

# COMENTARIS AL PROJECTE DE LLEI SOBRE «PRINCIPIS HARMONITZADORS» DE MAIG DE 1981

per Francesc VALLVERDÚ

Sociolingüista i advocat

---

El Butlletí Oficial de les Corts Generals publicà el 12 de maig de 1981 un projecte de llei que aixecà una considerable polseguera i que sembla totalment paralytzat en el tràmit de ponència. Aquest projecte de llei estableix els principis per a harmonitzar disposicions normatives de les Comunitats Autònomes, per la qual cosa alguns diputats l'anomenen «la LOAPA petita». Com que aquesta llei, en el cas que prosperés, condicionaria el desenvolupament en un sentit democràtic de la Constitució i de l'Estatut d'Autonomia de Catalunya, m'ha semblat oportú d'analitzar-la atentament.

Hi ha una consideració prèvia a fer i és que, malgrat que el Congrés en sessió del dia 26 de març de 1981 i el Senat en sessió del dia 31 del mateix mes apreciaren la necessitat de dictar una llei emparada en l'apartat 3 de l'article 150 de la Constitució, aquesta iniciativa planteja seriosos interrogants quant a la seva fonamentació jurídica. En efecte, segons llegim en l'esmentat precepte constitucional:

«L'Estat podrà dictar lleis que estableixin els principis necessaris per a harmonitzar les disposicions normatives de les Comunitats, fins i tot en el cas de matèries atribuïdes a la seva competència, sempre que ho demani l'interès general. Correspon a les Corts Generals d'apreciar l'existència d'aquesta necessitat, per majoria absoluta de cada Cambra.»

Ara: les «disposicions normatives» de les Comunitats Autònomes a què fa referència l'article citat o no tenen l'abast que sembla donar-los el projecte de llei o no han estat encara promulgades, la qual cosa dóna peu a una interpretació forçada de la norma constitucional. D'altra banda, l'heterogeneïtat de les matèries incloses en el projecte de llei li confereix, si més no, un caràcter atípic en la pràctica legislativa espanyola, que accentua el seu poc rigor tècnic.

Tanmateix, aquests aspectes formals no són pas els més preocupants que

presenta el projecte de llei, com es pot observar de l'anàlisi del seu articulat, que a continuació oferim.

### 1. Sobre els termes «nació», «nacional» i «nacionalitat»

L'article 2n. del projecte de llei fixa l'ús dels termes «nació» i «nacional» atribuint-los amb caràcter exclusiu a les nocions «Espanya» i «espanyol» respectivament, llevat del cas que s'apliquin a institucions, fets o ciutadans estrangers. Quant al terme «nacionalitat» s'admet en dos sentits: el de l'article 2n. de la Constitució (que parla de les nacionalitats i les regions que integren l'Estat espanyol) i quan alludeix a la condició de ciutadà espanyol o estranger (terme que, en molts països, s'ha preferit substituir pel de «ciutadania» que no ofereix cap ambigüitat).

Aquest precepte presenta problemes de diversa índole:

a) En atribuir el sentit apuntat a aquests termes, el legislador pren partit per un corrent de les ciències socials que assimila el concepte de nació a Estat. Aquesta teoria és discutida per diverses escoles jurídiques i sociològiques, les quals des d'un punt de vista científic tenen tant o més prestigi que el corrent ideològic en què s'inspira el legislador. Resulta, doncs, arriscat i inoportú d'utilitzar una norma de tan alt rang com és una llei per a pronunciar-se imperativament sobre una qüestió polèmica dins les ciències socials.

b) En assimilar *nació* a *Estat*, el legislador menysprea l'antiga tradició espanyola, la qual durant segles no incorregué mai en aquesta simplificació. Com és sabut, tots els autors espanyols, fins al començament del segle XIX, aplicaren el terme «nación» al que la Constitució anomena «nacionalitats», mentre que per referir-se al conjunt d'Espanya utilitzaven expressions com «monarquia española», «corona de España», etc. Per esmentar només uns pocs testimoniatges d'autors de diferents èpoques i amb actituds diverses envers les llibertats de Catalunya, recordem que Jerónimo de Zurita (*Anales de la Corona de Aragón*, 1610), Francisco de Quevedo (*La rebelión de Barcelona ni es por el huevo ni es por el fuero*, 1640?), Francisco Manuel de Melo (*Historia de los movimientos, separación y guerra de Cataluña*, 1645) i José Cadalso (*Cartas marruecas*, XXI, 1793) es refereixen sempre a Catalunya com a «nación» o «nación catalana». Aquesta tradició s'ha perpetuat en altres països, com per exemple a la Gran Bretanya, on el País de Galles i Escòcia són considerades nacions sense que ningú vegi cap perill en l'estabilitat del Regne Unit.

