

EL RÈGIM JURÍDIC DE LA LLENGUA EN LA RETOLACIÓ PÚBLICA, LA TOPONÍMIA I LA DENOMINACIÓ DELS ENS LOCALS A CATALUNYA

per Ferran MARÍN I DÍAZ-GUERRA
i Jaume VERNET I LLOBET

I. INTRODUCCIÓ

El règim jurídic de la llengua en la retolació pública, la toponímia i la denominació dels ens locals és un tema inèdit des de l'òptica doctrinal i jurisprudencial. No coneixem articles de fons que hagin tractat aquesta qüestió ni jurisprudència que hagi resolt la multiplicitat de problemes que poden presentar-se. En canvi, ha estat objecte d'un nodrit desenvolupament normatiu: legislatiu i reglamentari, la qual cosa podria haver desassossegat els estudiosos. Es tracta, en definitiva, d'una parcel·la jurídica força complicada degut, en part, a l'embull normatiu que l'acompanya. A més, no sabríem dir si aquesta causa explica per ella sola la dificultat del seu estudi, ja que sembla no importar gaire desbrossar i aclarir l'aplicació de les diverses normes. En efecte, la realitat, tot sovint, ha superat la norma i és inevitable pensar en un consensuat incompliment de la normativa aplicable, si és que es pot arribar a albirar precisament quina és la norma vigent i més adequada per resoldre les diverses qüestions que es plantegen. En conseqüència, sembla consolidar-se un predomini de la via de fet sobre la via de dret.

Per això, d'una banda, el treball prova d'immiscuir-se en la pluralitat de normes i descriure quins són els principals problemes d'interpretació i d'aplicació. Entre aquests la distribució de competències entre l'Estat i les comunitats autònomes apareix com la qüestió més paradigmàtica. Certament, la delimitació competencial no està resolta plenament a nivell general i menys encara pel que fa a dos dels títols competencials que s'encreen en aquest treball constantment: la competència sobre la normalit-

zació lingüística i la competència sobre el règim local. Hi podem afegir, encara, la reconeguda constitucionalment autonomia local que té un important paper a jugar en algunes de les qüestions considerades.

D'altra banda, aquest estudi intenta presentar, de manera exhaustiva, la normativa aplicable a Catalunya. Les diferents lleis i reglaments són comentats i criticats al llarg del treball. Àdhuc, ens atrevim, en ocasions, a formular orientacions de política legislativa, sense cap altra pretensió que indicar vies de sortida de l'atzucac jurídic que, a vegades, sembla produir-se.

Ultra això, la recerca s'estructura en tres grans apartats que es corresponen a tres delimitacions: la conceptual, la competencial i la lingüística. Igualment, en cada apartat s'analitza separadament la retolació pública, la toponímia i la denominació d'ens locals. La qual cosa ens permet d'anar indicant i comentant la principal normativa pertinent.

Finalment, el treball parteix del estudi de dret lingüístic que consideren que l'actual marc constitucional i estatutari permet un sistema de doble oficialitat, la qual cosa implica la validesa de les actuacions en qualsevol de les llengües oficials emprades dins de l'àmbit territorial on siguin cooficials. Per últim, cal pensar que l'actual Llei de normalització lingüística pot modificar-se en el sentit de continuar avançant i aprofundint en la tasca normalitzadora i, en conseqüència, hem considerat la possibilitat que l'actualització de la Llei 7/1983, de 18 d'abril, de normalització lingüística a Catalunya (LNLC) afectés també els temes relatius del present estudi.

II. DELIMITACIÓ CONCEPTUAL DE LES EXPRESSIONS:

«RETOLACIÓ PÚBLICA», «TOPONÍMIA» I «DENOMINACIÓ DELS ENS LOCALS»

La diferenciació prèvia entre els conceptes «retolació», «toponímia» i «denominació», pot ser d'utilitat per descobrir els diversos règims jurídics que són aplicables a aquestes matèries.

Així, d'una banda, la «retolació» és l'acció de posar rètol i el mot «rètol» significa, segons el *Diccionari General de la Llengua Catalana*,¹ la «inscripció que es posa a l'entrada, en un lloc ben visible, d'un establi-

1. La referència al·ludida és de Pompeu FABRA, *Diccionari General de la Llengua catalana*, Barcelona, EDHASA, 12^a ed. 1980. En llengua castellana, les descripcions, corresponents a les esmentades expressions, que donen el *Diccionario Ideológico* de Casares i el *Diccionario de la Real Academia de la Lengua Española* no són contradictòries amb les definicions trobades en llengua catalana.

ment, oficina, via, etc., per assenyalar-la al públic». La retolació serà «pública» quan l'establiment, oficina o via tinguin el citat caràcter, és a dir; entenem que l'element que la diferencia de la retolació «privada» és justament el subjecte titular —una de les diferents Administracions— d'allò que s'assenyala.

D'altra banda, «toponímia» es refereix al «conjunt de noms de lloc d'un país» o, d'una manera més concreta (i reductora) pot entendre's com el conjunt de noms de les poblacions i dels accidents geogràfics.²

Finalment, per «denominació» s'entén «el nom donat» que en el cas dels ens locals, l'esmentat nom ve assignat per un procediment administratiu que té per finalitat i resultat que els ens locals assumeixin, o bé canviïn, un nom propi de l'ens i diferent del dels altres ens, de manera que es puguin distingir l'un dels altres. En Dret, tanmateix, «denominació dels ens locals» ja té un significat propi. Així, «denominació» es refereix directament al procediment administratiu que dóna un nom determinat als ens locals.

Aquesta diferenciació terminològica, però, no pot portar-nos a obviar la relació que existeix entre aquests tres conceptes: la retolació inclou els topònims i els noms dels ens locals, com a realitats o matèries necessitades «d'inscripcions que les assenyalin». Més concretament, és evident que els noms dels ens locals són, alhora, «noms de lloc», però també és clar que la «toponímia» d'un país inclou la denominació dels topònims anomenats majors: noms de les províncies, comarques, municipis, entitats locals menors, etc... I, a més a més, engloba altres mots, els topònims coneguts com a menors que descriuen o anomenen altres noms de lloc com rius, muntanyes, valls, indrets, masos, etc.

III. DELIMITACIÓ COMPETENCIAL³

A. Retolació pública

En el nostre àmbit territorial, existeixen diverses oficines, establiments o carreteres que poden ser classificats en funció del seu titular. En efecte,

2. Vid. Leopoldo TOLIVAR ALAS, *Las libertades lingüísticas*, INAP, Madrid, 1987, pàg. 184.

3. Altres estatuts d'autonomia recullen aspectes relatius a l'objecte del nostre estudi. Així, *vid.* els arts. 10.4 i 10.32 de l'Estatut d'Autonomia d'Euskadi, els 27.2 i 27.8 de l'Estatut d'Autonomia de Galícia, els 31.8 i 31.15 de l'Estatut d'Autonomia del País Valencià, els 10.2, 10.5 i 39.1 de l'Estatut d'Autonomia de les Illes, els 46.1 i 49.1.f de

des de l'òptica administrativa —excloent els òrgans del Poder Judicial—, el titular pot ser bé l'Administració de l'Estat (central o perifèrica), bé l'Administració autonòmica, o bé els diferents ens que conformen l'Administració local. Per tant, la retolació pública pot esdevenir retolació d'un establiment, oficina o via estatal, autonòmica o local.

Així, en principi, podria deduir-se que la retolació de cada establiment, etc., forma part de l'àmbit competencial de l'ens que sigui titular d'ells.

En aquest sentit, aquesta afirmació general ha estat especificada, en alguns àmbits materials concrets susceptibles de retolació, per preceptes constitucionals i estatutaris. Així, l'Estat té competència exclusiva sobre els «ports d'interès general» i «aeroports d'interès general» (art. 149.1.20 de la Constitució, en endavant CE), igualment com sobre «els ferrocarrils i transports terrestres que transcorrin pel territori de més d'una comunitat autonòma» (art. 149.1.21 CE).⁴ D'altra banda, la Generalitat de Catalunya disposa de la competència exclusiva sobre «les carreteres i camins quan el seu itinerari es desenvolupi íntegrament dins del territori de Catalunya» (art. 9.14 de l'Estatut d'Autonomia de Catalunya, en endavant EAC)⁵ i sobre els «ferrocarrils, transports terrestres, marítims, (...), ports, (...), aeroports (...), sens perjudici del que es disposa als números 20 i 21 de l'apartat 1 de l'art. 149 de la Constitució» (art. 9.15 EAC).⁶ En alguns d'aquests supòsits, sobre un àmbit material comú hi intervenen diversos titulars. En conseqüència, la matèria —carreteres, etc.— és compartida, però la competència, cal recordar-ho, és exclusiva, ja que no existeix una correlació necessària entre compartició de la matèria i compartició de la competència.⁷

l'Estatut d'Autonomia de Navarra o el 11. a de l'Estatut d'Autonomia d'Astúries. Tanmateix, expressament ens hem cenyit al territori de Catalunya, donat que, com és sabut i ha estat reiteradament assenyalat pel TC, l'àmbit competencial és diferent de comunitat autonòma a comunitat autònoma.

4. Vid. també la inclusió que sobre els senyals es fa en la STC 59/1985, de 6 de maig, FJ 3 criticada per C. VIVER I PI-SUNYER, a *Materias competenciales y Tribunal constitucional*, Barcelona, Ariel, 1989, pàg. 243.

5. Vid. Manuel FÉREZ I FERNÁNDEZ a «Carreteres» dins de l'obra col·lectiva *Comentarios sobre l'Estatut de Catalunya*, Vol. I, Barcelona, IEA, 1988, pàg. 615-627, sobre les competències de la Generalitat.

6. Vid. Pere CARALPS I RIERA, a «Ports i Aeroports» dins de l'obra col·lectiva *Comentarios sobre l'Estatut de Catalunya*, Vol. I, Barcelona, IEA, 1988, pàg. 649-683 i Manuel M. VICENS I MATAS, a «Transports» en la mateixa obra col·lectiva *Comentarios...*, pàg. 625-647 sobre les competències de la Generalitat respecte de les matèries citades.

7. Vid. Avelino BLASCO «sobre el concepto de competencias exclusivas», *Revista Española de Derecho Administrativo*, núm. 29, abril-juny de 1981, pàg. 313.

Finalment, referent a l'Administració local cal distingir entre la retolació de: a) Les seves oficines i establiments, que creiem que pot incloure's dins la seva potestat d'autoorganització (art. 4.1.a la Llei reguladora de les bases de règim local, en endavant LRBRL), que com a competència pròpia s'exerceix pels ens locals en règim d'autonomia i sota la seva pròpia responsabilitat (art. 7.2 LRBRL). b) Els carrers de la població, que bé poden ser de la seva titularitat (afegint-hi les places, parcs, corredors, etc.), essent l'àmbit material de les competències d'ordenació del trànsit i règim urbanístic (art. 25 LRBRL); o bé, poden ser vies interurbanes de titularitat estatal, autonòmica o provincial que tenen una part del seu recorregut dins d'una població —les travesseres. c) Les carreteres de les quals, encara, són titulars les diputacions provincials.

D'aquesta manera, disposa de la competència executiva per retolar aquell ens que, ensems, és el titular de l'objecte retolable. Per tant, l'Estat, la comunitat autònoma i àdhuc l'Administració local segons correspongui. Com tota competència executiva o instrumental haurà de seguir unes directrius o pautes dictades pels titulars de la competència o competències principals o materials.

B. Toponímia

La competència per fixar el «conjunt de noms de lloc» del nostre país ve recollida específicament a l'art. 9.8 EAC,⁸ sense que en el llistat competencial de l'art. 149.1 CE aparegui explícitament mencionada. Per aquesta raó, i donat que l'art. 149.3 CE disposa una primera clàusula residual en favor dels estatuts d'autonomia, aquests poden assumir competències en totes aquelles matèries no reservades expressament a l'Estat.⁹ Tot això fa que en la nostra opinió esdevingui el que jurisprudencialment s'ha anomenat «competència exclusiva íntegra»,¹⁰ és a dir, no tan sols exclusiva, sinó també «excloent» en favor de la Generalitat.

