament rebutja el mateix Tribunal Constitucional. ⁵⁶

És sorprenent que l'intendent suprem de la Constitució hagi entès que els drets lingüístics referits a les llengües diferents del castellà, en relació amb el garantiment progressiu de l'exercici d'aquests, es configuri simplement com «un principi rector de la política lingüística (...) que a cada poder públic li correspon de concretar gradualment, d'acord amb les seves possibilitats o criteris organitzatius». ⁵⁷ I és en relació amb aquesta afirmació del Tribunal Constitucional que adquireix tot el seu significat la crítica del magistrat Rubio Llorente en el vot particular a la sentència citada; aquest magistrat entén que l'Alt Tribunal «opera amb un concepte de dret públic subjectiu que redueix aquesta categoria central de l'Estat de Dret a la condició de mera expectativa la satisfacció de la qual es difereix a un futur indefinit»; vot particular en el qual s'evidencia una de les qüestions més problemàtiques en la configuració del sistema de pluralisme lingüístic i que pot afectar-lo més decisivament, ja que pot transformar l'articulació del sistema de drets lingüístics en una construcció merament *fictícia* o *aparent*.

Al nostre entendre, el problema evidenciat no trobaria solució deixant que, com proposa l'esmentat magistrat, siguin l'Estat i la Comunitat Autònoma, respectivament, els qui «imposin a les Administracions (...) que de cada un d'ells depenen, els deures correlatius (als drets lingüístics) dels ciutadans». ⁵⁸ Amb això, certament, no es garanteix de manera més efectiva l'assumpció per part de les Administracions públiques no dependents de la Comunitat Autònoma de la necessitat d'adaptació de les seves estructures com a objectiu prioritari per tal que es garanteixi l'efectivitat dels drets lingüístics; l'única cosa que es fa és donar carta de naturalesa a la incapacitat del legislador autonòmic de regular, sotmetent tots els poders públics, les conseqüències derivades de la cooficialitat de les llengües vernacles de les Comunitats Autònomes, amb la consegüent incapacitat d'imposar l'efectiva vigència dels drets lingüístics als poders públics no autonòmics.

Certament, s'ha mantingut que l'existència d'aspectes objectius en els drets constitucionals «implica, sobretot, directives o finalitats dirigides al legislador», de manera que a aquest li correspon la «transformació dels fins i les directives constitucionals en normes jurídiques concretes», donat que «el reconeixement d'un aspecte

54. Cfr. STC 82/86. Així ho ha ratificat, en aplicar-ho de manera pràctica, a la STC 2/87, Fonament jurídic sisè, on manté que el dret dels ciutadans a ser aresos pels poders públics en la llengua oficial de la seva elecció és un «dret d'aplicació progressiva, en funció de les possibilitats de l'Administració en cada moment, i no pot ser exigint en la seva totalitat de manera immediata».

55. Cfr. Baño León, *op. cit.*, p. 232.

56. Vegeu la ja citada STC 82/86, Fonament jurídic vuitè.

57. *Ibidem*.

58. Solució plantejada per Rubio Llorente com «l'única via jurídicament possible per assegurar (l') efectivitat (dels drets lingüístics)».

organitzatiu (...) dels drets establerts a la Constitució no implica immediatament un dret subjectiu del particular a gaudir d'una prestació». ⁵⁹ En efecte, les peculiaritats de la declaració constitucional de (co)oficialitat de les llengües diferents dels castellà recollida a l'article 3.2 de la Constitució fa que aquesta, en contra del que succeeix amb la declaració d'oficialitat del castellà, s'imposi al legislador estatutari i autonòmic com un principi directiu que ha de ser desenvolupat i precisat per aquest a fi de permetre'n l'efectivitat.

En el cas que ens ocupa, però, no ens trobem davant una simple declaració constitucional sinó davant una explícita *regulació del legislador (autonòmic)*, que, en desenvolupament d'aquella —i de les disposicions estatutàries que la desenvolupen— articula el dret a la utilització de les respectives llengües vernacles com a autèntics *drets públics subjectius*, exigibles dels poders públics per part dels ciutadans.

El marge que els diferents legisladors autonòmics deixen als respectius poders públics perquè, d'acord amb els seus criteris organitzatius, adaptin les seves estructures administratives per tal de permetre la plena efectivitat d'aquests, no pot portar a considerar les esmentades disposicions del legislador autonòmic com a simples «principis rectors»: són disposicions legals de compliment obligat per tots els poders públics radicats a les respectives Comunitats Autònomes, sobre les quals, per tant, no tenen disponibilitat pel que fa a la seva efectiva aplicació o no, sinó exclusivament pel que fa a les formes organitzatives que cada una adopta per al seu compliment.