c) En la proposta governamental hi ha, si més no, una incongruència lingüística. Atribuïnt l'adjectiu «nacional» a «nació» i no acceptant-lo per a «nacionalitat» en el sentit de l'article 2n. de la Constitució, el projecte violenta l'estructura lèxica del castellà i de les altres llengües romàniques (com el català o el gallec) sobre les qual té jurisdicció. Certament, admetre el sentit usual representa per a la rígida posició adoptada pel legislador una ambigüitat. Ara: en lloc de combatre aquesta ambigüitat de les nostres llengües proposant un terme «per a alludir a la condició de ciutadà espanyol» que no pot ser altre

que el de «ciudadania», el legislador opta per violentar de tal forma el terme «nacionalitat» admès per l'article 2n. de la Constitució que l'amputa del seu adjectiu natural («nacional»).

d) Finalment, l'article 2n. del projecte de llei planteja una qüestió greu quant als subjectes obligats a utilitzar la terminologia de referència. Efectivament, malgrat que l'enunciat del projecte de llei i l'article 1r. semblen afectar només «disposicions normatives», «resolucions oficials», «notificacions», etc., d'on caldria inferir que l'àmbit d'aplicació de la llei fos estrictament l'oficial, tanmateix l'article 2n. és redactat de manera tan genèrica que hom podria entendre, en una lectura aïllada del precepte, que tot ciutadà de les Comunitats Autònomes està obligat també a usar els termes «nació», «nacional» i «nacionalitat» en el sentit ordenat pel legislador. És obvi, però, que una tal interpretació aniria en contra de la llibertat d'expressió emparada per l'article 20 de la Constitució, per la qual cosa cal esmenar l'ambigüitat del precepte que comentem.

Segons els anteriors raonaments i consideracions, *concloem que l'article 2n. del projecte de llei no és pertinent; i en el cas que es mantingués, hauria d'ésser modificat de manera que salvaguardés la llibertat d'expressió dels ciutadans.*

## 2. Sobre l'ús de les llengües oficials

Els articles 3r. i 4t. del projecte de llei fan referència a l'ús de les llengües oficials en l'àmbit de l'administració i de l'ensenyament. Deixant de banda la consideració de l'oportunitat d'haver inclòs aquests preceptes en una llei d'«harmonització normativa», creiem que en aquest cas la iniciativa en si té fonaments constitucionals, per bé que alguns punts susciten seriosos interrogants.

### 2.1. En relació amb l'administració i l'Estat

L'article 3r. del projecte de llei diu el següent:

«Las Comunidades Autónomas en las que sean cooficiales el castellano y otras lenguas españolas deberán cumplir o respetar los siguientes principios:

a) Las disposiciones normativas y resoluciones oficiales se publicarán simultáneamente en castellano y en la lengua propia de la Comunidad.

b) Las notificaciones y comunicaciones administrativas se realizarán de igual forma, salvo que los interesados elijan expresamente la utilización de una de ambas lenguas.

c) Todos los españoles tendrán derecho a elegir la lengua oficial

que prefieran en sus relaciones con las autoridades y órganos de la Comunidad correspondiente.

d) El castellano será, en todo caso, el idioma utilizado por las Comunidades Autónomas en sus relaciones y comunicaciones con las demás instituciones del Estado y con el resto de España.»

Un cop analitzat atentament aquest precepte, hi fem les objeccions següents:

a) Hi ha desigualtat de deures per a les diferents administracions.

Mentre l'administració autonòmica té l'obligació d'emprar totes dues llengües, en canvi l'administració de l'Estat radicada a la Comunitat Autònoma no està obligada a utilitzar la llengua pròpia del territori en cap dels supòsits enumerats. Aquest principi és inadmissible, ja que sense una menció explícita segons la qual s'estableixi que els criteris enumerats hauran d'ésser complerts o respectats tant per la Comunitat Autònoma com per l'administració perifèrica de l'Estat, hom incorreria en incompliment del que disposen l'article 3r. de la Constitució i l'article 3r. de l'Estatut d'Autonomia de Catalunya sobre la cooficialitat de les llengües i «llur igualtat plena quant als drets i deures dels ciutadans» (art. 3.3 de l'Estatut).

b) Hi ha diferències en el tracte de les llengües oficials.