Així, la toponímia és un títol competencial propi de la Generalitat

8. Val a dir que només l'Estatut d'Autonomia del País Valencià (art. 31.8) inclou també la competència exclusiva sobre toponímia. Els altres estatuts d'autonomia únicament fan referència a la competència de règim local. És a dir, la competència sobre determinats topònims (els noms dels ens locals o topònims majors). Així, la competència sobre topònims menors només es pot incloure dins la competència sobre règim local.

9. Vid. Carles VIVER PI-SUNYER, a *op. cit. Materias competenciales y Tribunal constitucional*, pàg. 91 i ss.

10. Vid. STC 1/1982, de 28 de gener, FJ 1.

de Catalunya. Tots els ens han d'utilitzar els topònims que siguin oficials d'acord amb les prescripcions de la Generalitat, almenys dins del territori de Catalunya.

C. Denominació dels ens locals

La denominació dels ens locals ha estat considerada abans com un procediment administratiu específic. Per tant, es tracta d'una vertadera funció executiva, a través de la qual es tramitarà el canvi de nom de l'ens. Hi ha evidentment un interès local en aquesta decisió. Sovint, la decisió sobre la pròpia denominació es considera una facultat típica d'autonormació. Amb tot, la potestat de decidir no resta exclusivament dins de l'àmbit local. L'existència d'un interès supralocal, afegit a l'interès propi i específic de l'entitat local, fa que s'hagin reservat a l'Estat i a les comunitats autònomes determinades funcions al respecte. El fonament d'un interès supralocal ve donat en virtut de la rellevància del nom com a element identificador *ad extra* i, a més a més, per constituir «part del patrimoni moral de la col·lectivitat territorial més gran i no solament d'un singular veïnatge».¹¹ És a dir, la declaració de voluntat de l'ens local constitueix l'exercici d'una competència pròpia de l'ens per atribuir-se un signe distintiu específic; mentre que el control posterior i decisió definitiva és un complement imprescindible que ha estat considerat plenament compatible amb l'autonomia atribuïda per l'art. 137 de la CE a l'Administració local.¹² En segon terme, cal dir que la citada intervenció complementària pot provenir bé de l'Estat, bé de les comunitats autònomes,¹³ com és el cas de Catalunya.¹⁴ Ara bé, el protagonisme d'aquestes administracions no es limita exclusivament al moment final del procediment, sinó que, donada la configuració de l'autonomia local com a garantia institucional,¹⁵ s'estén a la regulació normativa d'aquest procediment, ja que se-

11. Vid. Luis MORELL OCAÑA, *El Régimen local español*, Vol. I, Madrid, Civitas, 1988, pàg. 298.

12. Segons la STC 4/1981, de 2 de febrer, FJ 9. Segons S. MUÑOZ MACHADO, l'opinió més generalitzada admet «la perfecta compatibilidad entre autonomía y control» a *Derecho Público de las Comunidades autónomas*, vol. II, Madrid, Civitas, 1984, pàg. 236.

13. Vid. STC 4/1981, de 2 de febrer, FJ 3.

14. Vid. el Reial Decret 2.115/1978, de 26 de juliol, art. 1) 2.3. (BOE núm. 214, de 7 de desembre) pel qual es va transferir a Catalunya la competència sobre el canvi de denominació dels ens locals.

15. Vid. la STC 32/1982, de 28 de juliol, FJ 2 i de Luciano PAREJO ALFONSO, *Garantía institucional y autonomías locales*, Madrid, Instituto de Estudios de la Administración

gons el Tribunal Constitucional «es la ley, en definitiva, la que concreta el principio de autonomía».¹⁶ Afirmació de la qual podem extreure dues conseqüències: la primera és la impossibilitat de l'autonormació local, ja que aquests ens no disposen de potestat legislativa, sinó que només tenen atribuïda la reglamentària (art. 4.1. a LRBRL); i segonament que, en principi, la llei pot ser dictada tant pel poder central com per l'autonòmic dependent de la distribució de competències realitzada per la Constitució i l'Estatut respectiu.

Aquestes són les raons per les quals en aquesta matèria, el «fil conductor»¹⁷ de l'atribució competencial és el títol sobre el règim local,¹⁸ títol en el qual hi ha una distribució «vertical» o, en paraules del TC, un «règim bifront»: ¹⁹ la competència és reservada a l'Estat pel que fa a les bases del règim jurídic de les administracions públiques (art. 149.1.18 CE) i exclusiva de la Generalitat respecte del règim local (art. 9.8 EAC).²⁰

No és objecte del nostre treball l'anàlisi de la complexa relació bases-desenvolupament normatiu. Sobre aquesta qüestió encara no hi ha una única postura jurisprudencial ni doctrinal.²¹ El Tribunal Constitucional oscil·la entre un caràcter material o preeminentment formal i, també, entre un sentit restrictiu o extensiu del concepte «bases»²² que comporta un major o menor grau d'autonomia.

Local, 1981. O també del mateix autor, *Derecho básico de la Administración Local*, Barcelona, Ariel Derecho, 1988, pàg. 91-171.

16. Vid. STC 4/1981, de 2 de febrer, FJ 3.

17. Vid. Leopoldo TOLIVAR ALAS, *op. cit.*, *Las libertades lingüísticas*, pàg. 184.

18. Vid. per polèmica sobre la substantivitat de la matèria a Joaquim FERRET I JACAS, a «Règim Local» dins de l'obra col·lectiva *Comentarios sobre l'Estatut de Catalunya*, Vol. I, Barcelona, IEA, 1988, pàg. 482-484.

19. STC 84/1982, de 23 de desembre, FJ 4.

20. El TC ha entès la competència sobre el règim local com a competència del règim jurídic de les administracions locals sobre la qual l'Estat pot establir les bases de la regulació. Així, d'acord amb aquesta doctrina el legislador central, amb caràcter general i per a tot tipus de matèries, serà qui fixi uns principis o bases relatives als aspectes relatius a les institucions (organització i funcions) i a les competències locals. Aquesta doctrina ha estat expressada globalment per la STC 214/1989 (FJ 1) i parcialment per les STC 32/1981, 76/1983 (FJ 19) i 27/1987 (FJ 2) d'una banda i per les STC 25/1983 (FJ 4), 76/1983 (FJ 38) i 99/1987 (FJ 2b) de l'altra.

21. Vid. J. TORNOS, E. AJA, T. FONT I LLOVET, J. PERULLES I E. ALBERTÍ, a *Informe sobre las Autonomías*, Madrid, Civitas, 1988, pàg. 45-53.

22. Vid. María Jesús MONTORO CHINER, «Tècnica legislativa en el procés normes bàsiques-desenvolupament legislatiu» *Revista Jurídica de Catalunya*, 1989, núm. 2, en especial, pàg. 381 a 383.

En tot cas, el procediment de canvi de denominació és una funció executiva que correspon a la Comunitat autònoma. D'aquesta manera, la competència sobre denominació i canvi de nom dels ens locals (diferents de la província) és un títol executiu atribuït a la Generalitat, com es desprèn directament de la STC 214/1989, de 21 de desembre (FJ10).²³ Amb tot, cal considerar que en la iniciació del procediment hi intervindrà necessàriament l'ens local.

D. *La matèria lingüística*

En els anteriors apartats hem pogut observar com l'ordenament jurídic ha realitzat l'atribució de diversos àmbits competencials entre els diferents nivells de les administracions territorials segons el camp sectorial del qual es tractava. En canvi, en aquest apartat es pretén analitzar una competència que per la seva naturalesa afecta tots els camps. D'aquesta manera, provarem de fer unes consideracions generals sobre la matèria lingüística que ens permetin esbrinar després, en l'epígraf següent, quin és el règim jurídic de la llengua en la retolació pública, els toponímics i la denominació dels ens locals a Catalunya.

En una primera aproximació, per resoldre l'entitat d'una competència sobre la matèria lingüística, ens trobem amb l'afirmació de Tribunal Constitucional que considera inexistente una «competència lingüística» en favor de la Generalitat.²⁴ De tal manera, que aquesta competència es pogués sobreposar —com una de diferent—, a les competències concretes d'altres administracions, ja que del que es tracta, segons el Tribunal Constitu-

23. El TC afirma que «la aprobación de la alteración o cambio de nombre de los municipios es típica competencia de ejecución en materia de régimen local que, con arreglo al marco constitucional de distribución de competencias los estatutos de Galicia y de Cataluña atribuyen a sus respectivas comunidades autónomas».

24. Val a dir, que el TC es mou amb una gran inseguretats sobre aquest terreny, donat que a partir de la confusió entre «matèria lingüística» i «normalització lingüística» ha comès algunes patinades. A més, la seva indefinició abasta no solament la matèria objecte d'intervencions possibles i, encara, l'existència d'un títol competencial. D'aquesta manera, el TC s'ha pronunciat sobre un «deure» (STC 6/1982 FJ 10), un «mandat» (STC 69/1988 FJ 3, STC 82/1986 FJ 4, STC 80/1988 FJ 3, i STC 74/1989) i una «competència» (STC 82/1986 FJ 4, STC 80/1988 FJ 3 i STC 74/1989 FJ 5) de manera indistinta. La qual cosa és molt preocupant perquè indica una manca de seguretat amb relació a la distribució de competències entre l'Estat i les Comunitats autònomes. Es pot consultar l'article de Lluís JOU, «La competència de la Generalitat en matèria de normalització lingüística, confirmada pel Tribunal Constitucional», a *Revista de Llengua i Dret*, núm. 13, desembre de 1989, pàg. 123-128.

cional, és «de un mandato que impone a los órganos e instituciones autonómicas para que con ocasión de sus competencias propias, procuren alcanzar los objetivos marcados en aquel precepto estatutario (art. 3 EAC)».²⁵

Ara bé, aquesta declaració ha de ser immediatament matisada, ja que el que sí afirma l'art. 3 EAC, malgrat que el Tribunal Constitucional ho hagi ignorat constantment,²⁶ és el caràcter de «pròpia» de la llengua catalana (art. 3.1). Aquest tret diferencial la distingeix de la llengua castellana, la qual és exclusivament oficial a Catalunya per ser-ho a tot l'Estat. Això fa que s'hagi considerat que la «propietat» comporta un «aspecte qualitatiu de preferència»²⁷ en l'ús de la llengua territorial, cosa que es veu refermada per la dicció literal del precepte, ja que la llengua pròpia ho és de «Catalunya» (àmbit territorial, art. 2 EAC) i no de la «Generalitat» (institució política concreta, art. 1.2 EAC).

Això permet diferenciar, seguint Josep M. Puig Salelles,²⁸ dos nivells: un d'administratiu i un de territorial. En el supòsit d'interferència d'aquests nivells,²⁹ segons el mateix autor ha de primar el nivell territorial, ja que d'altra manera es presentaria l'Administració estatal a les comunitats com «quelcom» allunyat (possiblement, imposat) al territori, conclusió que creiem difícilment assumible políticament.³⁰

A un resultat anàleg, però des d'un punt de partida diferent, ja que no atribueix efectes jurídics substantius al principi de propietat, arriba Eduardo Cobreros Mendazona. Aquest autor considera que és el principi d'oficialitat de la llengua pròpia i la seva extensió al territori de la comunitat autònoma el que vincula tots els poders públics que tenen la seva seu en aquest territori.³¹

25. STC 69/1988, de 19 d'abril, FJ 3.

26. Des de les primeres sentències sobre qüestions lingüístiques fins a la STC 46/1991, de 28 de febrer, el TC no s'ha servit del concepte de llengua pròpia per a les seves argumentacions. És justament en aquesta sentència (FJ 2) en la qual el TC dedueix del citat concepte, entre d'altres, que és un argument en favor de l'obligatori coneixement del català per part dels funcionaris i aspirants a ser-ho.

