

NOTÍCIA DE LLIBRES
I REVISTES

1. NOTÍCIA DE LLIBRES

Bayona i Rocamora, Antoni, *El dret a legislar en l'Estat autonòmic*, Escola d'Administració Pública de Catalunya, Barcelona, 1993.*

El dret a legislar en l'Estat autonòmic, del professor Antoni Bayona i Rocamora, és una d'aquelles obres que converteixen qualsevol intent de recensió en una tasca alhora fàcil i sobrera. Fàcil, perquè és fruit d'una gran capacitat de síntesi i de rigor metodològic que simplifica enormement la seva lectura i comprensió. I sobrera, perquè, entre altres motius, l'obra inclou un pròleg del catedràtic de dret administratiu i ex-magistrat del Tribunal Constitucional, Jesús Leguina Villa, i una presentació del mateix Antoni Bayona que, amb les corresponents adequacions formals, poden funcionar perfectament com a síntesi d'aquest estudi i suplir les millors recensions que, amb tota seguretat, es publicaran. Totes aquestes recensions es poden obviar directament atesa la necessitat de considerar aquest llibre com a obra de lectura obligada per a tots els estudiants del dret públic.

Al nostre parer, totes aquestes consideracions ens haurien de rellevar de la tasca d'oferir un comentari sintètic més o menys ajustat a l'estructura i al desenvolupament de l'estudi per assajar, en canvi, una valoració conjunta i de fons d'*El dret a*

legislar en l'Estat autonòmic. Tanmateix, una breu aproximació formal a aquesta anàlisi del sistema autonòmic de distribució de competències legislatives podria subratllar que es tracta d'una obra que té el seu origen immediat en la tesi doctoral de l'autor, que el seu contingut s'estructura en cinc capítols equilibrats que se succeeixen lògicament i que, finalment, tanca el treball una bibliografia completa sobre la matèria de gran utilitat per a tothom que vulgui aproximar-s'hi o aprofundir-hi¹. En tot cas, sembla oportú donar una notícia breu —i forçosament incompleta— sobre el contingut d'aquells cinc capítols en què s'estructura l'obra.

El capítol I conté una reflexió sobre la distribució de la potestat legislativa i les tipologies competencials que se'n deriven. A partir de l'estudi de la distribució de competències en diversos sistemes federals —Estats Units, Suïssa i Alemanya— i regionals —Itàlia i Estat integral de la II República espanyola—, l'autor analitza detalladament les tipologies competencials deduïdes de l'actual sistema autonòmic espanyol per, d'acord amb aquest sistema,

* Existeix la versió castellana del llibre amb el títol *El derecho a legislar en el Estado autonómico*. Editorial Tecnos-Escola d'Administració Pública de Catalunya, Madrid, 1992.

1. L'autor, però, especifica que no es tracta d'una bibliografia exhaustiva pel fet d'haver-hi inclòs únicament els treballs consultats de forma directa en l'elaboració de l'estudi.

considerar críticament diverses interpretacions d'aquelles basades en una comparació, no sempre possible ni adequada, amb altres models descentralitzats.

En aquesta mateixa línia, el capítol II assaja una explicació de la distribució del dret a legislar segons les regles materials o de fons d'aquest repartiment, assenyalant com a característica pròpia i principal del sistema autonòmic el criteri de la divisió de matèries i funcions. Conseqüentment, l'autor destaca la necessitat de relativitzar les denominacions o categoritzacions formals de les competències i de negar la funcionalitat de la clàusula de prevalença de l'article 149.3 CE com a criteri competencial. Així mateix, posa en relleu el fet que, en la línia propugnada, el Tribunal Constitucional hagi acudit a aquelles regles de fons que ordenen el repartiment competencial —separació i divisió d'esferes competencials a partir de la divisió de matèries i funcions— defugint d'aquesta manera les interpretacions que podrien desvirtuar el sistema.

