

DEU ANYS DE DOBLE OFICIALITAT LINGÜÍSTICA A CATALUNYA

Lluís J. Segura Ginard

Lletrat excedent del Consell Consultiu de la
Generalitat de Catalunya

I

La revista en què tinc l'honor de fer públiques aquestes breus notes m'ha convocat a reflexionar sobre l'aplicació de l'article 3 de l'Estatut d'Autonomia de Catalunya (EAC), amb motiu de complir-se una dècada de l'aprovació de la norma institucional bàsica d'aquesta Comunitat Autònoma. Es tracta, segons els promotors de la idea, de fer un balanç —sense abandonar l'òptica del Dret— del que ha significat la consagració estatutària d'un règim de doble oficialitat lingüística a Catalunya, la qual cosa obliga, al meu entendre, a valorar els resultats obtinguts, a apuntar aquells problemes que encara avui han de considerar-se oberts i, també, a anticipar els reptes que el futur oferirà a l'ordenació jurídica de la llengua catalana.

II

Amb l'entrada en vigor de la Constitució Espanyola de 1978 (CE) s'inaugurà un nou ordre polític i jurídic que, trencant amb els postulats del règim franquista, venia a respondre a l'exigència popular de democràcia i a les pretensions d'autonomia i d'afirmació de la pròpia identitat dels diversos territoris, alguns dels quals, com Catalunya, havien gaudit en aquest mateix segle de cotes importants d'autogovern. La norma fonamental, en efecte, «reconeix i garanteix el dret a l'autonomia de les nacionalitats i regions» en el marc de la «unitat de la nació espanyola» (article 2) i estableix, consegüentment, una estructura composta de l'Estat, de forma que les comunitats autònomes apareixen com la solució organitzativa exponencial dels interessos del territori respecte (articles 137 i següents). Però, a més a més, el text constitucional té especialment en compte el fet plurilingüe com a inequívoc senyal d'identitat d'algunes comunitats. Així, l'article 3 CE, després d'afirmar que «El castellà és la llengua espanyola oficial de l'Estat», prescriu que «Les altres llengües espanyoles seran també oficials en les respectives comunitats autònomes d'acord amb els seus estatuts». La norma estatutària és, doncs, l'encarregada de manera exclusiva de completar i desenvolupar les disposicions constitucionals. L'Estatut català, en coherència amb la referida indicació del Constituent, i atent a la realitat sòcio-lingüística, proclama en el territori autòndmic, en primer lloc, un règim de cooficialitat lingüística —o de «doble oficialitat», segons una afortunada expressió doctrinal— en els termes del seu article 3: El català, «llengua pròpia de Catalunya», és l'oficial d'aquesta Comunitat Autònoma, «així com també ho és el castellà, oficial a tot l'Estat espanyol».

En segon lloc, la mateixa disposició vincula l'actuació dels poders públics autonòmics amb l'objectiu d'equilibrar, pel que fa a l'ús lingüístic, la situació del català i del castellà: «La Generalitat garantirà l'ús normal i oficial d'ambdós idiomes, prendrà les mesures necessàries per tal d'assegurar llur coneixement i crearà les condicions que permetin d'arribar a llur igualtat plena quant als drets i deures dels ciutadans de Catalunya». Finalment, l'Estatut disposa que «La parla aranesa serà objecte d'ensenyament i d'especial respecte i protecció».

III

Les normes constitucionals i estatutàries han estat objecte, com se sap, d'un notable desplegament normatiu, tant pel legislador estatal com per l'autonòmic. No és possible fer ara un repàs de les disposicions que s'ocupen de qüestions lingüístiques en els diversos sectors de l'ordenament jurídic (administracions públiques, poder judicial, mitjans de comunicació, registres públics, senyalització de vies públiques, etiquetatge de productes sanitaris o alimentaris, etc.), si bé cal recordar, com a dada més destacable a l'efecte d'aquesta exposició, que el Parlament de Catalunya va aprovar la Llei 7/1983, de 18 d'abril, de normalització lingüística, que ha estat desenvolupada i completada per diverses disposicions (entre les quals convé assenyalar el Decret 107/1987, de 13 de març). Aquesta Llei tradueix en regles concretes les premisses inherents al concepte de llengua oficial i edifica les bases a partir de les quals els poders públics poden endegar polítiques de promoció de l'ús del català.