La legislació lingüística de les Comunitats Autònomes respecta la capacitat d'autoorganització de les diferents administracions, sense que això suposi la reducció del valor normatiu de les disposicions d'aquesta legislació que configuren els drets lingüístics com a drets subjectius directament exercibles i exigibles per part dels ciutadans. Això vol dir que els drets lingüístics són directament efectius a partir del moment que són articulats normativament per part del corresponent legislador autonòmic. El caràcter diferit del seu exercici ho és per raó, exclusivament, de la dificultat d'adaptar immediatament les estructures de les Administracions públiques a la nova situació jurídic-lingüística, de manera que el caràcter progressiu de l'adaptació assumit pel legislador autonòmic no és sinó conseqüència del reconeixement d'aquestes dificultats. La disponibilitat de les respectives Administracions és únicament, doncs, la del «temps raonable» que aquesta adaptació organitzativa imposi a la corresponent Administració, tot respectant la llibertat autoorganitzativa que cada ens té. ⁶⁰

Algunes de les lleis autonòmiques en la matèria, certament, no necessiten precisar quin és el termini raonable per a l'adaptació de les estructures administratives, i es limiten a assenyalar que els poders públics autonòmics «promouran» la progressiva adaptació d'aquestes. ⁶¹

59. Cfr. Baño León, *op. cit.*, p. 233, que manté que «no hi ha (...) un dret a l'ús de la llengua pròpia constitucionalment definit que permeti deduir directament un dret subjectiu a ser tractat per les Administracions públiques en la llengua elegida pel ciutadà. El dret subjectiu ve reconegut pel legislador». Aquesta configuració peculiar de la declaració de cooficialitat de les llengües vernacles de les Comunitats Autònomes es deu al fet que, a causa de les característiques de la situació precedent, la necessitat d'adaptació organitzativa té un caràcter objectiu.

60. Sobre la problemàtica qüestió del «termini raonable» i les conseqüències que es poden extreure de la seva efectiva aplicació pràctica, vegeu, per exemple, María Luisa Marín Castán: «La polémica cuestión de la determinación del "plazo razonable" en la Administración de Justicia (Comentario a la Sentencia del Tribunal Europeo de Derechos Humanos de 13 de julio de 1983)», *REDC*, núm. 10, 1984, pp. 215 i ss.

61. Vegeu, a aquest respecte, la Disposició transitòria tercera de la llei basca.

En altres casos legals, en canvi, sí que cal un termini peremptori dins del qual s'ha de fer l'adaptació de les estructures administratives.⁶² Però cal precisar que la fixació del termini peremptori en la legislació autonòmica citada es limita, exclusivament, als poders públics autonòmics i a l'Administració local, mentre que preveu per a les Administracions estatal i de Justícia la celebració d'acords que permetin «terminis d'adaptació similars».

Així, doncs, creiem que el legislador autonòmic pot fixar el termini d'adaptació que estimi convenient, i no solament respecte als poders públics autonòmics, sinó igualment per a les Administracions estatal i de Justícia, de la mateixa manera que ho fa per a l'Administració local. Si al legislador autonòmic li correspon fixar el règim jurídic dels drets lingüístics, amb la potestat d'autoorganització com a únic àmbit que té restringit, en la precisió del termini que el legislador entén raonable per a l'adaptació, no caldria parlar d'inconstitucionalitat ja que no existeix «actuació fora de l'esfera competencial de la Comunitat Autònoma, quan aquesta preveu conseqüències lògiques que resulten de la declaració de cooficialitat (de les llengües diferents del castellà), declaració que afecta directament la posició i els deures de les Administracions públiques, estatal i autonòmica».⁶³

Aquesta defensa de la capacitat d'explicitació del termini d'adaptació de què gaudeix el legislador autonòmic no invalida la posició que hem mantingut respecte al «termini raonable» com a límit a la disponibilitat dels respectius poders públics per operar l'adaptació organitzativa que permeti l'efectivitat dels drets lingüístics que tenen una dimensió organitzativa. Certament, creiem que el legislador autonòmic té capacitat per precisar el termini que entén «raonable» per a l'adaptació, cosa que no impedeix que la presumpció del legislador sigui, estrictament, una simple presumpció *iuris tantum*. La fixació del termini d'adaptació per part del legislador autonòmic suposa que els poders públics tenen plena disponibilitat per al ritme d'adaptació fins al seu acabament, però estan incapacitats per al·legar, a partir d'aquest moment, la incapacitat d'atendre els ciutadans en la llengua que ells escullin per manca dels necessaris serveis administratius, llevat que es demostrï la incapacitat material d'incorporar aquests serveis.⁶⁴

IV. Cooficialitat lingüística i poders públics

1. L'adaptació de les Administracions públiques al reconeixement de la cooficialitat

Entre les conseqüències que es deriven de la declaració de cooficialitat lingüística destaquen, per la seva importància, les que fan referència a les Administracions públiques.