Aquest sistema de distribució de competències legislatives també es podria subvertir segons quina fos l'operativitat que es donés al criteri de l'interès com a element limitador, delimitador o corrector de les competències autonòmiques. Amb posterioritat o més enllà de la inicial concreció d'aquest interès mitjançant la reserva constitucional i estatutària de competències en favor de l'Estat i de les comunitats autònomes, assegurant els principis d'unitat-interessos generals i d'autonomia-interessos territorials, aquesta operativitat només pot desplegar-se en supòsits força singulars. El capítol III de l'obra s'encara amb aquesta problemàtica i dóna resposta als dubtes que planteja, res-

posta que queda posteriorment validada a través de l'anàlisi de la tècnica de les lleis harmonitzadores, com a única via excepcional per trencar la rigidesa de la distribució competencial o, dit d'una altra manera, de la concreció constitucional i estatutària dels diferents interessos en joc.

Aquests tres primers capítols de l'obra formarien el que es podria anomenar teoria general del sistema ordinari de competències legislatives. Dit ràpidament, el capítol IV es dedica, a continuació, a l'anàlisi de les excepcions i modulacions a aquesta teoria general, les quals es deriven de la configuració estatutària de les competències, de previsions constitucionals singulars i del possible i excepcional reconeixement de supòsits particulars de concurrència competencial; mentre que el cinquè i darrer capítol de l'estudi se centra en l'examen dels supòsits que duen a la situació, tan important quantitativament i qualitativament en el model autonòmic espanyol, de la compartició de la potestat legislativa. Aquí s'estudia l'exponent més clar de les competències legislatives compartides, aquell que respon a l'esquema competència bàsica-competència de desenvolupament legislatiu, i també aquell altre supòsit de influència de potestats legislatives sobre una mateixa matèria constituït per la coincidència entre una competència autonòmica d'aquest caràcter i l'existència d'una reserva de llei orgànica.

Són especialment interessants les consideracions de l'autor sobre l'evolució experimentada per la recent jurisprudència constitucional en matèria de competències estatals de caràcter bàsic, evolució que, sens dubte, aportarà nous i importants elements de discussió.²

2. Entre els més remarcables, potser, el relatiu a la possibilitat del legislador estatal d'establir «regles bàsiques diferenciades», en una clara ruptura de la «uniformitat normativa», ruptura ja detectada entre nosaltres per J. Ferrer i Jacas (*vide Autonomies* núm. 12 (1990), pàg. 316-319).

Quant a la valoració global de *El dret a legislar en l'Estat autonòmic* podem referir-nos a l'autor, a les característiques generals de l'obra i a la seva utilitat per als operadors jurídics encarregats d'interpretar i aplicar el sistema que aquesta tracta.

L'autor de l'estudi, entre altres experiències, uneix a la condició de professor universitari i, per tant, a les tasques de la docència i la investigació científica, la seva qualitat de membre del Consell Consultiu de la Generalitat de Catalunya. Aquest bagatge professional, com ocorre normalment, té una plasmació indefectible en la metodologia i el contingut de l'obra. D'una banda, l'autor hi aboca la culminació d'un procés de reflexió ençat en diverses publicacions parcials sobre la matèria³ i, d'altra banda, aconsegueix mantenir en el tractament d'aquesta una posició equilibrada que l'allunya de caure en corrents d'interpretació més o menys partidaris de la preeminència polític-jurídica d'un subjecte del règim de distribució competencial sobre un altre. Posició equilibrada que, tanmateix, no impedeix que l'autor arribi a una formulació transparent de les crítiques i les conclusions que aporta.