Aquestes i altres dades, sobre les quals no cal estendre's, permeten afirmar, en primer lloc, que l'ordenació jurídica del plurilingüisme ha assolit un alt grau de completesa en els àmbits normatiu, jurisprudencial i, fins i tot, doctrinal. En segon lloc, mai en la història recent la llengua catalana no ha gaudit del reconeixement i la protecció que li dispensa l'ordenament jurídic. Cal anotar amb satisfacció, doncs, el fet que l'Estat sorgit de l'actual Constitució hagi assumit sense pal·liatius el valor del pluralisme també en matèria de llengua. Però, sens dubte, el més important és que els operadors jurídics han superat els dubtes i les reticències inicials, de tal manera que és possible constatar avui una tendència ferma de consolidació de la cooficialitat lingüística. Això és especialment evident a Catalunya, on les instàncies públiques han sabut aprofitar, en la seva tasca normalitzadora, una realitat social clarament favorable.

D'altra banda, em sembla digne d'esment el ràpid desenvolupament al nostre país d'una nova disciplina jurídica, el dret lingüístic, del qual vénen ocupant-se majoritàriament autors i publicistes. En pocs anys, un cada vegada més nombrós grup d'estudiosos ha fet aportacions de gran interès per a la comprensió i aplicació dels enunciats constitucionals i estatutaris. A aquesta circumstància han contribuït iniciatives com la del II Congrés Internacional de la Llengua Catalana de 1986, que va dedicar una àrea d'estudi al tema «llengua i dret».

IV

El model de multilingüisme adoptat pel Constituent gira entorn del concepte de llengua oficial. El Tribunal Constitucional, en la Sentència (STC) 82/1986, de 26 de juny (FJ, 2), tot recollint les aportacions de la doctrina i del Consell Consultiu de la

Generalitat (Dictamen 35, de 21 de desembre de 1982), assenyala que una llengua és oficial «quan és reconeguda pels poders públics com a mitjà normal de comunicació entre ells i en llur relació amb els subjectes privats, amb plena validesa i efectes jurídics». Però, quines conseqüències jurídiques deriven del concepte d'oficialitat? Aquest és l'interrogant, les respostes al qual vénen ocupant una bona part de la literatura jurídica dedicada a la matèria lingüística.

El tema no és senzill. El mateix Tribunal Constitucional, en una Sentència recent, la 205/1990, de 13 de desembre, ha reconegut la dificultat d'aquestes qüestions amb les paraules següents: «*En principio, la ordenación del pluralismo lingüístico presenta una notable complejidad, no sólo por las dificultades para precisar el alcance de los mandatos constitucionales y legales que versan sobre esta cuestión (...) sino también por incidir sobre materias de considerable importancia, simbólica y afectiva, en la estructuración autonómica del Estado...*» (FJ. 7).

Tot i això, podem distingir, encara que sigui a efectes purament expositius, una diversa intensitat en els problemes que el règim de doble oficialitat lingüística vigent a Catalunya planteja als juristes. Així, d'entrada, és possible observar que sobre alguns punts és relativament fàcil concitar l'acord. Aquest és el cas, per exemple, de l'abast del dret dels ciutadans de Catalunya d'expressar-se en qualsevol de les llengües oficials i, en concret, en català, davant qualsevol instància pública, que la Llei de normalització lingüística regula en els termes més amplis. També és una conseqüència del règim de doble oficialitat, admesa sense dificultat, l'obligació dels poders públics de promoure l'ensenyament d'aquestes llengües i, per tant, de proporcionar a l'ensenyament del català, i en català, l'espai adequat als plans d'estudi.