62. És el que disposen les lleis catalana (que estableix un termini de dos anys), valenciana i balear (que estableixen un termini de tres anys en les seves respectives Disposicions transitòries primera).

63. Cfr. STC 82/86, Fonament jurídic vuitè.

64. Cal tenir en compte que, en determinades situacions sociolingüístiques, pot arribar a presentar serioses dificultats l'oferta per part de les Administracions de determinats serveis en totes dues llengües cooficials: vegeu, així, el caràcter extemporani de la disposició continguda a l'últim incís de l'article 244.2 dels Estatuts de la Universitat del País Basc, que preveu que, si bé la implantació de docència en basc es farà de manera progressiva i planificada, «en tot cas, la Universitat (...) haurà d'atendre aquesta docència quan sigui expressament sol·licitada pels interessats»; si l'ensenyament és un camp peculiar, en el qual cal articular importants especialitats —vegeu articles 15 i 16 de la llei basca—, molt més complex és l'universitari —simptomàticament exclòs en la normativa esmentada—, per la qual cosa pot semblar inadequada o excessivament —i irrealment— pretenciosa una regulació com l'assenyalada.

En primer lloc, com ja hem vist en parlar dels drets lingüístics dels ciutadans, la declaració de cooficialitat imposa a les Administracions públiques l'obligació d'atendre els ciutadans en la llengua oficial de la seva elecció, obligació que sotmet tots els poders públics radicats a la Comunitat Autònoma i no solament els poders públics pròpiament autonòmics. Com ja hem vist també, la regulació del règim jurídic de la llengua cooficial correspon a l'Estatut d'Autonomia i, en cas que no sigui així, al legislador autonòmic. Aquesta afirmació continua tenint vigència també en relació amb les Administracions públiques, que estaran sotmeses al règim assenyalat en l'esmentada normativa.

L'article 149.1.18 de la Constitució reserva a la competència de l'Estat la fixació de les bases del règim jurídic de les Administracions públiques i del règim estatutari dels seus funcionaris. Així, hi ha hagut un intent d'interpretar aquesta regulació constitucional en el sentit d'atribuir a l'Estat la capacitat de regular les normes bàsiques de la cooficialitat lingüística en l'àmbit de les Administracions públiques.⁶⁵ Com venim mantenint, i com s'ha encarregat de puntualitzar el Tribunal Constitucional, aquesta interpretació és insostenible; la regulació lingüística no és inherent al règim jurídic de les Administracions públiques ni a la regulació del procediment administratiu, sinó un «element diferent i separable, (un simple) vehicle de les relacions administratives i del funcionament de l'Administració».⁶⁶ Però aquesta regulació constitucional no pot suposar tampoc l'exclusió dels efectes de la regulació del règim jurídic de la llengua cooficial en relació amb els òrgans de l'Administració de l'Estat. La Comunitat Autònoma té capacitat per «determinar l'abast de la cooficialitat» de la llengua pròpia, de manera que si la instauració de la cooficialitat lingüística té conseqüències per a tots els poders públics radicats en aquestes Comunitats Autònomes, aquestes poden enunciar el dret de tots els ciutadans a usar la llengua pròpia «i, juntament amb ell, el consegüent deure de tots els poders públics (estatal, autonòmics i locals) radicats a la Comunitat d'adaptar-se a la situació de bilingüisme constitucionalment prevista i estatutàriament establerta».⁶⁷

Moltes vegades, en la legislació lingüística de desenvolupament el legislador autonòmic no fa sinó «enunciar el que ja existeix»;⁶⁸ però no sempre és així, com és el cas de la citada legislació normativa substancial en l'especificació dels efectes jurídics de l'oficialitat de la llengua pròpia de la Comunitat Autònoma, normativa que s'imposa a tots els poders públics i no solament als autonòmics.