Quant a l'obra, els tres paràmetres essencials que s'utilitzen coincideixen amb els següents: l'anàlisi del dret positiu espanyol (Constitució, estatuts d'autonomia i altres normes integrants del bloc de la constitucionalitat) i del dret comparat (sistemes descentralitzats de major influència en la redacció o interpretació de les clàusules competencials); l'estudi i la valoració de la nombrosa doctrina científica que ha tractat la temàtica; i la també

nombrosa jurisprudència dictada pel Tribunal Constitucional com a intèrpret suprem de la Constitució, la qual és objecte d'una valoració positiva en molts casos i de valoracions força crítiques en d'altres. De forma pràcticament sistemàtica, es recorre a aquest triple sistema d'anàlisi per presentar els diferents aspectes del *dret a legislar* i per assenyalar-ne l'evolució i el tractament actual. Per tant, és fàcil d'admetre que aquest estudi també constitueix una encertada explicació històrica del disseny i el desenvolupament del sistema competencial vigent.

Aquesta reflexió entronca amb les consideracions entorn de la funcionalitat de l'obra com a aportació doctrinal a la disciplina del dret públic. En aquest sentit, som del criteri que la necessària utilització d'aquesta obra pels que s'iniciïn en aquesta disciplina pot trobar-se dificultada per l'alt grau d'abstracció conceptual que caracteritza la matèria i que, en tot cas, la redacció clara i neta de l'estudi contribueix a reduir significativament. Així i tot, en aquest àmbit l'obstacle esmentat ha de forçar a complementar el contingut d'aquest estudi amb unes consideracions prèvies que aquest treball, per la seva pròpia naturalesa, no podia ni havia d'abastar.

Amb caràcter general, cal coincidir amb Bayona i Rocamora quan insisteix en la necessitat ineludible d'evitar la importació d'elements propis d'altres sistemes comparats a ordenaments que, com el sistema autonòmic de repartiment del poder legislatiu, responen a regles pròpies i diferenciades d'aquells sistemes. Salvats els casos en què aquesta operació sigui realment possible, no sembla legí-

3. Vegeu, entre altres, «Interés, distribución de competencias y armonización en el sistema autonómico español», dins *Revista Vasca de Administración Pública*, núm. 10, vol. I, 1984; «La evolución del concepto de competencia básica en la doctrina y la jurisprudencia constitucional», dins *Revista Española de Derecho Administrativo*, núm. 45, 1985; «Comentario introductorio al artículo 10 EAC», dins l'obra col·lectiva *Comentarios sobre l'Estatut d'Autonomia de Catalunya*, Barcelona, 1988; i «Comentario núm. 19: competencias exclusivas», dins la mateixa obra.

tim postular aquesta adopció de tècniques forànies sense propugnar a la vegada la prèvia modificació del model vigent per fer-lo equiparable al sistema d'on s'extreuen. En aquesta línia s'inscriuen, per exemple, les reflexions del professor Bayona sobre l'actual regulació del Senat espanyol. Una altra de les conclusions indiscutibles de l'obra, la constitueix l'advertiment del perill que suposa descontextualitzar les afirmacions del Tribunal Constitucional —o de qualsevol altre òrgan, jurisdiccional o no— del marc general en què s'inscriuen. En aquest camp, doncs, la interpretació sistemàtica i l'examen complet de les decisions jurisprudencials ha de predominar necessàriament.

També s'ha de valorar positivament la no situació del contingut de l'estudi en un pla excessivament teòric. Així, en els casos extrems, l'autor es mostra partidari de renunciar a les construccions dogmàtiques que, tot i gaudir d'una perfecció tècnico-jurídica impecable, la pràctica faria inviàbles.

Així mateix, tot i que el professor Bayona proposa la relativització de les categories resultants de la tipologia competencial, també és destacable l'esforç conceptual realitzat per tal d'establir la seva concepció sobre l'esmentada tipologia. Aquesta li permet desmitificar el concepte d'exclusivitat i compatibilitzar-lo en determinats supòsits amb la situació de compartició de la funció legislativa, com també diferenciar conceptualment aquests règims competencials de la concurrència competencial. Aquesta darrera figura, pròpia dels sistemes federals, té segons

l'autor un escàs àmbit d'operativitat a l'hora d'interpretar el sistema constitucional espanyol. És sobre els criteris d'exclusivitat i compartició i d'acord amb una rígida separació de matèries i funcions com s'articula aquest sistema, sense deixar, per tant, gaire joc a les situacions de doble titularitat sobre una mateixa matèria.