En imposar a les institucions autonòmiques l'ús exclusiu del castellà per a relacionar-se amb les altres institucions de l'Estat, sense fer una excepció per a les dependències d'aquest que radiquen en el territori autònom, hom incorre en una diferència discriminatòria en el tracte de les llengües oficials. En efecte, no es pot admetre, en el marc de la Constitució i de l'Estatut, que una de les llengües oficials sigui privada de les seves funcions dins l'àmbit territorial de la Comunitat Autònoma. Considerem que només hi ha un sector de l'administració estatal que podria quedar exempt d'aquesta obligació, i és l'administració militar: l'excepció estaria fonamentada en l'especificitat d'aquesta institució de l'Estat d'acord amb l'article 8è. de la Constitució, mentre no es procedeixi a una territorialització de l'organització militar, reforma que probablement requerirà en el futur el desenvolupament de l'Estat de les autonomies. Feta aquesta reserva, sembla evident, en canvi, que ni l'administració de Justícia ni l'administració civil de l'Estat no poden mantenir-se alienes a l'ús de qualsevol de les llengües oficials d'una Comunitat Autònoma dins el seu àmbit territorial. Certament, aquest criteri no està pas en contradicció amb el fet que l'Estat pugui establir uns terminis tan flexibles i diversificats com calguin per a la gradual adaptació dels seus serveis perifèrics a la vigent situació de cooficialitat lingüística.

c) Hi ha restriccions en la relació entre Comunitats Autònomes.

La normativa constitucional justifica que el precepte que comentem fixi l'ús del castellà en les relacions d'una Comunitat Autònoma amb la resta d'Espanya (apartat d). Ara bé, aquesta norma hauria de contenir una excepció en el cas que els territoris en relació tinguessin la mateixa llengua pròpia. Aquest és el supòsit per exemple, de les Illes Balears, on el català és també llengua oficial. ¿Com es podria prohibir la comunicació entre Catalunya i les Balears en català,

llengua reconeguda com a oficial en totes dues comunitats? Una discriminació d'aquest tipus aniria en contra del ple desenvolupament de l'autonomia d'aquests territoris.

d) Hi ha indeterminació quant al subjecte de l'obligació.

També en aquest precepte es produeix indeterminació quant a les persones obligades, malgrat que per l'enunciat de la llei cal considerar que només poden ésser subjectes de l'obligació les institucions autonòmiques. Tanmateix, el seu redactat actual és tan genèric i, sobretot, la seva finalitat tan ambigua, que es podria entendre, per exemple, que una llei o una disposició de dret lingüístic que dictés la Comunitat Autònoma hauria de cenyir-se estrictament als principis establerts en la norma que comentem, en el sentit d'imposar l'ús del castellà en les relacions dels ciutadans amb les institucions de l'Estat radicades a la Comunitat en qüestió. Si fos possible aquesta interpretació, el precepte vulneraria els articles 14 de la Constitució, que estableix la igualtat dels ciutadans espanyols, 3r. també de la Constitució, que atorga caràcter oficial «d'acord amb els seus Estatuts» a les llengües de les Comunitats Autònomes, i 3r. de l'Estatut d'Autonomia, que es proposa la *igualtat plena* d'ambdues llengües oficials «quant als drets i deures dels ciutadans de Catalunya».

Atenent els anteriors raonaments i considerant que l'article 3r. del projecte de Llei conté elements contradictoris amb el que disposen els repetits articles 3r. de la Constitució i 3r. de l'Estatut d'Autonomia de Catalunya, *concloem que hauria d'ésser redactat de manera que fos salvaguardada la igualtat dels dos idiomes oficials de Catalunya.*

## 2.2. En relació amb l'ensenyament

L'apartat 1 de l'article 4t. del projecte de llei diu:

«En todos los centros docentes será obligatorio el estudio del castellano, a fin de que los alumnos adquieran el dominio oral y escrito de la lengua oficial del Estado. También será obligatorio, en su caso, el estudio de aquella otra lengua española que tenga carácter oficial dentro de la respectiva Comunidad Autónoma.»

Aquest precepte, des d'un punt de vista formal, sembla congruent amb les disposicions constitucionals. Ara: el fet que respecte a la llengua de la Comunitat Autònoma només s'imposi l'obligació d'estudiar-la, però no s'exigeixi l'objectiu pedagògic del seu domini oral i escrit, deixa la porta oberta a una remarcable diferència en la consideració de cada una de les llengües, la qual hauria d'ésser evitada. La igualtat lingüística a què aspira l'article 3r. de l'Estatut d'Autonomia queda plenament reconeguda, dins l'àmbit educatiu, pel principi formulat en el Decret de la Generalitat de Catalunya de 22 de maig de 1978 (D.O.G. núm. 4, 15-VI-1978):

«La Generalitat de Catalunya es proposa que tots els infants de Catalunya rebin instrucció de primeres lletres en llur llengua materna catalana o castellana i en rebin també de l'altra llengua, castellana o catalana, perquè a la fi dels estudis bàsics, als catorze anys, les puguin utilitzar normalment i correctament totes dues.»