27. Vid. Antoni FONT i Antoni MIRAMBELL, a «Conceptes jurídics fonamentals en matèria de dret lingüístic a Catalunya», a l'op. col·lectiva *Llengua i Dret*, Barcelona, IEA, 1987, pàg. 127.

28. Aquest autor a «La doble oficialitat lingüística a l'Estat espanyol» dins de l'op. col·lectiva citada *Llengua i Dret*, Barcelona, IEA, 1987, pàg. 75.

29. En els territoris amb doble oficialitat, pel que fa a l'Administració perifèrica de l'Estat, des del punt de vista administratiu haurà d'usar la llengua castellana, però des de l'òptica territorial haurà d'usar l'específica del territori.

30. Vid. op. cit. «La doble oficialitat...» cit. pàg. 66.

31. Vid. l'autor citat a *El régimen jurídico de la oficialidad del euskara*, Oñati, Instituto Vasco de Administración Pública, 1989, pàg. 45.

En aquest mateix sentit, el Tribunal Constitucional ha rebutjat l'acotament dels efectes de l'oficialitat de la llengua pròpia a l'àmbit organitzatiu propi de la comunitat autònoma i ha entès que s'estén a tot el territori de la comunitat autònoma.³²

Per tant, el que el règim de cooficialitat no fa és crear una redistribució competencial: els titulars continuen exercint les competències que els atribueix el bloc de constitucionalitat. El que ocorre és que els titulars de les competències hauran d'adaptar-se a determinades «modulacions formals»³³ Per portar-les a terme hauran d'utilitzar les seves pròpies normes d'organització i funcionament —sobretot, en l'Administració estatal.³⁴

La competència de la Generalitat per a la normalització lingüística és un mandat estatutari i constitucional (art. 3 de la CE i art. 3 de l'EAC). La Constitució remet directament als estatuts d'autonomia perquè dotin de contingut la declaració de doble oficialitat. L'Estatut d'Autonomia de Catalunya mana a la Generalitat que endegui el procés de normalització per equiparar les llengües catalana i castellana. Procés absolutament necessari donada la diferència entre la igualtat formal declarada i la desigualtat real de partida entre les dues llengües. Amb tot, donada la peculiar naturalesa horitzontal de la matèria lingüística, l'exercici de la competència ha d'atemperar-se i compatibilitzar-se amb previsible competències sectorials específiques que es trobaran afectades pel procés normalitzador i que poden correspondre a altres titulars.³⁵

IV. RÈGIM LINGÜÍSTIC

La competència de la Generalitat de Catalunya sobre normalització ha estat desenvolupada per la Llei 7/1983, de 18 d'abril, de normalització lingüística a Catalunya (LNLC).³⁶

En primer lloc, aquesta norma fa una afirmació general prou impor-

32. STC 82/1986, de 26 de juny, FJ 2 i STC 123/1988, de 23 de juny, FJ 5.

33. Vid. Eduardo COBREROS MENDAZONA, a l'*op. cit.* *El régimen jurídico...*, pàg. 73.

34. STC 82/1986, de 26 de juny, FJ 5.

35. Vid. especialment la STC 74/1989, de 24 d'abril, FJ 2, on el TC apunta que s'han de compatibilitzar les competències de l'Estat i de la comunitat autònoma, encara que se'n pugui prioritzar una d'elles.

36. Vid. DOGC núm. 321, de 20 d'abril de 1983. Igualment aquesta llei ha estat reproduïda íntegrament per aquesta Revista. Vid. *Revista de Llengua i Dret*, núm. 1, juny de 1983, pàg. 134-143. La STC 83/1986 va declarar inconstitucionals alguns dels preceptes de la Llei 7/1983 que no incideixen sobre l'objecte d'aquest article però que han de considerar-se en la interpretació de la Llei.

tant. Del caràcter de llengua pròpia del territori (Catalunya), en desprèn que el català ho és també de la Generalitat i de l'Administració territorial catalana, de l'Administració local i de les altres corporacions públiques dependents de la Generalitat (art. 5 LNLC).³⁷

Segonament, i concretament al tema objecte del nostre treball l'art. 12 de la LNLC s'expressa en els següents termes:

1. Els topònims de Catalunya, excepte els de la Vall d'Aran, tenen com a única forma oficial la catalana.³⁸
2. D'acord amb els procediments legals establerts, correspon al Consell Executiu de la Generalitat la determinació dels noms oficials dels territoris, dels nuclis de població, de les vies de comunicació interurbanes depenents de la Generalitat i dels toponímics de Catalunya. El nom de les vies urbanes ha d'ésser determinat per l'ajuntament corresponent.
3. Aquestes denominacions són les legals a tots els efectes dins el territori català i la retolació s'hi ha d'acordar. El Consell Executiu de la Generalitat ha de reglamentar la normalització de la retolació pública, respectant en tots els casos les normes internacionals que l'Estat ha fet seves.

Malgrat que aquest precepte pot ser qualificat, globalment, de manera positiva, també poden plantejar-se algunes reflexions crítiques:

37. Tanmateix, cal insistir que la Llei de normalització segons la doctrina del Tribunal Constitucional no tenia per què cenyir-se a l'àmbit institucional mencionat, sinó que les seves disposicions podrien estendre's a totes les institucions i òrgans radicats al territori de Catalunya. Per tant, hauria de modificar-se la llei adaptant-la a aquesta doctrina del TC.

38. Vid. Antoni MILIAN I MASSANA, a «Ordenament Lingüístic» dins de l'obra col·lectiva *Comentaris sobre l'Estatut de Catalunya*, Vol. I, Barcelona IEA, 1988, pàg. 189-190 on el citat autor defensa que l'aranès no pot qualificar-se d'oficial per una Llei, ja que d'acord amb la Constitució ha de predicar-se aquesta característica només d'aquelles llengües expressament previstes als estatuts d'autonomia. Tanmateix, la Llei 16/1990, de 13 de juliol, sobre el règim especial de la Vall d'Aran, en el seu art. 2 afirma que «L'aranès, varietat de la llengua occitana i pròpia d'Aran, és oficial a la Vall d'Aran (...)» (DOGC núm. 1326, de 3 d'agost de 1990). En tot cas, els topònims en aranès haurien de substituir els noms castellanitzats o catalanitzats que encara persisteixen en aquella comarca; malgrat que el dictat de l'art. 12.1 no ho mani expressament. És sorprenent, que la Llei 16/1990 citada no faci cap referència a la retolació, la toponímia o a la denominació dels ens locals encara que utilitzi els noms en aranès.

- En primer lloc, pel que fa als noms dels municipis la facultat de determinació d'aquests per la Generalitat no sembla altra cosa que el resultat del traspàs a la pròpia Generalitat de les competències que a l'Estat atorgava la legislació de règim local vigent el 1983, és a dir, la «Ley de règimen local» de 1955.³⁹ Ara bé, el concepte «determinació» és prou indefinit i poc clar en aquest context, ja que l'art. 1 de la Llei 12/1982, de 8 d'octubre, sobre el procediment per al canvi de nom dels municipis de Catalunya (LPCNMC)⁴⁰ i, posteriorment, a la Llei 8/1987, de 15 d'abril, municipal i de règim local de Catalunya (LMRLC),⁴¹ que assenyalen que es podrà canviar el nom d'un municipi si així ho acorda el seu ajuntament. En les precitades lleis i en la 7/1985, de 2 d'abril, reguladora de les bases del règim local,⁴² la participació de la Comunitat Autònoma, com es veurà amb més detall, es concreta a aprovar definitivament l'acord municipal de canvi de denominació.
- En segon terme, respecte a la competència municipal per a la determinació del nom de les vies urbanes creiem que se li hauria d'afegir el de les travesseres. Respecte d'aquestes, donada la seva especial naturalesa,⁴³ es pot produir una doble retolació, desdoblant, d'aquesta manera, la citada competència executiva. De manera que hi concorrin una retolació municipal —decidida per l'Ajuntament— i una altra provinent de l'ens titular de la via segons correspongui —Estat, comunitat autònoma o província—.⁴⁴

39. Concretament, l'art. 22 de la Llei de règim local de 1955. Recordi's que la matèria va ser traspasada a la Generalitat mitjançant el Reial Decret de Transferències 2115/1978 citat en una nota anterior. El text articulat i refós de les lleis de bases de règim local de 17 de juliol de 1945 i de 3 de desembre de 1953 va ser aprovat per decret de 24 de juny de 1955 (BOE núm. 191, de 10 de juliol de 1955, núm. 195, de 14 de juliol de 1955 i el núm. 14, de 14 de gener de 1956). Aquesta munió de dades de publicació obeeix que es va prohibir la publicació del text durant sis mesos comptadors a partir de la data de la seva publicació.

40. DOGC, núm. 268, de 20 d'octubre de 1982.

41. DOGC, núm. 832, de 27 d'abril de 1987.

42. BOE, núm. 80, de 3 d'abril de 1985

43. Travessera és la secció de via interurbana que transcorre per sòl urbà. Així, la titularitat de la travessera és supramunicipal, però és evident que forma part de la xarxa viària del municipi. Per això, pot tenir una denominació com a via interurbana i, a més a més, una segona denominació com a carrer urbà.

44. Vid. Leopoldo TOLIVAR ALAS, *op. cit. Las libertades...*, pàg. 185.

- En tercer lloc, el paràgraf segon disposa la facultat del Consell Executiu per determinar el nom oficial de «les vies de comunicació interurbanes dependents de la Generalitat». D'aquesta manera, la Llei no esgota les possibilitats que li concedeix la competència sobre normalització lingüística i el caràcter de llengua pròpia de la llengua catalana. Es podria considerar, en conseqüència, l'existència d'un àmbit immune al procés normalitzador, la qual cosa no hauria de ser admesa.
- Finalment, el paràgraf tercer atribueix «l'oficialitat a tots els efectes» a les denominacions, disminuint l'eficàcia de la declaració del punt primer que subratlla l'«oficialitat única» dels topònims catalans, siguin majors o menors. La principal prova d'aquesta minva apareix en el propi precepte: la validesa de les denominacions «legals» resta limitada «dins el territori català», quan des del punt de vista de la seva declaració com a «úniques oficials» la validesa de les denominacions en català suposa la impossibilitat d'altres, precisament, fora del territori de Catalunya.

Després de tractar les prescripcions generals de la LNLIC, cal continuar l'anàlisi de les normes concretes que han desenvolupat l'ús del català en els diferents àmbits materials que són objecte d'aquest treball.

A. Retolació pública

Respecte a la retolació pública diverses normes han tractat de regular els usos lingüístics en aquest camp. La primera d'aquestes normes fou el RD 2296/1981, de 3 d'agost, sobre «señalización en materia de carreteras, transportes y comunicaciones».⁴⁵ El RD 2296/1981 va ser derogat

45. Vid. el BOE núm. 242 de 9/X/1981. El RD 2296/1981 afirmava literalment: «Art. 1. La señalización de las carreteras y autopistas, estaciones ferroviarias, de autobuses y marítimas, aeropuertos abiertos al tráfico comercial y demás instalaciones o servicios de interés público general se ajustarán, dentro del ámbito territorial de las comunidades autónomas con lengua oficial propia, a las siguientes normas:

1. Las indicaciones escritas que se incluyan o acompañen a los paneles de señalización de las carreteras figurarán bien en idioma castellano, bien en dicho idioma y en la otra lengua oficial de la comunidad autónoma.

2. Los núcleos de población y demás topónimos serán designados en su denominación oficial y, cuando fuese necesario a efectos de identificación, en castellano.