L'obra, en definitiva, combina l'anàlisi descriptiva i prescriptiva del sistema general de competències legislatives, amb tractaments complets d'institucions que hi pertanyen o que hi poden influir decisivament (regla de prevalença, de supletòrietat, lleis d'harmonització, lleis orgàniques...) i amb referències a supòsits específics dins d'aquell sistema general (la pretesa horitzontalitat de la clàusula de l'article 149.1.1 CE, el caràcter indistint o paral·lel de la competència en matèria de cultura, el reduccionisme sofert per la competència en matèria mèdio-ambiental, les conseqüències competencials de la integració a la Comunitat Europea...).

Per tot plegat, podem acabar aquesta aproximació a *El dret a legislar en l'Estat autònom* amb les paraules finals que utilitza J. Leguina Villa per tancar el pròleg que li dedica:

«Amb raó el benemèrit pare Isla deia en el seu *Fray Gerundio...* que "el bon llibre és com l'oli, que a la fi sura per sobre de tot". Aquest és el cas que ara ocupa l'atenció del lector; la seva sòlida construcció i la seva excel·lent qualitat li garanteixen de segur una perdurable flotació i navegabilitat.»

Xavier Bernadí i Gil

Milian Massana, Antoni, *Drets lingüístics i dret fonamental a l'educació (Un estudi comparat: Itàlia, Bèlgica, Suïssa, el Canadà i Espanya)*, Institut d'Estudis Autònoms, Barcelona, 1992, 406 pàg.

L'ordenació jurídica de la pluralitat lingüística al si de l'Estat és una funció dels poders públics en la qual conflueixen qüestions polítiques cabdals de les societats modernes: les relacions majoria/minoria, els drets i llibertats culturals, les garanties i la seguretat jurídica, les identitats nacionals, l'organització territorial del poder, els principis de l'Estat constitucional democràtic... D'aquí ve la importància que va adquirir el dret lingüístic dins del dret públic, especialment en aquells països, com el nostre, on la realitat sociolingüística és complexa i les normes han de conciliar sovint necessitats i aspiracions diferents, tot intentant racionalitzar un camp que, en general, és altament «sensible». Per això és important que el dret lingüístic es faci des del rigor científic, precisament pel perill (real) d'ésser fet des de la propaganda política, la manca de realisme o, el que és pitjor, el sectarisme i l'arbitrarietat. En aquest sentit, el treball que des de fa anys du a terme Antoni Milian creiem que té un valor inestimable, no tan sols pel que implica de dedicació i continuïtat (visible en les nombroses i prou conegudes publicacions de l'autor), sinó també per la honestat científica i el rigor amb què és fet.

L'obra que ara publica l'Institut d'Estudis Autònoms és un excel·lent treball de dret lingüístic comparat en el qual l'autor es planteja un objectiu ambiciós: determinar quin és el contingut lingüístic essencial del dret a l'educació (excloent l'ensenyament universitari) en diversos ordenaments estatals i en el Dret internacional. D'entrada, cal posar de manifest l'encert en l'elecció de l'objecte d'estudi, que aborda (novament) la relació, no sempre fàcil, entre drets lingüís-