En la mesura, doncs, que l'Estatut d'Autonomia i, en el seu defecte, la legislació autonòmica, és la normativa competent per a la regulació del règim jurídic de la llengua pròpia de la Comunitat Autònoma, aquesta regulació s'imposa en el seu àmbit territorial, a tots els poders públics, els quals no tenen disponibilitat sobre aquesta en els seus respectius àmbits. Així, quan la legislació lingüística de les Comunitats Autònomes estableix les característiques del règim lingüístic en l'àmbit de les Administracions públiques —és a dir, en els organismes estatals perifèrics— o en relació amb l'Administració de Justícia, la normativa estatutària o legislativa autonò-

65. Vegeu l'argumentació de l'Advocat de l'Estat succintament exposada a la STC 82/86.

66. Cfr. STC 82/86, Fonament jurídic cinquè.

67. *Ibidem*.

68. Cfr. vot particular de Francisco Rubio Llorente a la STC 82/86, que manté que la legislació autonòmica en la matèria només té capacitat per imposar-se als poders públics autonòmics.

mica no s'excedeix de la seva competència, ja que és a ella a qui correspon l'especificació de l'abast de la cooficialitat en els diferents àmbits de la realitat. Això significa, doncs, que l'Estat no té capacitat, en la regulació dels àmbits de la seva competència, per incidir en el règim jurídic de la llengua cooficial.⁶⁹

En qualsevol cas, nosaltres ens referim exclusivament a la regulació substancial del règim jurídic de la llengua oficial. Una qüestió diferent és la incidència d'aquesta competència per regular el règim jurídic en la competència d'autoorganització que correspon a cada ens. La legislació lingüística de les Comunitats Autònomes, en regular el règim jurídic de la llengua cooficial, en realitat el que fa és imposar als poders públics «deures estructurals o funcionals»,⁷⁰ cosa que no suposa envair la competència d'autoorganització. Aquesta competència pertany, efectivament, a cada ens, sense que la Comunitat Autònoma, en regular el règim jurídic de la llengua pròpia, la pugui envair i incidir de manera directa en l'organització interna dels òrgans d'altres Administracions, que ha de correspondre a cada una d'elles, dins de les seves respectives competències i d'acord amb criteris organitzatius propis.⁷¹

La decisió constitucional imposa als poders públics l'obligació de garantir el dret dels ciutadans a adreçar-se a aquests en la llengua oficial de la seva elecció; i això imposa, forçosament, l'adaptació de les diferents Administracions a la nova situació legal de cooficialitat lingüística.⁷² Això, però, no suposa la imposició d'un deure individualitzat als funcionaris públics de coneixement de les dues llengües oficials, atès que es tracta d'una garantia exigible de la institució en el seu conjunt i no de cada un dels seus funcionaris,⁷³ si bé és obvi que exigeix la incorporació de funcionaris que es trobin en la situació lingüística referida:⁷⁴ l'Administració té el deure de garantir el dret dels ciutadans a relacionar-se amb ella en qualsevol de les llengües oficials, i les mesures organitzatives per garantir adequadament aquests drets dependran dels criteris que estableixi.

La normativa existent en la matèria obre una doble via per a l'adaptació de les estructures administratives a la nova situació lingüística. La legislació autonòmica ha determinat que la incorporació de funcionariat bilingüe a les Administracions és possible mitjançant la utilització del coneixement de les dues llengües cooficials com a mèrit en l'accés a la funció pública, i també mitjançant la possibilitat de fixar per part dels poders públics el coneixement de les dues llengües com a requisit preceptiu per a l'accés

69. Vegeu *supra*, nota 27.

70. *Cfr.* vot particular de Rubio Llorente, ja esmentat, a la STC 82/86, que entén que aquesta imposició és inconstitucional.

71. *Cfr.* STC 82/86, Fonament jurídic vuitè. Aquesta competència autoorganitzativa no pot suposar, però, la necessitat d'una autèntica *receptió* de la normativa lingüística en regular l'adaptació organitzativa que permeti fer front als deures lingüístics d'aquestes Administracions; en aquest sentit, a més de l'esmentada LOPJ, podem citar la regulació continguda a l'Ordre 35/87, de 17 de juny, per la qual es regula l'ús de les llengües oficials de les Comunitats Autònomes a l'Administració militar, o, en un grau menor, les Ordres de 9 de setembre de 1987, sobre l'ensenyament de la llengua catalana en els centres docents de les Illes Balears, i de 10 de setembre del mateix any sobre l'ensenyament del basc en els centres docents de la Comunitat Foral de Navarra.