3. En los pasos fronterizos y recintos de aduanas, las señalizaciones figurarán en idioma castellano.

molt ràpidament. La seva filosofia era la imposició del castellà o bé, alternativament, la necessitat que la retolació en català anés sempre acompanyada de la versió castellana. Segons el criteri de doble oficialitat qualsevol de les llengües usades és suficient per donar validesa al rètol i per tant no cal la traducció. A més, desconeixia el repartiment de competències ja que imposava una regulació sobre àmbits sobre els quals el poder central no gaudia de cap títol competencial. El decret també feia prevaler el «nivell administratiu» sobre el «nivell territorial», de manera que ignorava, de fet, el territori on els establiments de titularitat estatal s'instal·len.⁴⁶

1. El Reial Decret 334/1982

El RD 2296/1981, en part per les seves deficiències tècniques, va tenir una vigència temporal curtíssima, i fou derogat pel RD 334/1982, de 12 de febrer, sobre «*señalización en materia de carreteras, transportes y comunicaciones*».⁴⁷

4. *La señalización de estaciones ferroviarias, de autobuses o marítimas y aeropuertos abiertos al tráfico comercial se efectuará en idioma castellano, así como en su caso, en el oficial de la comunidad autónoma. La norma será de aplicación a la señalización de instalaciones o servicios de interés público general.*

Art. 2. Corresponderá la ejecución de la normativa anterior a las distintas administraciones públicas, entidades o concesionarios responsables de las carreteras, estaciones, aeropuertos, instalaciones y servicios.

Art. 3. Se autoriza a los ministerios del Interior, de Obras Públicas y Urbanismo, de Transportes, Turismo y Comunicaciones y de Administración Territorial a dictar en la esfera de sus respectivas competencias las disposiciones que estimen necesarias para el cumplimiento del presente Real Decreto.»

46. *Vid.* el Dictamen del Consell Consultiu 6/1981, de 7 de desembre, que afirmava la infracció competencial del RD 2296/1981. En contra, *vid.* el vot particular que es féu en el DCC suara citat.

47. *Vid.* BOE núm. 50 de 27/II/1982. En concret, el RD literament sancionava: «*Art. 1. En el ámbito territorial de las comunidades autónomas constituidas con otra lengua oficial distinta del castellano, la señalización o indicación escritas de las carreteras y autopistas, estaciones ferroviarias, de autobuses y marítimas, puertos de interés general, aeropuertos abiertos al tráfico comercial, pasos fronterizos y demás instalaciones o servicios de interés público general de la competencia propia, de la Administración del Estado, gestionados en su caso, por sus concesionarios, se efectuarán en lengua castellana y en la otra lengua oficial de la comunidad autónoma que esté reconocida en su respectivo estatuto de autonomía.*

Art. 2. Corresponderá la ejecución de la normativa anterior a la Administración pública, entidades o concesionarios responsables de las carreteras, estaciones, aeropuertos, instalaciones y servicios.

Esta ejecución estará condicionada a que cada una de las comunidades autónomas, a las

Aquesta nova norma continua considerant el bilingüisme com a finalitat constitucional pel que fa a l'ús de les llengües territorials i, per tant, continua desconeixent el principi de doble oficialitat que pot derivar-se de la interpretació conjunta de la Constitució espanyola i dels estatuts d'autonomia.

D'altra banda, i aquest és el seu aspecte de més novetat, intenta obviar els problemes competencials palesats a l'anterior norma, bàsicament referits a l'ampliació de l'àmbit material reservat a l'Estat. El RD prova de resoldre el conflicte competencial mitjançant l'expedient tècnic de condicionar el desplegament dels seus efectes fins al moment en què es dicti una norma autonòmica que faci la mateixa regulació de l'ús de la llengua oficial comuna en l'àmbit competencial propi de les comunitats amb una altra llengua oficial. Ara bé, sembla prou clar que la Generalitat, en concret, no té cap deure jurídic de regular l'ús oficial de la llengua castellana en l'àmbit de les seves competències pròpies, ans en les seves competències ha de cenyir-se al règim jurídic de la llengua pròpia del territori (arts. 2 i 3.1 EAC).⁴⁸ Per tant, si la Generalitat no dictés cap normativa autonòmica sobre senyalització, es deixaria sense possibilitat d'execució el conjunt de la norma estatal; àdhuc en l'àmbit competencial reservat a l'Estat. La qual cosa demostra la insatisfactòria tècnica jurídica emprada en aquest segon Decret. Finalment, aquest decret no incorre en l'error de l'anterior de prescriure l'exclusivitat del castellà en certs establiments.

que se refiere la presente disposición, dicte, en el ámbito de su propia competencia, una norma que determine la utilización del castellano en idéntico sentido al que se dispone en este Real Decreto.

Art. 3. Se autoriza a los ministerios del Interior, de Obras Públicas y Urbanismo, de Transportes, Turismo y Comunicaciones y de Administración Territorial a dictar, en la esfera de sus competencias, las disposiciones que estimen necesarias para el cumplimiento del presente Real Decreto.

Disposición final. Quedan derogadas cuantas disposiciones de igual o inferior rango se opongan a lo dispuesto en el presente Real Decreto.»

48. Segons el nostre parer, l'art. 3 de la CE pot tenir una funció de distribució de competències (*vid.*, STC 94/1985, de 29 de juliol, FJ 6 respecte a l'art. 4.2. de la CE). Així, el primer apartat de l'article 3 de la CE dóna competència a l'Estat, el segon atorga la competència a la comunitat autònoma respectiva i el tercer apartat concedeix la capacitat competencial a l'Estat i a les comunitats autònomes.

2. El Decret català 106/1982⁴⁹

De tota manera, i malgrat les greus objeccions de fons que es poden fer a la precedent norma —o, fins i tot, la seva inexecució— la Generalitat va complir ràpidament la condició imposada pel Decret 334/1982. Així, va dictar el Decret 106/1982, de 16 d'abril, sobre l'ús de les llengües catalana i castellana en les indicacions escrites de carreteres, estacions ferroviàries i d'autobusos, refugis i aeroports.⁵⁰

Aquest decret contrasta, en consagrar el bilingüisme en àmbits molts específics, amb l'anteriorment reproduït art. 12 LNLC —dictat un any després—. En efecte, és evident la contradicció entre la minuciositat emprada pel Decret 106/1982 en regular l'àmbit d'aplicació de les dues llengües oficials amb la generalitat utilitzada en la LNLC, fins a l'extrem que hi ha determinats establiments (*v.gr.* estacions, refugis, etc.) dels quals és més fàcil afirmar la seva senyalització bilingüe que la seva senyalització únicament en català.

Però, a més a més, quan la LNLC diu «correspon al Consell Executiu de la Generalitat la determinació dels noms oficials dels territoris dels nuclis de població, de les vies de comunicació interurbanes depenents de la Generalitat i dels toponímics de Catalunya» (art. 12.1), podria sorgir un dubte: aquests «noms oficials» són exclusivament els catalans o també es refereix als traduïts en castellà? La LNLC només és clara pel que es refereix als topònims, ja que aquests «tenen com a única forma oficial la catalana» —art. 12.1—. Amb tot, aquesta referència legislativa l'entem relativa als topònims majors i menors i, per tant, el detallisme del decret mencionat no pot contradir el mandat més general de la Llei.

Aquesta succinta anàlisi de la normativa sobre senyalització a Catalu-

49. Vid. Pere CARALPS I RIERA, a «Ports i Aeroports» dins de l'obra col·lectiva *Comentaris sobre l'Estatut de Catalunya*, Vol. I, Barcelona, IEA, 1988, pàg. 662.

50. Vid. DOG núm. 226 de 26/V/1982. En aquest decret es prescrivia que: «Primer. La senyalització o indicacions escrites de les autopistes, carreteres, estacions ferroviàries i d'autobusos, ports de refugi, ports i aeroports esportius, i en general que siguin de la competència pròpia de la Generalitat i altres instal·lacions o serveis d'interès públic de la competència seva, d'entitats locals en ella radicades i els gestionats si s'escau, per concessió, s'efectuaran en llengua catalana i en llengua castellana, ambdues llengües oficials d'aquesta Comunitat Autònoma.

Segon. Correspondrà l'execució de la normativa anterior a les Administracions públiques, entitats o concessionaris de les carreteres estacions, aeroports, instal·lacions i serveis.

Tercer. S'autoritza els departaments de Governació, Política Territorial i Obres Públiques, i Comerç i Turisme a dictar, en l'esfera de les seves competències, les disposicions que considerin necessàries per al compliment del present Decret.»

nya ens ofereix, globalment, una visió prou insatisfactòria, ja que podria semblar que el bilingüisme hagi guanyat terreny a l'oficialitat, fins i tot en els àmbits materials de competència exclusiva de la Generalitat (tot i amb la seva insubstituïble col·laboració).⁵¹ Per aquesta raó, convindria un nou decret més adequat a les prescripcions generals de cooficialitat de l'EAC i de la LNL.

3. La Llei de trànsit, circulació de vehicles a motor i de seguretat vial

El text normatiu més recent que incideix, parcialment, sobre la retolació pública és la Llei de trànsit, circulació de vehicles a motor i de seguretat vial (LTCVMSV), text articulat aprovat pel RD Legislatiu 339/1990, de 2 de març.⁵² Aquesta Llei especifica com un dels objectius la regulació dels criteris de senyalització de les vies d'utilització general.⁵³

En aquest sentit, en el títol III (LTCVMSV) —art. 53 a 58— es desenvolupen les normes generals sobre senyals, la prioritat entre elles, el seu format, el manteniment, la retirada, la substitució i l'alteració i, finalment, l'idioma que s'ha d'emprar. Així, en relació amb aquest darrer punt, l'art. 56 afirma: «*Las indicaciones escritas de las señales se expresarán al menos en el idioma español oficial del Estado*», precepte que considerem desafortunat per les raons que exposem tot seguit.

La primera observació que es pot fer davant la redacció d'aquesta norma és que quan es refereix a les «*indicaciones escritas de las señales*», la Llei utilitza un concepte genèric dins del qual es poden diferenciar dos tipus específics: els senyals que incorporen els noms dels ens locals (singul-

51. En aquest sentit, *cfr.* el decret 145/1986, de 24 de novembre, del conseller de Cultura, Educació i Ciència sobre l'ús del valencià en vies i serveis públics, el qual proposa una via convencional (DOGV núm. 509, de 20 de gener de 1987).

52. *Vid.* BOE núm. 63 de 14/III/1990. El text articulat fou dictat en virtut de l'autorització donada al govern de l'Estat per la Llei 18/1989, de 25 de juliol, de bases sobre trànsit, circulació de vehicles a motor i seguretat vial (BOE núm. 178, de 27/VII/1989).

53. El preàmbul de la Llei indica que ha estat dictada a l'empara de la competència exclusiva de l'Estat en matèria de trànsit i circulació de vehicles a motor. Pot trobar-se una limitada justificació per la inclusió de la senyalització viària a aquesta matèria competencial a la STC 59/1984, de 6 de maig. En efecte, el TC resol que en relació amb la competència de trànsit i circulació de vehicles a motor «*no se encuentran englobadas solamente las condiciones atinentes a la circulación (verbigracia: señales, limitaciones de velocidad, etc.), sino las condiciones que deben llevar los vehículos*» (FJ 3), afirmació a la qual cal atribuir el valor d'*obiter dicta*, ja que el fons de la qüestió (CC núm. 334/1984) feia referència a la regulació de l'ús dels tacògrafs. Sobre aquesta sentència es pot veure una anàlisi crítica a Carles VIVER PI-SUNYER, *op. cit. Materias competenciales...*, pàg. 243.

larment del municipis) i la resta de senyals que contenen altres indicacions escrites (per exemple, duana).

En relació amb el primer tipus, s'ha de tenir present que, segons el codi de circulació,⁵⁴ els noms de població formen part integrant de dos subtipus de senyals, bé els senyals d'orientació (art. 173.d.b.), bé els senyals de localització (art. 173.f.c.1 i 1bis).⁵⁵

En conseqüència, és palesa l'existència d'una greu disfunció normativa amb un decisiu efecte com és la impossibilitat de complir el mandat de l'art. 56 LTCVMSV, ja que com fóra possible que els noms del municipis, com a indicacions escrites dels senyals s'expressin també en la llengua oficial de l'Estat, si els topònims tenen com a única forma oficial la catalana (art. 12.1 de la LNLG)?