Altres conseqüències de l'oficialitat són admeses en major o menor mesura en el pla teòric, però resulten problemàtiques en la seva traducció a regles jurídiques o en la seva concreció pràctica. Així, no es discuteix que les administracions públiques han d'emparar l'exercici dels drets lingüístics dels ciutadans, però la praxi administrativa presenta de vegades mostres d'autèntiques discriminacions, com, per exemple, la que suposa exigir la traducció al castellà de documents presentats en català en oficines o registres públics radicats en el territori autonòmic. Aquest és, precisament, el supòsit de l'article 16.3 de la Llei estatal 32/1988, de 10 de novembre, de Marques, que el Consell Consultiu de la Generalitat va considerar contrari als principis lingüístics derivats de la CE i de l'EAC (Dictamen 154, de 24 de gener de 1989).

La manca d'adequació administrativa per a la plena efectivitat dels drets lingüístics es posa així mateix en relleu en matèria de funció pública. En aquest punt, cal assenyalar que la posició inicialment cautelosa —o fins i tot pertorbadora, en alguns casos— del Tribunal Suprem, que havia arribat a considerar il·legítima la valoració del coneixement de l'idioma català com a simple mèrit per accedir a un lloc de treball al servei d'una administració pública, s'ha superat lentament i, en aquest sentit, cal reconèixer amb satisfacció els avenços de la jurisdicció ordinària.

L'actitud del Tribunal Constitucional, generalment més sensible en aquest terreny, a partir del tímid pronunciament de la STC 76/1983, de 5 d'agost, ha contribuït sens dubte a reparar els greuges comparatius de què havien estat objecte les llengües cooficials diferents de la castellana. La trajectòria jurisprudencial de l'alt Tribunal s'ha vist culminada per la STC 46/1991, de 28 de febrer, en relació amb l'article 34 de la Llei catalana 17/1985, de 23 de juliol. El precepte impugnat, després de proclamar la vigència dels principis d'igualtat, mèrit i capacitat en el procés de selec-

ció del personal de l'Administració autonòmica, estableix que en l'esmentat procés «s'ha d'acreditar el coneixement de la llengua catalana, tant en l'expressió oral com en l'escripta». El Tribunal ha continuat la idea que es tracta d'un precepte coherent amb els enunciats estatutaris i amb el model d'Administració autonòmica més eficaç (article 103 CE) per a la plena efectivitat dels drets lingüístics dels ciutadans de Catalunya.

V

Un altre aspecte sobre el qual no manquen arguments per al debat és el de les competències que l'Estat i les comunitats autònomes posseeixen en la matèria que ens ocupa. Els darrers pronunciaments del Tribunal Constitucional —especialment la STC 65/1990, de 29 de març (FJ, 40), resolutòria del recurs d'inconstitucionalitat plantejat en relació amb la Llei 6/1985, d'1 de juliol, orgànica del Poder Judicial— semblen poc clarificadors, i a això contribueix la utilització discutible de conceptes com el de «competència concurrent».

Fóra bo, per tal de precisar correctament els termes de la distribució de responsabilitats en aquesta matèria, aprofundir en el criteri segons el qual és possible distingir entre les competències de normalització (entesa en un sentit estricte) i les competències de determinació de l'abast de la doble oficialitat que deriva dels mandats constitucionals i estatutaris. Així mateix, dins de cada un d'aquests àmbits podria operar-se una posterior delimitació, en funció d'altres títols competencials que puguin presentar una connexió raonable en cada cas, sempre que s'interpretin d'acord amb els valors que persegueix l'ordenació constitucional i estatutària del plurilingüisme. En aquest sentit, cal insistir que la defensa de posicions favorables a una major extensió de la protecció de les llengües diferents de la castellana és una actitud coherent amb el sistema dissenyat per l'ordenament jurídic, i és, fonamentalment, una actitud objectiva, postulable en general amb independència de les preferències per un o altre model lingüístic.