72. El Tribunal Constitucional ha afirmat rotundament que «si la utilització (de les llengües cooficials de les Comunitats Autònomes) per part dels administrats pot ocasionar dificultats en el si de l'Administració, tant estatal com autonòmica, aquestes dificultats són resultat d'una decisió constitucional». *Cfr.* STC 82/86, Fonament jurídic vuitè.

73. *Cfr.* STC 76/83, de 5 d'agost, Fonament jurídic quaranta-dosè.

74. *Cfr.* STC 82/86, Fonament jurídic catorzè.

a determinades places funcionaries. La regulació en la legislació lingüística de les Comunitats Autònomes, però, no és coincident en aquesta matèria; mentre que algunes preveuen, únicament, la utilització del coneixement de les dues llengües cooficials com un mèrit en l'accés a la funció pública, d'altres preveuen, a més a més, la possibilitat de fixar places en les quals aquest coneixement sigui un requisit indispensable.⁷⁵

Finalment, la legislació estatal s'ha sumat a aquesta opció del legislador autonòmic. En un principi, la Llei del Procés Autonòmic, en el seu article 25.2.a), assenyala, en relació amb els òrgans transferits a les Comunitats Autònomes amb llengua cooficial, que en la provisió de vacants produïdes en aquells serveis l'Administració de l'Estat «haurà de tenir en compte aquest fet», ras i curt. La Llei 30/84, de 2 d'agost, de mesures per a la reforma de la funció pública, però, ha avançat més en aquesta regulació establint que en les convocatòries per a l'accés a la funció pública, «les Administracions públiques, en el corresponent àmbit de les seves competències, hauran de preveure la selecció de funcionaris degudament capacitats per cobrir els llocs de treball en les Comunitats Autònomes que gaudeixin de dues llengües oficials». Val a dir que el precepte transcrit és «deliberadament ambigu», però «permet l'exigència de coneixements lingüístics per accedir a la funció pública», sobretot si és interpretat en relació amb el paràgraf anterior del mateix article 19.1, on s'assenyala que els procediments de selecció «tindran en compte especialment la connexió entre el tipus de proves a superar i l'adequació als llocs de treball que s'hagin d'exercir».⁷⁶

La jurisprudència en la matèria, però, no sempre ha estat clara. El Tribunal Constitucional, en un principi, es va veure envoltat en un important confusionisme en mantenir que el dret dels ciutadans a utilitzar una llengua cooficial podria suposar «un condicionament en l'exercici d'un dels seus drets fonamentals», com és ara l'accés a la funció pública en condicions d'igualtat (art. 23.2) i segons criteris de mèrit i capacitat (art. 103.3), amb la qual cosa s'obria un buidatge d'aquest dret lingüístic, efecte realment insostenible.⁷⁷ Aquesta mateixa orientació va ser seguida per la jurisprudència ordinària;⁷⁸ preocupada, fonamentalment, per la repercussió de la conside-

75. Així, mentre la legislació gallega i valenciana opten per la configuració del coneixement de les dues llengües cooficials com a mèrit per a l'accés a la funció pública, la legislació basca, navarresa i balear preveuen, igualment, la possibilitat d'assenyalar places per a les quals el coneixement de totes dues llengües sigui un requisit indispensable. La llei catalana no assenyala res en aquest sentit, de manera que la Generalitat tindria obertes dues possibilitats, encara que, en l'àmbit educatiu, l'article 18 de la llei assenyala la necessitat que «els professors», genèricament, «han de conèixer les dues llengües oficials»; sobre l'aplicació pràctica d'aquesta regulació i la interpretació jurisprudencial que se n'ha fet, vegeu Antoni Milian i Massana, «L'obligació dels professors d'EGB de conèixer el català i el castellà per ocupar plaça definitiva a Catalunya», dins aquesta revista *Autonomies*, núms. 2-3, 1985, pp. 93 i ss.

76. Vegeu, en aquest sentit, Baño León, *op. cit.*, p. 236 i nota 2. La legislació citada és, certament, legislació bàsica de l'Estat en desenvolupament de l'article 149.1.18 de la Constitució i, per tant, legislació a la qual les Comunitats Autònomes s'han de sotmetre en el desenvolupament de les seves competències en la matèria. Com ja hem dit, però, creiem que el legislador estatal no té competència per regular, en el desenvolupament del precepte constitucional citat, les conseqüències derivades de la declaració de cooficialitat lingüística, de manera que una normativa com l'esmentada no tindria capacitat de modificar la regulació autonòmica en la matèria, sense negar, però, l'evident importància que la norma en qüestió té en relació amb l'Administració perifèrica de l'Estat, a banda de la seva virtualitat per allunyar fantasmes que han planat al voltant d'aquesta qüestió.