Considerant que qualsevol precepte que s'aparti del principi formulat per la Generalitat posa en perill el correcte desenvolupament dels articles 3r. i 15 de l'Estatut d'Autonomia —referent aquest últim a la competència plena en l'ensenyament—, *concloem que el precepte examinat haurà d'ésser modificat d'acord amb els objectius d'igualació lingüística en l'ensenyament.*

### 3. *Altres aspectes del projecte de llei*

Els restants preceptes del projecte de llei no presenten, formalment, problemes d'incongruència amb les disposicions constitucionals o estatutàries. Però hi ha algunes qüestions que mereixen un comentari.

#### a) Organització escolar.

Segons l'article 15 de l'Estatut de Catalunya, la Generalitat té competència plena en la regulació i l'administració de l'ensenyament, circumstància que els apartats 2 i 3 de l'article 4t. del projecte de llei semblen ignorar, ja que entren en alguns detalls d'organització escolar i de regulació educativa innecessaris en una llei com aquesta. En aquest sentit, són particularment discutibles les obligacions establertes per a les Comunitats Autònomes en l'apartat 3, que ultrapassen les que el número 30 de l'apartat 1 de l'article 149 de la Constitució i l'article 15 de l'Estatut confereixen a l'Estat.

#### b) Veïnatge administratiu.

El número 1 de l'article 5è. del projecte de llei estableix, en ordre a la condició política de ciutadà d'una Comunitat Autònoma, la mateixa doctrina que l'apartat 1 de l'article 6è. de l'Estatut de Catalunya. Ara: la no referència al que diu l'apartat 2 de l'esmentat article de l'Estatut, sobre els catalans residents a l'estranger, podria fer pensar que aquesta norma està en contradicció amb l'afirmació de l'apartat 2 de l'article 5è. del projecte de llei:

«La adquisición, conservación y pérdida de dicha vecindad administrativa se regirá por lo establecido en la legislación del Estado.»

Malgrat que es pot augmentar que l'Estatut és òbviament «legislació de l'Estat», no seria pas sobrer que el precepte fes expressa reconeixença del que disposen els Estatuts ja aprovats.

#### c) Jurament o promesa de la Constitució.

El precepte és congruent amb l'ordenament constitucional, però presenta la paradoxa d'exigir el jurament o la promesa de guardar la Constitució a tots els

titulars de càrrecs i òrgans de les Comunitats, mentre que aquesta obligació no ha estat encara generalitzada entre els càrrecs i òrgans de l'Estat central. D'altra banda, la fórmula resultaria més justa i completa si el jurament i la promesa es fes alhora per la Constitució i per l'Estatut.

### Conclusió

Els comentaris anteriors foren escrits quan el projecte de llei es trobava en tràmit de discussió per la Ponència corresponent. Com que arran de les eleccions generals de 28 d'octubre de 1982 s'ha iniciat una nova legislatura, el més probable és que aquell projecte hagi quedat definitivament arxivat. En qualsevol cas, tenint en compte que els temes de què tractava no són contemplats per la LOAPA, no es pot descartar que algun grup parlamentari intenti ressuscitar el projecte. Confiam que, si aquesta eventualitat es produís, la majoria progressista de l'actual Congrés impedirà que esdevingui norma legal un text tan dubtós constitucionalment i tan lesiu per als Estatuts d'Autonomia vigents com és el que acabem de comentar.

### BIBLIOGRAFIA

- BLASCO, Josep Lluís: *Els estatuts del País Valencià*. La Magrana. Barcelona, 1977.
- COLOM, Bartomeu: *L'Estatut d'Autonomia de les Illes Balears*. Curial. Barcelona, 1978.
- DIPUTACIÓ PROVINCIAL DE VALÈNCIA: *Las lenguas nacionales en el ámbito de la Administración*. València, 1981.
- MARTÍNEZ SOSPEDRA, Manuel; FRANCH I FERRER, Vicent; AGUILÓ LÚCIA, Lluís: *Volem l'Estatut*, València (Ed. Prometeo), 1978.
- MILIAN I MASSANA, Antoni: *Aproximació al règim jurídic previst per a la llengua catalana a l'Estatut d'Autonomia de Catalunya*, dins «Administració Pública», núm. 4, juny-juliol de 1981. Barcelona.
- NINYOLES, Rafael Ll.: *Idioma i prejudici*. Ed. Moll. Palma de Mallorca, 1982.<sup>3</sup>
- *Estructura social y política lingüística*. Fernando Torres Editor. València, 1975.
- *Bases per a una política lingüística democràtica a l'Estat espanyol*. Ed. 3 i 4. València, 1976.
- *Tendencias fundamentales de la política lingüística: opciones contextuales en el ámbito de la educación bilingüe*, dins «Revista de Educación», núm. 268, septiembre-diciembre 1981.