tics i drets fonamentals (per exemple, distingint el contingut lingüístic d'un dret dels drets lingüístics pròpiament dits). En segon lloc, per les esmentades característiques del dret lingüístic, ens sembla extraordinàriament saludable l'anàlisi comparada, que sempre enriqueix i relativitza el coneixement sobre allò que és propi. I, en tercer lloc, cal reconèixer el mèrit d'enfrontar-se a les dificultats i els riscos que sempre ofereix l'estudi de categories jurídiques que no tan sols s'expressen en distintes llengües, sinó que pertanyen a ordenaments i tradicions molt diferents que cal copsar amb precisió. Conscient d'aquests perills, l'autor ha optat per un coneixement directe de la realitat jurídica i ha acudit (físicament) a les fonts originàries (tribunals, organismes administratius i consultius, biblioteques especialitzades) per trobar el material —fonamentalment, però no únicament, jurídic— que li ha permès elaborar els cinc *étude de cas* (Itàlia, Bèlgica, Suïssa, el Canadà i Espanya) que són objecte de comparació. L'acumulació d'aquest impressionant volum de material, meticulosament recopilat i ordenat, i escrupolosament transcrit (totes les citacions figuren en la llengua original, fins i tot en alfabet ciríllic) fan de cada «cas» una exhaustiva monografia que pot ser llegida independentment. Aquests estudis permeten a l'autor construir cinc teòrics models lingüístico-escolars prenent com a element determinant el grau de llibertat d'elecció de la llengua docent (la llengua vehicular), però també la o les llengües que han d'aprendre els infants (l'ensenyament *de* la llengua), com també la determinació de la segona llengua. En aquest punt, el treball posa de manifest l'evolució que han sofert alguns models

(com la progressiva territorialització del sistema belga), la qual cosa demostra el caràcter dinàmic del dret lingüístic. I el que és més important, constata la coexistència de diferents models dins d'un mateix Estat, precisament perquè cada situació lingüística reclama normalment un sistema lingüístic-escolar propi. Constatació que porta l'autor a desaconsellar la sacralització d'un únic model en futures convencions internacionals sobre aquesta qüestió.

Cal destacar que el treball no es limita a posar de manifest similituds i diferències, resultat propi de l'anàlisi comparativa, sinó que arriba a una conclusió per a la qual l'autor ens va preparant al llarg del text. Aquesta és que el contingut lingüístic del dret a l'educació és mínim i es redueix senzillament al dret de l'infant a rebre l'ensenyament *en una llengua comprensible*, és a dir, d'una manera entenedora per assolir els continguts i coneixements que s'hi vehiculen. Això implica que el contingut lingüístic essencial del dret a l'educació, tal com és reconegut en les constitucions i en el Dret Internacional, no garanteix ni el dret a rebre l'ensenyament *en* la pròpia llengua, ni el dret dels pares a escollir la llengua docent, drets pròpiament lingüístics que poden ésser objecte d'un reconeixement autònom. La conclusió porta l'autor a preguntar-se si, atès que el contingut lingüístic del dret a l'ensenyament és tan minso, són vàlids o, millor dit, legítims, tots els models. La resposta ha de donar-

se sobre la base d'un criteri intern, és a dir, utilitzant com a paràmetre de judici els principis i valors consagrats en els textos constitucionals. I, en tot cas, és negativa, pel fet que aquell contingut mínim impedeix els models homogeneïtzadors, els quals no preveuen mesures auxiliars per a alumnes que han seguit l'escolaritat en una llengua que no és la seva, o els que imposen la llengua vehicular no pròpia sense tècniques pedagògiques mínimes per garantir la comprensibilitat dels continguts impartits.

El treball d'Antoni Milian planteja, en definitiva, una qüestió transcendental: fins a quin punt i en quin grau és admissible en un estat constitucional democràtic la limitació de la llibertat lingüística? La posició de l'autor és clara: les mesures restrictives serien legítimes si són justificades en valors constitucionalment protegits, com és ara la salvaguarda d'una minoria lingüística, i sempre que respectessin la igualtat i la proporcionalitat. Una opinió que ens sembla sensata i digna d'ésser tinguda en compte per tots aquells que treballen en la matèria, sobretot perquè és fruit d'un treball reflexiu que ha anat madurant amb els anys i, també, perquè és el resultat de l'excel·lent recerca que comentem, la qual, com escriu Bruno de Witte en el pròleg, «mereix un lloc entre les millors obres sobre dret lingüístic comparat aparegudes fins avui a tot el món».

Enric Fossas Espadaler