77. Vegeu STC 76/83, Fonament jurídic quaranta-dosè.

78. Sobre aquesta qüestió es pot veure, comentant la jurisprudència en la matèria, E. Cobreros Mendazona, «Cooficialidad lingüística y discriminación por razón de lengua», *REDA*, núm. 42, 1984, pp. 461 i ss.; Iñaki Agirreazkuenaga Zigorraga, «El euskera discrimina al castellano a juicio del Tribunal Supremo. La igualdad lingüística efectiva a debate». *RVAP*, núm. 9, 1985, pp. 241 i ss.; Milian i Massana, «L'obligació dels professors», *op. cit.*, pp. 93 i ss.; Baño León, *op. cit.*, pp. 236 i ss.

ració com a mèrit del coneixement de la llengua cooficial en el principi d'igualtat sancionat per l'article 14 de la Constitució i, específicament, en relació amb l'accés a la funció pública, per l'esmentat article 23.2 de la nostra norma fonamental, feia abstracció de les conseqüències que per a les Administracions públiques es deriven, indefectiblement, de la declaració de cooficialitat de la llengua pròpia de la Comunitat Autònoma. El principi d'igualtat no pot suposar en el nostre ordenament constitucional, com s'ha encarregat d'advertir reiteradament el mateix Tribunal Constitucional, la impossibilitat de preveure solucions diferenciades, sempre que aquestes estiguin justificades i siguin proporcionals a les circumstàncies concurrents.⁷⁹

Finalment, però, el Tribunal Constitucional ha aclarit definitivament la qüestió en afirmar que «d'acord amb l'obligació de garantir l'ús de les llengües oficials per part dels ciutadans i amb el deure de protegir-ne i fonamentar-ne el coneixement i utilització, *no hi ha res que s'oposi al fet que els poders públics prescrivin*, en l'àmbit de les seves respectives competències, *el coneixement de totes dues llengües per accedir a determinades places de funcionari o que, en general, es consideri com un mèrit entre altres (...)* el nivell de coneixement d'aquestes, amb el benentès que tot això s'ha de fer dins del necessari respecte al que disposen els articles 14 i 23 de la Constitució, i sense que en l'aplicació del precepte legal es produeixi discriminació».⁸⁰

2. L'ús preceptiu de les dues llengües cooficials

La declaració de cooficialitat lingüística, però, no suposa solament el deure dels poders públics d'atendre els ciutadans en la llengua oficial de la seva elecció. En el nostre sistema la protecció del pluralisme lingüístic no té una consideració merament subjectivo-individual, sinó també col·lectiva o de grup lingüístic,⁸¹ consideració que suposa una superació de la configuració exclusivament activa dels drets lingüístics ja que els atorga, a més, una dimensió *passiva* que comporta no solament, com en el primer cas, el dret dels ciutadans a ser atesos en la llengua de la seva elecció quan s'adrecin als poders públics, sinó, a més, el dret dels ciutadans que els poders públics s'adrecin a ells en la llengua del seu grup de pertinença.⁸²

79. Vegeu, en aquest sentit, Baño León, *op. cit.*, pp. 235 i ss., amb referències doctrinals i jurisprudencials. Cal destacar, en relació amb aquesta qüestió, alguns pronunciaments jurisprudencials de la Sala del Contenciós de l'Audiència Territorial de Bilbao, que posaven de manifest com en la major part dels casos la limitada importància que, com a mèrit, s'atorgava al coneixement del basc no suposava afectació al principi d'igualtat; vegeu, per exemple, les Sentències de 7 d'octubre i 24 de novembre de 1983 i de 30 de març i 26 de novembre de 1984; vegeu, també, sobre la limitada incidència que assumia la consideració del coneixement del basc com a mèrit els treballs de Cobreros i Agirreazkuenaga citats a la nota anterior. Entre els pronunciaments de l'Audiència Territorial de Bilbao, vegeu, a més a més, significativament, la Sentència 61/86, de 27 de febrer, on la Sala explicita que, a causa de la reiterada jurisprudència del Tribunal Suprem, es veu obligada a modificar la postura que havia vingut mantenint fins al moment.

80. *Cfr.* STC 82/86, Fonament jurídic caorçé (el subratllat és nostre); això suposa, definitivament, que la introducció del coneixement de la llengua cooficial com a mèrit a l'accés a la funció pública, en la mesura que ho és com a conseqüència d'aquell caràcter, és possible amb independència de la introducció o no, amb voluntat *compensatòria*, d'altres mèrits —proves d'altres idiomes—, com habitualment es ve realitzant, si més no al País Basc.