És evident que una norma estatal com la que ara analitzem, en cap supòsit, no pot tornar a donar validesa jurídica (i obligar a l'ús) a les denominacions castellanitzades dels ens locals, no solament perquè ja han desaparegut del nostre ordenament, tant estatal com autonòmic, sinó també perquè, a més a més, això significaria una invasió de la competència exclusiva de la Generalitat en matèria de règim local i toponímia (art. 9.8 EAC).

En segon lloc, en relació amb els senyals que contenen altres indicacions escrites, i que també hauran d'adoptar l'expressió bilingüe, ens tornem a trobar, una vegada més, amb el desconeixement de la declaració de doble oficialitat que es desprèn de la interpretació conjunta dels articles 3.2 CE i 3.1 i 3.2 de l'EAC. Aquesta declaració implica la impossibilitat jurídica d'establir cap tipus de preferència per a l'ús de la llengua oficial de l'Estat, com també la innecessarietat de l'ús conjunt d'ambdues llengües.

D'altra banda, sembla lògic pensar que aquesta Llei implica una extralimitació de les competències de l'Estat, ja que, com hem intentat demostrar en aquest treball, la retolació de les vies de comunicació és una funció executiva que forma part del títol competencial de l'ens que n'és titular (estat, comunitat autònoma, província, municipi). En aquest aspecte, és significatiu que el text articulat responsabilitzi els titulars de la via del manteniment dels senyals (art. 57), així com de la seva retirada i substitució (art. 58). A més a més, pretén la imposició de la llengua estatal en

54. Aprovat pel Decret de 25 de setembre de 1934, i que és considerat temporalment vigent per la disposició transitòria de la LTCVMSV com a Reglament d'aquesta Llei.

55. Utilitzem la nova redacció d'aquest article que li va donar el RD 1467/1981, de 8 de maig, (BOE núm. 172, de 20/VII/1981).

els àmbits materials en els quals és manifestament incompetent, ja que, com també hem mencionat, cal insistir en el principi segons el qual l'òrgan titular de les vies té la competència per retolar-les en la llengua que cregui convenient, principi que cal matisar en el supòsit de les travesseres.

D'aquesta manera, creiem possible qüestionar molt seriosament la constitucionalitat de l'esmentat art. 56 LTCVMSV per imposar una obligació d'ús del castellà a la senyalització viària, ja que contradiu allò que disposa la Constitució i l'Estatut d'Autonomia de Catalunya amb relació al règim de cooficialitat lingüística, i, per aquesta raó, també creiem possible concloure que aquest precepte, en cap supòsit, no pot ser aduït com a impediment legal per a la tasca de normalització lingüística de la Generalitat en l'àmbit de la retolació pública (art. 12.3 LNL),⁵⁶ donat que aquesta competència és pròpia de la Generalitat i, en conseqüència, la normativa estatal no podria actuar més que com a supletòria (art. 149.3 *in fine* CE).

D'altra banda, els processos de normalització poden tenir límits arran dels compromisos internacionals de l'Estat, com ocorre amb l'art. 12.3 LNL. Concretament, la referència ha d'entendre's destinada a la norma internacional sobre senyalització viària que es conté als convenis sobre circulació per carretera del 19 de setembre de 1949 i, com a part d'aquests,

56. Pel cap baix, en aquests moments, en relació amb les vies sobre les quals té atorgada competència exclusiva, aquelles que «el seu recorregut es desenvolupa íntegrament dins del territori de Catalunya» (art. 9.4. EAC). Les dificultats es presenten respecte a les vies de competència estatal (art. 149.1.21 CE) on el grau d'incompliment sembla ampli i decebedor. Aquesta qüestió ha tingut un cert ressò als mitjans de comunicació escrits (vid. per tots l'editorial del diari *AVUI* del dilluns 18 de febrer de 1991). I també en l'àmbit institucional, la Resolució 190/III, del 15 de febrer de 1991 adoptada per la Comissió de Política territorial del Parlament de Catalunya, sobre retolació en llengua catalana de les vies de comunicació de competència del MOPU, indicava que «el Parlament de Catalunya insta el Govern de la Generalitat a portar a terme davant de l'Administració de l'Estat les accions necessàries perquè tota la retolació relativa a indicacions escrites destinades a l'usuari de les carreteres i autopistes que són competència del MOPU no deixi de fer-se en llengua catalana i que els topònims s'emprin en la seva forma catalana, que és l'única oficial» (BOPC núm. 241 —III Legislatura, setè període— de 25 de febrer de 1991). Val a dir, però, que idèntics problemes es poden constatar en l'àmbit competencial propi de la Generalitat, ja que a la Resolució 189/III del Parlament de Catalunya, sobre retolació pública de les vies de circulació catalanes es diu que: «El Parlament de Catalunya insta el Govern de la Generalitat a iniciar les gestions amb totes les Administracions públiques perquè en el termini màxim d'un any la retolació de les vies de circulació catalanes, sota la seva titularitat, sigui feta amb la toponímia oficial, i sota una estricta observança de les normes gramaticals de la nostra llengua» (vid. el BOPC precitat). És evident que el període de dos anys establert per la LNL (disposició transitòria segona.1) per a la redacció en català dels rètols ha estat àmpliament ultrapassat i, per tant, incomplert.

al protocol relatiu als senyals de carreteres.⁵⁷ En aquesta norma internacional es disposa que les inscripcions col·locades dins o sota d'un senyal de trànsit «seran redactades en l'idioma o idiomes nacionals, i també, si es desitja, en un dels idiomes oficials de les Nacions Unides» (art. 5.4). Aquesta norma possibilita l'ús de diverses llengües oficials contràriament al que es podria desprendre de l'art. 56 LTCVMSV que imposa el castellà. El Conveni ha estat aplicat a l'Estat espanyol durant un període (1958-1979) en el qual el monolingüisme oficial feia innecessari qualsevol esforç interpretatiu. L'entrada en vigor de la Constitució i dels estatuts d'autonomia ha canviat radicalment aquesta situació. En conclusió, l'art. 56 LTCVMSV tot essent un criteri vàlid respectuós amb el tractat, no ho és altrament pel que fa al principi de pluralitat de llengües oficials establert per la Constitució i els estatuts d'autonomia. Per això, la redacció dels senyals en una de les llengües pròpies i oficials d'un territori determinat (on el castellà és cooficial) és també conforme a les estipulacions del Conveni.⁵⁸

D'aquesta manera, creiem que respecte a la retolació pública cal diferenciar entre la distribució competencial entre a) Els diferents ens, que els atribueix unes funcions materials (*vb.* col·locació dels rètols) i una organització pròpia per realitzar-los; i, d'altra banda, b) El contingut lingüístic d'aquests missatges que, per raó de les previsions constitucionals i estatutàries, hauria d'ésser exclusivament en la llengua territorial pròpia.

B. Toponímia

Per toponímia hem entès el conjunt dels accidents geogràfics d'un país. D'aquest grup d'elements podem destriar els noms dels ens locals (topò-

57. L'instrument d'adhesió de l'Estat espanyol va ser dispositat a la Secretaria General de les Nacions Unides el dia 13 de febrer de 1958 i publicat al *BOE*, núm. 88, de 12 d'abril de 1958.

58. D'altra banda, la base cinquena.1 de la Llei 18/1989 de TCVMSV afirma que «los símbolos de señalización se acomodarán a los modelos establecidos por la convención sobre señalización vial, abierta a la firma en Viena el 8 de noviembre de 1968, al Acuerdo Europeo complementario de dicha convención, abierto a la firma en Ginebra el 1 de mayo de 1971 y a su protocolo adicional sobre marcas viarias, abierto a la firma en Ginebra el 1 de marzo de 1973» (Vid. els documents E/Conf. 56/16/REV.1, E/Conf. 56/17/REV.1 i E/Conf. 56/19, pel que fa a la Conferència de les Nacions Unides sobre circulació per carretera de Viena, els altres acords citats contenen modificacions alienes al nostre treball). Tanmateix, la Convenció no ha estat ratificada per l'Estat espanyol, malgrat que la Llei 18/1989 la utilitzi com a criteri d'harmonització dels símbols de senyalització. L'art.

nims majors) de la resta heterogènia de mots (topònims menors), formada per altres noms de lloc com rius, muntanyes, valls, masos, indrets, etc. Els que hem destacat, els noms dels ens locals, tenen un tractament jurídic diferenciat degut al procediment que ha de seguir-se per a la seva fixació i/o variació.⁵⁹ A Catalunya, el règim jurídic dels topònims es regeix pel que disposa l'art. 12 de la LNL, reproduït *supra*.⁶⁰

8.5 de la Convenció de 1968 recull el mandat transcrit de l'art. 5.4 del Conveni de 1949. De manera que les inscripcions es poden realitzar en els distints idiomes oficials, sense que sigui necessària la seva acumulació.

59. La causa de la diferenciació rau que els noms dels municipis i dels ens locals (en general) no solament identifiquen un indret sinó que també serveixen per individualitzar i denominar determinats òrgans representatius i/o administratius. A més, un dels òrgans que integren l'ens local normalment és el competent per començar el procediment de denominació de tot l'ens local, la qual cosa fa necessari un tractament divers. Així, el ple municipal, segons l'art. 19 LRBRL, té atribuïda la potestat per iniciar i desenvolupar el procediment de denominació i de modificació del municipi. Hom pot trobar, però, un procediment específic en el decret basc 271/1983, de 12 de desembre (BOPV núm. 186, de 21 de desembre). Aquesta norma disposa que el Ple corporatiu és l'òrgan que, per majoria simple, ha d'adoptar l'acord per iniciar l'expedient. Ara bé, i aquesta és la seva singularitat, també preveu la possibilitat que els veïns del municipi, en un nombre no inferior al vint per cent, instin la Corporació perquè iniciï l'expedient.

60. *Vid.* la redacció idèntica de l'art. 10 de la Llei 3/1983, de 15 de juny, de normalització lingüística a Galícia (DOG núm. 84, de 14 de juliol de 1983). Igualment, l'art. 14 de la Llei 3/1986, de 29 d'abril, de normalització lingüística de les Illes Balears (BOIB núm. 15, de 20 de maig de 1986) en la qual es preveu l'assessorament de la Universitat de les Illes Balears (art. 14.1).

Les altres lleis de normalització fan previsions diferents, basades en la situació socio-lingüística de cada comunitat, disposant en determinats supòsits una denominació indistinta, o si és el cas, bilingüe. Així, la Llei 10/1982, de 24 de novembre, bàsica de normalització de l'ús de l'euskera (BOPV núm. 160, de 16 de desembre de 1982); «*la nomenclatura oficial de los territorios, municipios, entidades de población, accidentes geográficos, vías urbanas y, en general, los topónimos de la Comunidad autónoma Vasca será establecida por el Gobierno, los Órganos Forales de los Territorios Históricos o las Corporaciones Locales en el ámbito de sus respectivas competencias respetando en todo caso la originalidad euskaldún, romance o castellana con la grafía académica propia de cada lengua*» (art. 10.1). Igualment es preveu que si es produeix un conflicte en aplicar aquest apartat de la llei, s'arbitra la primacia del criteri del Govern Basc, prèvia consulta a la Real Academia de la Lengua Vasca-Euskaltaindia i que, en el cas que les nomenclatures fossin sensiblement diferents, ambdues tindran la consideració d'oficials (art. 10.3). Amb una orientació similar, però tractant desigualment el castellà i l'euskera, la Llei foral 18/1986, de 15 de desembre, del vascuence en Navarra (BON núm. 154, de 17 de desembre de 1986) disposa que «*Los topónimos de la Comunidad Foral tendrán denominación oficial en castellano y en vascuence, de conformidad con las siguientes normas: a) En la zona vascófona, la denominación oficial será en vascuence, salvo que exista denominación distinta en castellano, en cuyo caso se utilizarán ambas. b) En las zonas mixta y no vascófona, la denominación oficial será la actualmente*

D'aquesta manera, es poden remarcar algunes consideracions. D'una banda, no sembla que pugui entendre's correcte l'ús del mot «toponímics» a l'apartat 2 *in fine*, no solament perquè gramaticalment és un adjectiu i, per tant, no hauria d'acomplir una funció nominal, sinó perquè, a més a més, a partir de la redacció citada es pot deduir erròniament que els topònims són quelcom diferent dels territoris i nuclis de població, quan aquests són part integrant dels primers.