VI

En aquest repàs sintètic als problemes actuals de l'ordenació del plurilingüisme mereix una atenció especial una sèrie de qüestions que afecten l'essència mateixa del règim de doble oficialitat, en la mesura que tenen com a punt de referència la posició jurídica de cada una de les llengües oficials respecte a l'altra, que també gaudeix d'idèntica consideració. Es tracta de problemes que provoquen el que podríem denominar una doble oficialitat asimètrica, atès que una de les llengües —concretament, la castellana— gaudeix d'una posició jurídica preeminent o més reforçada. Alguns pronunciaments del Tribunal Constitucional, àmpliament criticats per la doctrina especialitzada, donen a entendre que aquesta és una conseqüència que es desprèn de l'article 3 del text constitucional, segons el qual tots els espanyols tenen, respecte de la llengua castellana —que és l'oficial de l'Estat—, «el deure de conèixer-la i el dret d'usar-la».

Constitueixen dos dels punts de controvèrsia més significatius els relatius als denominats «deures lingüístics» i als efectes jurídics dels textos i documents redactats

en llengües oficials diferents de la castellana; sobre aquest darrer extrem, la Generalitat ha vist confirmades les seves tesis en la STC 74/1989, de 24 d'abril, sobre escriptures públiques.

Referint-nos ara al primer dels punts indicats, cal subratllar que en la jurisprudència del Tribunal Constitucional impera la idea de la diversitat de conseqüències jurídiques derivades de l'oficialitat, segons es tracti del castellà o de qualsevol altre idioma propi d'una comunitat autònoma. Així resulta contrari a la Constitució l'existència d'un «deure» de conèixer les llengües autonòmiques cooficials (STC 84/1986, de 26 de juny, FJ. 2, relativa a la Llei de normalització lingüística de Galícia). Com he tingut ocasió d'exposar en altres treballs, el Tribunal Constitucional s'aferra a una interpretació parcial dels textos constitucional i estatutaris, tot deixant de banda l'explicació de l'efectivitat de la normativa lingüística en base a la figura de la càrrega i no del deure en sentit tècnic. Aquest és, en la meua opinió, per tant, un problema encara no resolt. D'altra banda no hem d'oblidar que l'Estatut català ofereix un fonamentat sòlid per argumentar l'equiparació del català i del castellà des de la perspectiva de la validesa i, conseqüentment, de l'obligatorietat de les normes i actes redactades en la llengua pròpia de Catalunya. En efecte, l'article 3.3 EAC prescriu que la Generalitat haurà de crear les condicions que permetin als dos idiomes oficials «d'arribar a llur igualtat plena quant als drets i deures dels ciutadans de Catalunya».

En certa manera, un tema relacionat amb les reflexions precedents és el de l'etiquetatge de productes sanitaris, alimentaris i comercials en general. Les reticències de les autoritats estatals a acceptar l'etiquetatge en la llengua oficial no castellana haurien de ser reconsiderades. En aquesta matèria hi ha elements per trobar un just equilibri entre les competències estatals i autonòmiques en joc, de manera que les llengües cooficials, com el català, no acabin convertint-se en llengües d'ús merament simbòlic. D'altra banda, fóra interessant acollir algunes de les solucions adoptades en el dret comparat —també en l'àmbit de les Comunitats Europees—, com, per exemple, acudir al concepte de llengua fàcilment intel·ligible, la qual cosa permetria obviar una innecessària presència del castellà en determinats productes.

VII

Finalment, voldria apuntar únicament dos dels reptes que haurà d'afrontar la llengua catalana des de l'òptica de la seva ordenació jurídica.

Primerament, cal fer esment del repte que suposa la dimensió extraterritorial de l'oficialitat del català, és a dir, la possibilitat d'un cert reconeixement i, consegüentment, d'ús d'aquesta llengua, en les institucions centrals de l'Estat (probablement serà el Senat la primera que aculli aquesta possibilitat), així com en les institucions europees.

En segon lloc, s'ha de considerar també un repte el desenvolupament i perfeccionament de la normativa autonòmica per tal de materialitzar les disposicions de la Llei de normalització lingüística en determinats àmbits, fins ara certament desatesos (cultura, empreses privades i públiques, mitjans de comunicació, etc.). No pot descartar-se una eventual reforma d'aquest text legal, que podria convertir-se en una bona ocasió per avançar en el procés de normalització lingüística. En aquest punt, he de destacar la recent aprovació de la Llei 8/1991, de 3 de maig, que regula l'autoritat lingüística de l'Institut d'Estudis Catalans.