81. *Cfr.* Consell Consultiu de la Generalitat, «Dictamen 35», *op. cit.*, pp. 504-505, a partir d'una interpretació sistemàtica del Preàmbul de la Constitució en relació amb els articles 3, 20.3 i 149.1.17 d'aquesta norma fonamental, que atorga un significat propi i diferenciat als termes *respecte i protecció*, en el qual el primer tindria una referència individual-subjectiva (el que hem anomenat configuració *activa* dels drets lingüístics), mentre que el segon tindria una referència col·lectiva o de grup (el que hem anomenat configuració *passiva* dels drets lingüístics).

82. Dimensió, aquesta, que s'especifica, per exemple, en l'articulació del dret a rebre publicacions i emissions dels mitjans de comunicació en les dues llengües cooficials presents en les diferents legislacions lingüístiques.

Aquesta peculiar configuració dels drets lingüístics imposa la utilització preceptiva de totes dues llengües oficials per part dels poders públics en totes les actuacions d'aquests adreçades als ciutadans en les quals aquests, pel seu caràcter no individualitzat, no hagin pogut explicitar la seva opció lingüística. Així ve regulada en la legislació autonòmica en matèria lingüística, on es configura com una conseqüència ineludible, en el nostre sistema lingüístic, de la declaració de cooficialitat.⁸³

Segons la nostra opinió, és aquesta característica del nostre sistema lingüístic la que imposa la inconstitucionalitat de la pretensió de l'article 8.3 de la llei basca de crear zones monolingües en les quals s'utilitzaria exclusivament el basc i no, com pretén el Tribunal Constitucional, l'existència d'un deure de coneixement del castellà juntament a la correlativa inexistència d'un deure de coneixement de la llengua pròpia de la Comunitat Autònoma, que, com hem vist reiteradament, seria insostenible en el nostre sistema lingüístic.⁸⁴

L'ús preceptiu del castellà no es deriva, ni expressament ni aïlladament, del deure de coneixement del castellà assenyalat a l'article 3.1 de la Constitució. D'un examen limitat al citat precepte constitucional l'única conclusió que, com hem vist, es pot extreure és que *davant la utilització del castellà no és possible al·legar vàlidament desconeixement*. I si, com hem vist, el mateix Tribunal Constitucional ratifica la constitucionalitat de la imposició a tots els poders públics del caràcter preceptiu de l'ús de les dues llengües cooficials no només aquests no poden prescindir de l'ús del castellà, sinó que tampoc no poden prescindir de l'ús de la llengua pròpia declarada cooficial, amb la qual cosa la virtualitat de la interpretació de l'article 3.1 en relació amb la inexistència del deure de coneixement de les llengües diferents del castellà desapareix de forma total i absoluta. És conclouent, a més, que en tots els sistemes lingüístics de les Comunitats Autònomes s'inclou una de les conseqüències típiques del deure de coneixement de la llengua oficial que, en general, es deriva de la mateixa declaració d'oficialitat, com és l'obligatorietat de ser inclosa en el sistema educatiu. Altrament, no es podria entendre que les llengües vernacles de les Comunitats Autònomes tinguin caràcter obligatori en els plans d'estudi, amb l'única excepció dels estudis universitaris.

En relació amb l'ús de les dues llengües cooficials per part dels poders públics existeix una última qüestió que ha provocat certa polèmica i que ens sembla necessari abordar aquí; es tracta del valor dels textos en les diferents llengües oficials. No hi ha dubte que pel caràcter cooficial de les dues llengües oficials, com a regla general, serà utilitzable qualsevol dels textos, amb independència de la llengua oficial en què estigui redactat, i així ho explicita reiteradament la legislació lingüística de totes les Comunitats Autònomes.

La imposició de l'obligació als poders públics de la preceptiva utilització conjun-

83. Vegeu els articles 5.2 i 6.2, respectivament, de les lleis catalana i balear, i també l'article 8.1 i 2 —val a dir que força detallar i precís— de la llei basca, l'article 30.4 de la llei valenciana i l'article 11 de la llei navarresa; a més, la constitucionalitat d'aquesta normativa ha estat ratificada a la STC 82/86, Fonament jurídic tretzè. No és tan òbvia la regulació continguda a la llei gallega, però creiem que ha de ser interpretada en el mateix sentit atesa la impossibilitat, en una consideració sistemàtica, de mantenir una interpretació literal que redueixi el caràcter preceptiu de l'ús de la llengua gallega simplement a la publicació de «les lleis, (...) els decrets legislatius, les disposicions normatives i les resolucions oficials» en el *Butlletí Oficial de Galícia*.