D'altra banda, la determinació dels topònims com a conjunt genèric no compta amb l'assistència lingüística d'institucions de caràcter científic o tècnic com es preveu a les lleis de normalització basca, navarresa i balear.⁶¹ Tanmateix, sí que és previst en un determinat supòsit de canvi de la denominació dels ens locals.

Finalment, la denominació dels topònims és fixada pel Consell Executiu, l'òrgan col·legiat superior de l'Administració de la Generalitat (art. 37.1 EAC), la qual cosa és un indicatiu de la rellevància donada per l'ordenament jurídic a aquests temes.

Ultra això, una vegada ha estat aprovada la denominació oficial dels topònims, aquesta passa a formar part de determinats instruments tècnics, com són els cartogràfics. Aquesta fase ens porta a fer algunes precisions sobre a) La pluralitat d'ens públics gestadors dels citats instruments; b) El tràmit de la seva inscripció a uns registres autonòmic i estatal i c) els aspectes funcionals —és a dir, els possibles usos de la cartografia i dels topònims.

a) Respecte dels problemes derivats de la pluralitat d'organismes públics que realitzen treballs cartogràfics. Aquests problemes es van manifestar clarament en el recurs d'inconstitucionalitat 35/1983, interposat pel Govern central contra l'art. 3.1.a de la Llei 11/1982, de 8 de febrer, de

existente, salvo que para las expresadas en castellano, exista una denominación distinta, originaria y tradicional en vascuence, en cuyo caso se utilizarán ambas» (art. 8.1). També es preveu en un informe de la Real Academia de la Lengua Vasca, previ a la determinació pel Govern dels topònims, com també que aquest doni compte al Parlament foral (art. 8.2) i que les denominacions adoptades segons els apartats anteriors seran les legals dins del territori de Navarra (art. 8.3).

En canvi la Llei 4/1983, de 23 de novembre, d'ús i ensenyament del valencià (DOGV núm. 133, d'u de desembre de 1983), sense fer una menció expressa a l'oficialitat única castellana o catalana dels topònims, preveu per als municipis que ringuessin denominació en les dues llengües oficials la forma bilingüe (art. 15.3).

61. *Vid.* nota anterior. A Galícia, altrament, pel Decret 43/1983, de 23 de març, (DOG núm. 64, de 31 de març de 1983) s'atorga aquesta funció consultiva a la Comissió de Toponímia, organisme depenent de la Conselleria de Presidència (art.1 d'aquest decret).

creació de l'Institut Cartogràfic de Catalunya (LCICC),⁶² en el qual es disposava que la funció de l'Institut era l'«elaboració, reproducció i difusió de treballs cartogràfics de base». Aquest recurs va ser resolt per la STC 76/1984, de 29 de juny. El Tribunal Constitucional va reconèixer el caràcter instrumental de l'activitat cartogràfica en relació amb múltiples activitats dels particulars i, també, amb nombroses activitats de les administracions públiques (FJ 1). Igualment va afirmar que no era necessària la titularitat d'una competència específica perquè un ens pertanyent a una administració pública, estatal o comunitària, pugui realitzar una activitat cartogràfica (FJ 1). Finalment, va apuntar que la presència d'òrgans estatals, com el Consell Superior Geogràfic⁶³ i l'Institut Geogràfic Nacional,⁶⁴ no permetia inferir l'exclusivitat estatal del monopoli de l'activitat cartogràfica, sinó l'existència de determinades competències atorgades a òrgans que formen part de l'Administració de l'Estat, per controlar, autoritzar i unificar, en determinats supòsits, aspectes concrets de l'activitat cartogràfica (en funció de la seva repercussió en la «defensa nacional» o en connexió amb responsabilitats d'ordre internacional, matèries que són de competència exclusiva estatal (FJ 2). Malgrat el reconeixement de les precitades competències estatals el Tribunal Constitucional va resoldre que la creació de l'Institut Català de Cartografia no podia ser declarada inconstitucional per la potencial o ocasional incidència de les seves funcions en aquestes titularitats competencials (FJ 2).

b) Pel que fa als registres dins de l'àmbit estatal, la Llei 7/1986, de 24 de gener, d'ordenació de la cartografia (LOC)⁶⁵ disposa, en el seu art. 7.4, que:

«en el Registro Central de Cartografía se inscribirán (...) las delimitaciones territoriales establecidas y sus variaciones acordadas por las administraciones competentes. Corresponde asimismo al Registro Central de Cartografía la formación y conservación del Nomenclátor Geográfico Nacional en el que se registrarán las denominaciones oficiales de las Comunidades autónomas, las

62. DOG núm. 268, de 20 d'octubre de 1982.

63. En el moment de dictar-se la STC 76/1984, el TC va analitzar el RD 417/1979, de 13 de febrer, norma que ha estat derogada pel RD 1726/1987, de 23 de desembre, de composició i funcionament del Consell Superior Geogràfic (BOE núm. 5 de 6 de gener de 1988), sense que el seu caràcter consultiu i d'assessorament, que va servir de base decisòria al TC, s'hagi modificat (art. 1).

64. La seva estructura orgànica és regulada al RD 2766/1976, de 4 de desembre (BOE núm. 292, de 6 de desembre de 1976).

65. BOE núm. 25 de 29 de gener de 1986.

provincias, las islas, los municipios, las entidades de población y formaciones geográficas, así como sus variaciones, debidamente aprobadas.

A los efectos del párrafo anterior, la inscripción tendrá carácter obligatorio y será requisito previo a la inclusión de dichas alteraciones de líneas y denominaciones en la cartografía oficial».

Aquest precepte pot ser objecte d'alguna observació, ja que estableix com a condició *sine qua non* la inscripció de les denominacions oficials dels topònims en el *Nomenclátor Nacional* per poder ser incloses a la cartografia oficial, que és la realitzada, segons les prescripcions de la Llei, per les administracions públiques (art. 1 LOC). De tota manera, val a dir, que hom pot trobar, com un argument justificador de la legalitat d'aquest tràmit, la disposició final primera de la LCICC on s'estableix una reserva en favor de les competències que en aquesta matèria puguin correspondre a l'Administració de l'Estat. El Tribunal Consitucional, per la seva part, insisteix que així es garanteix «*la pacífica inserción del Instituto de Cartografía y de sus funciones en un subsistema —el de la Comunidad autónoma— que se sitúa en un sistema, el ordenamiento jurídico estatal como totalidad*» (STC 76/1984, FJ 2).

c) El darrer aspecte a tractar és el funcional, és a dir, els usos possibles dels topònims i de la cartografia. Anteriorment, hem assenyalat com el TC ha afirmat el caràcter instrumental de la cartografia en relació amb les diverses activitats dels ens públics, de les quals podem citar l'ordenació del territori, les obres públiques, l'urbanisme o el comerç entre d'altres (STC 64/1984, FJ 1). Doncs bé, si fem abstracció de les matèries i ens fixem en les funcions com a tasques pròpies i específiques, és possible inferir que els topònims i la cartografia a la qual s'incorporen desenvolupen dues grans classes de funcions: la d'identificació o individualització⁶⁶ i la de planificació territorial (i econòmica).⁶⁷

66. Respecte a la funció d'identificació és paradigmàtic el supòsit del Registre de la propietat. En l'art. 9 de la Llei hipotecària (text refós aprovat pel decret de 8 de febrer de 1946 - BOE núm. 58 de 27 de febrer de 1946) s'indica, en relació amb la inscripció dels immobles —acte mitjançant el qual ingressen al registre— que: «*toda inscripción que se haga en el registro expresará las circunstancias siguientes: 1. la naturaleza, situación y lindes de los inmuebles a los cuales afecte el derecho que deba inscribirse, y su medida superficial, nombre y número, si constaren en el título*». Aquest precepte legal és desenvolupat i concretat per l'art. 51 del reglament hipotecari (aprovat per decret de 16 d'abril de 1947 - BOE núm. 106 de 16 d'abril de 1947) el qual diferencia entre immobles urbans i rústics i disposa que: «*las inscripciones a que se refiere el art. 9 de la Ley contendrán los requisitos especiales que para cada una de ellas determina este reglamento y se practicarán con sujeción a las reglas siguientes: 1. (...). 2. La situación de las fincas rústicas se determinará expresando el término*

Finalment, el Parlament Europeu, mitjançant la Resolució sobre les llengües i cultures de les minories regionals i ètniques de la Comunitat Europea,⁶⁸ recorda la necessitat que els estats membres reconeixin en els seus respectius ordenaments jurídics llurs minories lingüístiques, per crear així la condició prèvia per a la conservació i el desenvolupament de les cultures i llengües regionals i minoritàries (ap. 2) i recomana als estats membres, respecte els tràmits administratius i jurídics, entre altres coses, que reconeixin oficialment els patronímics i topònims expressats en les llengües regionals o minoritàries i que autoritzin en les llistes electorals els noms de lloc i les indicacions redactades en les llengües regionals o minoritàries (ap. 6). Igualment, la Resolució 192/1988 sobre les llengües regionals o minoritàries d'Europa, aprovada per la 23 sessió (15-17 de març de 1988) de la Conferència Permanent dels Poders Locals i Regionals d'Europa, amb la finalitat que els diferents estats europeus signessin la carta i la incorporeessin al seu ordenament jurídic com a conveni internacional, indica en l'art. 7 k que pel que fa a les relacions amb els serveis públics, les autoritats administratives i judicials, els estats signants es comprometen, en l'àmbit territorial on aquestes llengües són utilitzades, i en la mesura que sigui raonablement possible, a permetre l'ús o l'adopció, si cal conjuntament amb una altra denominació, de formes correctes de la toponímia, en les llengües regionals o minoritàries. Naturalment, aquests objectius comunitaris són superats per l'actual normativa catalana. La qual cosa no treu que hàgim d'alegrar-nos pel que això suposa respecte d'altres nacions sense estat europees, les quals podran així tenir un mínso però inicial reconeixement. En definitiva, sobre el tema que estudiem, les institucions europees han aprovat una regulació cauta, superficial, ní-

municipal, pago, partido o cualquier otro nombre con el que sea conocido el lugar en que se hallaren, sus linderos, por los cuatro puntos cardinales, (...). 3. La situación de las fincas urbanas se determinará expresando el término municipal y el pueblo en que se hallen (...).

67. Respecte a la planificació territorial i/o econòmica, pot portar-se a col·lació la indicació de la Disposició addicional primera de la LOC segons la qual les regles de la Llei seran d'aplicació els aspectes cartogràfics del Cadastre, que és un instrument decisiu i imprescindible en matèria tributària, sobretot per a la fixació de la base imposable de l'Impost Municipal sobre Béns Immobles, així com per la seva gestió (arts. 66, 77 i 78 de la Llei 39/1988, de 28 de desembre, reguladora de les hisendes locals - BOE núm. 313 de 30 de desembre de 1988). El Cadastre pot definir-se com «el registro de la riqueza territorial de un país, en el que se determinan las rústicas y urbanas del mismo, mediante su descripción i expresión gráfica así como su evaluación o estimación económica al fin principal de tipo fiscal o tributario», definició de R. M. ROCA-SASTRE i L. ROCA-SASTRE MONCUNILL, *Derecho Hipotecario*, T II, 7ª edició, Barcelona, Bosch, 1979, pàg. 439.

68. DOC A 2-150/87, DOCE núm. C318/160 de 30 de novembre de 1987.

mia, absolutament dispositiva per als Estats i amb un contingut normatiu mínim.

C. Denominació dels ens locals⁶⁹

1. Municipis i comarques

La Llei 7/1985, reguladora de les bases del règim local (LRBRL) és la norma que institueix les bases en la matèria del règim local, donant compliment a la interpretació que el Tribunal Constitucional ha realitzat de l'art. 149.1.18 de la CE i de les competències sobre l'Administració local. Respecte a la denominació dels municipis l'art. 14.2 estableix que podrà ser en castellà, en qualsevol altra llengua espanyola oficial en la respectiva comunitat autònoma, o en ambdues. D'aquesta manera, es prescriu per a totes les administracions públiques la validesa, com no podia ser d'una altra manera, de les tres possibilitats susdites.

Pel que fa al procediment pel canvi de denominació, la LRBRL prescriu que l'òrgan competent per dictar l'acord és el ple de l'ajuntament (art. 22.2.b LRBRL), el qual necessita un quòrum funcional especial. Es tracta del quòrum més elevat que necessiten els acords municipals, la qual cosa demostra la rellevància que es dona a aquest tema.⁷⁰ El canvi s'ha d'aprovar mitjançant una majoria qualificada de dues terceres parts del nombre de regidors presents, els quals representin, en tot cas, la majoria absoluta del nombre legal de membres de la corporació (art. 47.2.d LRBRL).⁷¹

A Catalunya, prèviament a la LRBRL, havia estat dictada la Llei

69. En aquest tema ens trobem, gairebé com a curiositat històrica, amb l'acord del Consell de Ministres de 16 de juliol de 1976, fet públic per la Resolució de 2 de setembre (BOE núm. 211 de 3/IX/1976), pel qual es canvien (catalanitzant-los) els noms dels municipis de Vilanova i la Geltrú, Espplugues de Llobregat, Sant Boi de Llobregat, Sant Pere de Ribes, Sant Cugat del Vallès i Banyoles, però «*debiendo mantenerse al mismo tiempo el nombre en el idioma común, es decir en castellano, y para su uso constante*».

70. El mateix quòrum és exigint per a la creació o supressió de municipis i d'entitats locals menors i per a les alteracions del terme municipal. És a dir, des del punt de vista procedimental, el canvi de denominació d'un municipi equival a la modificació d'un dels seus elements constitutius: el territori o, fins i tot, la seva pròpia existència com a ens (creació o supressió). Per tant, un quòrum molt superior al requerit per a l'aprovació dels plans urbanístics o per al seu pressupost (art. 47 LRBRL).

71. Els problemes que presenta la inscripció registral dels canvis de denominació s'estudiaran, més endavant, en l'apartat 1.2. del present epígraf IV.C.

12/1982, de 8 d'octubre, sobre el procediment per al canvi de noms dels municipis de Catalunya (LPCMNC).⁷² Aquesta Llei ha estat actualitzada per una important legislació autonòmica que desplega les qüestions relatives als municipis i a les comarques. Així, pel que fa als municipis de la Llei 8/1987, de 15 d'abril, municipal i de règim local de Catalunya (LMRLC) i respecte a les comarques, la Llei 6/1987, de 4 d'abril, sobre l'organització comarcal de Catalunya (LOCC).⁷³ A més actualment, aquesta legislació mencionada ha estat objecte d'un desenvolupament reglamentari conjunt realitzat pel Reglament de Demarcació Territorial i Població dels Ens Locals (RDTPEL), aprovat per Decret 140/1988, de 24 de maig.⁷⁴ A més, alguns dels preceptes de la Llei 12/1982 es podien considerar derogats per la LRBRL en tant que la contradieien.⁷⁵

En principi, els noms oficials dels municipis són els que figuraran a la llista oficial publicada d'acord amb el que disposa la disposició addicional de la Llei 12/1982, i els de les comarques ve determinat als D.D. de

72. Cal significar que la disposició final de la Llei 12/1982 diu literalment «mentre no en serà aprovat definitivament el canvi, els municipis conservaran el nom actual, per bé que en la seva expressió en català». Aquest precepte ens suggereix la reflexió sobre si la catalanització del nom de l'entitat local hauria d'equivaler sempre al canvi d'aquest nom. La qüestió plantejada sembla que ha d'ésser resposta afirmativament, almenys pel que fa al procediment d'aprovació. Així, per exemple, el D. 76/1982, de 18 de març, va proposar el canvi de «Mollerusa» per «Mollerussa» (DOG núm. 220 de 5/V/1982) que es tracta solament d'un supòsit de correcció a la grafia catalana, de la mateixa manera que el D. 424/1982, de 4 de novembre, aprovà el canvi de «Santa Cecília de Montserrat» per «Marganell» (DOG núm. 284 de 15/XII/1982) que, en canvi, suposa una modificació total o transformació de la denominació rebutjada. Tornarem sobre aquest tema quan ens referirem a la qüestió provincial.

73. DOGC núm. 826, de 8 d'abril de 1987.

74. Vid. DOGC núm. 1016 d'11 de juliol de 1988. A l'àmbit estatal té aplicació el Reial Decret 1690/1986, d'11 de juliol, pel qual s'aprova el «Reglamento de Población y Demarcación Territorial de las Entidades Locales» (BOE núm. 194, de 14 d'agost de 1986). A Catalunya, l'aplicació del RD 1690/1986 només pot ser supletòria d'acord amb la interpretació que la STC 214/1989, de 21 de desembre, FJ 30, ha fet de la disposició final primera de la LRBRL.

75. En aquest sentit, l'art. 3.1 de la Llei 12/1982 preveia la possibilitat que el Consell Executiu ratifiqués o anul·lés l'acord municipal. Precepte que havia d'entendre's incompatible amb la Llei 7/1985 (LRBRL), donat que aquesta Llei és posterior i, sobretot, és la Llei bàsica sobre el règim local. En efecte, pel que fa als actes i acords locals, la Comunitat Autònoma disposa exclusivament de la legitimació per impugnar-los davant de la jurisdicció contenciosa-administrativa (art. 65 i 66 de la LRBRL). Àdhuc, en el supòsit excepcional que atemptessin greument contra l'interès general de l'Estat, l'única facultat és de l'Administració central (a través del delegat del govern) i consisteix en la seva suspensió com a mesura prèvia a la imprescindible impugnació davant de la jurisdicció ordinària (art. 67 LRBRL).

27 d'agost i 23 de desembre de 1936, actualitzats d'acord amb l'Annex de la Llei 6/1987 (art. 5.2 LOCC).⁷⁶ Segons aquella disposició addicional, el Departament de Governació ha de publicar anualment la llista oficial dels municipis de Catalunya, manament que ha estat força seguit.⁷⁷

1.1. El procediment de canvi de denominació

Respecte a la regulació del procediment per al canvi de nom dels municipis i de les comarques, aquest apareix dividit en tres fases: una fase d'iniciativa, a continuació, una fase constitutiva i finalment la inscripció del nou nom a efectes de la seva oficialitat i publicitat.

La iniciació del procediment pertoca únicament als ens locals, mentre que en la fase constitutiva, en certes circumstàncies, hi pot intervenir el govern de la Generalitat per a l'aprovació definitiva.

D'aquesta manera, l'òrgan competent per adoptar el canvi de denominació és el ple de l'ajuntament (art. 30.1 LMRLC i 59.1 RDTPEL) o el ple del consell comarcal (art. 10.1 LOCC i 66.1 RDTPEL). Amb tot, abans de l'adopció de l'acord, l'ajuntament ha realitzat el tràmit d'informació pública per un període no inferior a trenta dies (art. 30.1 LMRLC i 59.1 RDTPEL), instància que també ha de complir el consell comarcal juntament amb el d'audiència als municipis interessats (art. 30.2 LOCC), pel mateix període de temps (art. 66.2 RDTPEL). L'acord de canvi de denominació d'un municipi (art. 30.1 LMRLC i 59.1 RDTPEL) o d'una comarca (art. 10.1 LOCC i 66.1 RDTPEL) requereix el vot favorable de les dues terceres parts del nombre de presents a la votació i, en tot cas, de la majoria absoluta del nombre total de membres de dret de la corporació. Quòrums estructural i funcional que coincideixen amb la regulació bàsica de la LRBR.⁷⁸

L'acord municipal o comarcal adoptat ha de ser tramès al Departament de Governació (art. 30.2 LMRLC i 10.2 LOCC) en el termini de sis

76. *Vid.*, a més a més, la Llei 5/1988, de 28 de març, de creació de les comarques del Pla de l'Estany, el Pla d'Urgell i l'Alta Ribagorça (DOGC núm. 992, 16 de maig de 1988).

77. L'obligació de la Llei s'ha complert de manera continuada fins al 1985, mitjançant les resolucions del Departament de Governació de 4 de febrer de 1983 (DOGC núm. 303 del 11/II/1983), de 23 de març de 1984 (DOGC núm. 427 de 18/IV/1984) i de 29 de març de 1985 (DOGC núm. 530 del 19/IV/1985), però per la següent llista oficial no es va fer pública fins a l'Ordre de 20 de desembre de 1988 (DOGC núm. 1101 de 2/II/1989).

78. I que coincideix també amb l'art. 2 de la Llei 12/1982.

dies.⁷⁹ Si succeeix que la nova denominació del municipi (art. 30.3 LMRLC i 59.3 RDTPEL) o de la comarca (art. 10.3 LOCC i 68.1 RDTPEL) és susceptible de ser confosa amb les d'altres municipis o comarques, o bé es contenen incorreccions lingüístiques o, encara, no s'adiuen amb la toponímia catalana; llavors, correspon al Govern de la Generalitat, a proposta del Departament de Governació, la resolució definitiva sobre el canvi de nom, amb un informe previ de les institucions científiques idònies i, en el cas dels municipis, d'una audiència prèvia que no ve exigida en el supòsit de les comarques. Ara bé, aquesta «resolució definitiva» té un diferent abast pel que fa als ajuntaments, ja que pot ser acompanyada de la proposta de rectificació del nom (art. 58.2 RDTPEL), sobre la qual el ple haurà de resoldre en el termini màxim de tres mesos (art. 59.5 RDTPEL). Si en aquest mateix termini el Govern de la Generalitat no hi formula oposició, l'acord municipal (art. 30.4 LMRLC i 59.4 RDTPEL) o comarcal (art. 10.4 LOCC i 68.2 RDTPEL) s'ha de considerar com a definitiu i executiu.

1.2. La regulació de la inscripció registral

a) En l'àmbit autonòmic

La darrera fase del procediment és l'anotació registral i la publicació en el *Diari Oficial de la Generalitat* del canvi de denominació del municipi (art. 31.1 LMRLC i 64.1 RDTPEL) o la comarca (art. 74.1 RDTPEL).

El registre en el qual s'han d'anotar les modificacions és el Registre d'entitats locals, depenent de la Direcció General d'Administració Local del Departament de Governació (art. 110 RDTPEL), al qual les entitats locals han de comunicar la modificació en el termini d'un mes comptador des de la data en què «s'hagi produït» (art. 120.1 RDTPEL), és a dir, des de l'aprovació de l'acord per resolució expressa dins el termini de tres mesos o, per silenci administratiu, ultrapassat aquest.

A continuació, es compleixen uns tràmits idèntics i posteriors (art. 127 RDTPEL) davant l'Administració de l'Estat als quals dediquem la nostra atenció en l'apartat següent.

79. En el cas dels municipis es fixa el moment inicial per *dies a quo* a partir del qual es compta el termini de sis dies: des de l'endemà de la seva adopció de l'acord —art. 59.2 RDTPEL—, mentre que en l'àmbit comarcal, no existeix aquesta precisió —*cf.* art. 67 RDTPEL.

b) En l'àmbit estatal

L'art. 14 LRBRL ens diu que *«los cambios de denominación de los Municipios sólo tendrán carácter oficial cuando tras haber sido anotados en un Registro creado por la Administración del Estado para la inscripción de todas las entidades a que se refiere la presente Ley, se publiquen en el Boletín Oficial del Estado»*.