84. Diu el Tribunal Constitucional que «l'exclusió del castellà no és possible perquè es perjudiquen els drets dels ciutadans, que poden al·legar vàlidament el desconeixement d'una altra llengua cooficial. (...) Així, doncs, l'article 8.3 és inconstitucional perquè infringeix el que disposa l'article 3.1 de la Constitució, en relació amb la no existència del deure de coneixement del basc en cap zona del territori de l'Estat»; *ibidem* Fonament jurídic desè (el subratllat és nostre).

ra de totes dues llengües oficials no pot fer obviar, però, que sobretot en situacions lingüístiques com les que caracteritzen les nostres Comunitats Autònomes, en les quals no es produeix un domini generalitzat de les llengües vernacles de les Comunitats Autònomes per part dels ciutadans, la utilització de les dues llengües cooficials no es realitza simultàniament. El tràmit de la traducció a què es veu abocat té una rellevància decisiva, sobretot en relació amb l'elaboració de textos normatius. És evident que el tràmit de la traducció pot crear importants problemes en relació amb la plasmació exacta en el text traduït de la voluntat del legislador manifestada de manera expressa en el text original.

La llei catalana, en el seu article 6.1, i en relació amb el procediment legislatiu, tracta de donar solució als problemes que en aquest àmbit es poden plantejar disposant que «en cas d'interpretació dubtosa, el text català serà l'autèntic». El Tribunal Constitucional ha estimat inconstitucional aquesta disposició, ja que entén que amb ella es pot infringir la seguretat jurídica (art. 9.3 de la Constitució), els drets a la tutela judicial efectiva dels ciutadans (art. 24.1 de la Constitució), a més d'envariar la competència estatal sobre establiment de les regles sobre aplicació de les normes jurídiques que, segons la seva opinió, comprenen, forçosament, les regles sobre interpretació d'aquestes normes.⁸⁵

Certament, la disposició de la llei catalana presenta certes inexactituds en la seva expressió gramatical que cal aclarir. La norma en qüestió no pretén cap mena de supremàcia *per se* de la llengua catalana, cosa que evidentment seria inconstitucional; aquesta norma ha de ser entesa com l'expressió d'una norma general implícita segons la qual, en cas de no correspondència entre text autèntic i text traduït, s'imposarà el text autèntic o original amb el qual ha operat directament el legislador. Així la disposició de la llei catalana només seria correcta sempre que el text original o autèntic resultant del procediment legislatiu sigui efectivament el català; altrament, s'imposaria el text en castellà, en la seva condició de text autèntic.

En segon lloc, com ja hem avançat, el terme «interpretació dubtosa» no pot significar, en la regulació esmentada, sinó contradicció o no coincidència entre els termes utilitzats en tots dos textos; no es tracta, doncs, d'una regulació substantiva que envaeixi la competència estatal, ja que en realitat no es desenvolupen «normes interpretatives».⁸⁶

És evident que problemes de discrepància entre text original i text traduït poden tenir lloc i que, en casos així, el caràcter de versions oficials de tots dos textos no pot convertir els traductors en legisladors, com amb extraordinària precisió gràfica algú ha expressat.⁸⁷ I no acabem de comprendre com una norma com l'assenyalada pot afectar la seguretat jurídica o el dret a la tutela judicial efectiva.⁸⁸

85. *Cfr.* STC 83/85, Fonament jurídic tercer.

86. *Cfr.* vot particular del magistrat Rubio Llorente a la STC 83/86.

87. *Ibidem.* Ja amb anterioritat a aquesta sentència manteníem una postura coincident amb l'expressada per Rubio Llorente amb motiu d'una polèmica en què s'al·legava una discrepància entre el text en castellà i el text en basc dels Estatuts de la Universitat del País Basc: vegeu Alberto López Basaguren i Gonzalo Maestro Buelga, «Sobre autonomía universitaria y otras cuestiones», en el diari *El Correo Español-El Pueblo Vasco*, de dijous 6 de febrer de 1986, on assenyalàvem, a més, que també el govern Basc precisava en alguns decrets, el text original dels quals havia estat elaborat en basc, la imposició del text en aquest idioma, en cas de discrepància, precisament pel seu caràcter de text original.

88. *Cfr.*, en aquest sentit, Rubio Llorente, vot particular ja citat.