Aquest precepte ha estat desenvolupat pel RD 382/1986, de 10 de febrer, de creació, organització i funcionament del «Registro de Entidades Locales» (DLOFRLE).⁸⁰

Aquesta regulació atorga, literalment, un caràcter constitutiu al compliment de l'anotació prèvia i la publicació en el BOE. Per tant, dóna una competència d'execució en favor l'Administració de l'Estat que ultrapassa la seva bàsica (art. 149.1.18 CE), tot envaint la competència exclusiva de la Generalitat sobre el règim local (art. 9.8 EAC), i oblida el caràcter oficial de les llengües territorials. La finalitat es podria haver realitzat d'una altra manera menys onerosa per a les competències de les comunitats autònomes.⁸¹

En efecte, i fixant-nos exclusivament en l'últim punt esmentat, si sembla clar que la *ratio legis* de la disposició addicional és evitar que *«la denominación aprobada no coincida o pueda producir confusión con otras existen-*

80. Vid. BOE núm. 47 de 24 de febrer de 1986. Concretament la seva Disposició addicional afirma textualment: *«De acuerdo con lo dispuesto en el art. 14 de la Ley 7/1985, de 2 de abril, las denominaciones de municipios de nueva creación y los cambios de denominación de los ya existentes, sólo tendrán carácter oficial una vez inscrito el nuevo municipio o anotada la nueva denominación en el Registro, se publique en el Boletín Oficial del Estado. Comunicada al Registro la denominación de un municipio de nueva creación o el cambio de otra ya existente, y una vez practicada la inscripción o modificación correspondiente, siempre que la denominación aprobada no coincida o pueda producir confusión con otras ya existentes, se procederá a la inmediata notificación de la resolución correspondiente al órgano que hubiera aprobado la denominación para que pueda procederse a su publicación en el Boletín Oficial del Estado, a los efectos previstos anteriormente, conforme a lo dispuesto en el art. 14 de la Ley 7/1985, de 2 de abril. No podrá publicarse en el Boletín Oficial del Estado y, por lo tanto no adquirirá carácter oficial ninguna nueva denominación o cambio de denominación que no haya sido previamente anotada»*. El RD 382/1986 al seu torn ha estat desenvolupat per l'Ordre del Ministeri d'Administració Territorial de 3 de juny de 1986 (BOE núm. 168 de 15 de juliol de 1986).

81. Val a dir que aquesta norma ha estat objecte del conflicte positiu de competència núm. 732/1986, promogut pel Consell Executiu de la Generalitat i admès a tràmit pel TC per providència de 9 de juliol. La Generalitat va desistir d'aquest conflicte, el mes d'abril de 1990, i el Tribunal Constitucional ha dictat una interlocutòria acceptant el desistiment el mes de maig del mateix any.

tes». Evidentment, la possible coincidència es verificarà únicament respecte de municipis pertanyents a d'altres comunitats autònomes. La funció «qualificadora» prèvia a la inscripció en el Registre estatal i la pròpia inscripció poden desenvolupar-se com uns actes de tràmit anteriors a la publicació. Per tant, de naturalesa no resolutòria.

Respecte a la publicació, fóra més correcte que s'hagués diferit la declaració d'oficialitat als butlletins oficials de les comunitats autònomes deixant al de l'Estat, això sí, una funció de publicitat *erga omnes*.⁸²

2. Províncies

El seu canvi de denominació només es pot realitzar a través d'una Llei de les Corts Generals segons el que prescriu l'art. 25.2 del Text Refós de Règim Local (TRRL),⁸³ aprovat pel RD Legislativo 781/1986, de 18 d'abril.⁸⁴ El citat precepte 25.2 té caràcter bàsic segons la disposició final 7.1.a) TRRL.

Doncs bé, aquesta norma —indisponible per a les comunitats autònomes— és absolutament incompleta. Si retrobem la reflexió anterior segons la qual «catalanitzar» i «transformar» són, per al legislador autonòmic, pel que fa a la seva aprovació, «canvis de denominació», llavors com es pot entendre que, per exemple, la disposició addicional de la Llei 5/1987, de 4 d'abril, del règim provisional de les competències de les diputacions provincials es refereixi a les «províncies de Barcelona, Girona, Lleida i Tarragona»?⁸⁵ I això, mèrit de la Llei, sense el procediment necessari per

82. Vid. en contra la STC 214/1989 FJ 10.

83. Contra el TRRL (en concret, negant el caràcter bàsic de l'art. 25.2) s'han interposat sengles recursos d'inconstitucionalitat per part del Parlament de Catalunya (núm. 826/1986) i del Consell Executiu (núm. 842/1986) els quals a 31 de març de 1991 no han estat encara resolts pel TC.

84. BOE núm. 96 i 97 de 22 i 23 d'abril de 1986.

85. El diari *La Vanguardia*, de 14 novembre de 1990, donava la notícia que: «El Grup Parlamentari Català, (...) ha presentado en el Congreso de los Diputados una proposición de ley en la que se pide el cambio de denominación oficial de las provincias de Gerona y Lérida por los nombres catalanes de Girona y Lleida, respectivamente. En la exposición de motivos de la citada proposición se mencionan los decretos del 27 de junio de 1980 que autorizaron a los ayuntamientos de ambas capitales de provincia a modificar su denominación. Asimismo, se recuerda el decreto de 30 de noviembre de 1833 que establece que las provincias tomarán el nombre de sus capitales respectivas, excepto las de Navarra, Alava, Guipúzcoa y Vizcaya. También se hace referencia a la aceptación popular y social de la mencionada toponimia por parte de los habitantes de las dos provincias y se apela a la tradición histórica, cultural y literaria. La documentación aportada por el Grup Parlamentari Català incluye además sendos

al canvi de nom de les províncies com es va fer en d'altres casos com el de «Asturias» (abans «Oviedo») modificat per la Llei 1/1983, de 5 d'abril,⁸⁶ o el cas de «La Rioja» (abans «Logroño») canviat per la Llei 57/1980, de 15 de novembre.⁸⁷

Respecte a la resta de disposicions del Text Refós que tracten altres aspectes d'aquesta matèria, no tenen el caràcter de normes bàsiques pel qual podran ser desplaçades per les normes autonòmiques en la seva aplicabilitat directa o eficàcia territorial,⁸⁸ restant simplement com a normes supletòries en el supòsit que no contradiguin l'esperit de la legislació de desenvolupament autonòmic.

3. Altres ens locals

D'altra banda, com hem vist, tant l'art. 14 LRBRL com la disposició addicional del RD 382/1986 es refereixen exclusivament als municipis, que són només un tipus de les entitats locals reconegudes al nostre ordenament jurídic, ja que —deixant de banda la província, i el seu assimilat l'illa, amb un procediment de modificació de nom diferent— l'art. 3.2 LRBRL atorga aquest caràcter també a altres ens.⁸⁹

Així doncs, si hom interpreta de forma restrictiva l'abast d'aquestes normes, es pot deduir que la declaració d'oficialitat de la denominació

*acuerdos de los plenos de las diputaciones provinciales de Lleida (18 de febrero de 1982) y Girona (21 de octubre de 1986) en los que se solicita por unanimidad la adopción de la denominación catalana». La proposición citada és la 122/1959 de llei publicada al BOCG núm. 65.1 de 23 de novembre de 1990 sèrie B. El Ministeri per a les Administracions Públiques es va mostrar favorable al canvi de denominació, ja que milloraria el grau d'identificació subjectiva entre els ciutadans i les demarcacions territorials i amb les administracions públiques que actuen a través de les demarcacions territorials segons la informació apareguda al diari *El País* de 6 de febrer de 1991, pàg. 26.*

86. BOE núm. 83 de 7/IV/1983.

87. BOE núm. 281 de 22/XI/1980.

88. *Vid.* STC 214/1989, de 21 de desembre, FJ 30, que va decidir precisament sobre la Llei 7/1985 (LRBRL). En el FJ 5 va declarar inconstitucional la prelatió de fonts de l'art. 5è de la LRBRL.

89. L'art. 3.2 de la LRBRL es refereix a: a) *Las Entidades de ámbito territorial inferior al municipal, instituidas o reconocidas por las comunidades autónomas, conforme el art. 45 de esta Ley.*

b) *Las Comarcas u otras entidades que agrupen varios municipios, instituidas por las comunidades autónomas de conformidad con esta ley y los correspondientes estatutos de autonomía.*

c) *Las áreas metropolitanas.*

d) *Las mancomunidades de municipios.»*

d'aquests altres ens podria haver estat assumida en (i per) la legislació de règim local autonòmica. Aquesta no ha estat l'opció del legislador català que a nivell de llei formal —l'adient— no fa, tampoc, cap al·lusió a aquest important punt: *vid.* títols V (entitats municipals descentralitzades), VI (comarca), VIII (entitats metropolitanes) i X (mancomunitats de municipis) de la LMRLC —respecte a la comarca, també el capítol IV del títol II de la LOCC.⁹⁰

Per últim, en relació amb l'aspecte formal de la publicació dels canvis de denominació, solament els de les comarques, com els dels municipis, han de ser comunicats a l'Administració de l'Estat als efectes de l'anotació en el registre general i de la publicació al *BOE* (art. 74 *RDPEL*).

V. CONCLUSIONS

La recerca realitzada permet constatar, com ha estat assenyalat, la importància d'una certa política de fets consumats en els diferents àmbits que tracta el treball. Així, cada ens que li pertoca de col·locar un determinat rètol, decideix de respectar o d'alterar la normativa pretesament aplicable al cas concret. Tanmateix, aquesta no pot ser considerada una de les aportacions de l'estudi, ja que aquest pretén ser intencionadament un treball de caràcter jurídic. Així, les conclusions tindran preferentment aquesta naturalesa.

La normativa estudiada ens permet observar que es fa, fonamentalment, una elecció per un sistema de bilingüisme, és a dir, normalment es demanen dues versions: una en llengua catalana i una altra en llengua castellana. Malgrat que hauria estat possible constitucionalment optar per un sistema de cooficialitat, on qualsevol de les dues llengües mencionades fóra suficient, cosa que en la vida real és el que realment s'observa. A Catalunya, això podria comportar la retolació única en català, donat que aquesta és la llengua pròpia de Catalunya i com es dedueix de la interpretació dels tractats internacionals vigents. Tampoc no s'ha usat el criteri de llengua fàcilment intel·ligible que en la CEE cada vegada té més impor-

90. Cal recordar que les lleis d'ordenació territorial només es refereixen a la denominació de les comarques —l'art. 83 LMRL i l'art. 10 LOCC— i de les mancomunitats de municipis —art. 113.3.c) LMRL—. Per tant, no es regulen les denominacions de les entitats metropolitanes i de les entitats municipals descentralitzades, malgrat que reglamentàriament s'exigeixen per a la seva inscripció al Registre d'Entitats Locals (Cfr. art. 115.4 a. 6.a. *RPDEL* respectivament). Amb tot, seria possible acudir a allò previst pels municipis de manera supletòria, ja que aquesta regulació té un caràcter generalista.

tància, a fi d'evitar una repetició onerosa en multiplicitat de llengües. Amb tot, fóra bo, en certs àmbits (autopistes, duanes...), usar d'elements simbòlics que poguessin ser fàcilment assimilables, donada la cada vegada més important comunicació internacional. El bilingüisme es dedueix tant de la normativa estatal (no bàsica) com de la de la Generalitat, fins i tot quan aquesta podria regular altrament per no estar, en absolut, condicionada per la legislació estatal. En conseqüència, cal des de la nostra opinió un esforç per reglamentar allò que la Constitució i l'Estatut d'Autonomia de Catalunya permeten. Val a dir, que les orientacions del Consell d'Europa i del Parlament Europeu poc ens serveixen a aquests efectes donada la poca vinculatorietat de la normativa europea i comunitària sobre l'objecte del nostre treball.

En concret, de l'estudi competencial s'ha posat de relleu que la qüestió de fons pertoca resoldre-la a la Generalitat, donat que disposa del títol competencial sobre normalització lingüística, el qual no sofreix cap limitació respecte els topònims que és una matèria sobre la qual la Generalitat pot actuar en exclusiva. A més, els altres dos camps estudiats són, en realitat, instrumentals respecte de la toponímia. La decisió sobre el nom és de la Generalitat; després es variaran aquelles denominacions incorrectes per aprovar les més genuïnes i, a continuació, es retolaran. Com hem assenyalat, sobre els canvis de denominació i sobre la retolació hi cap l'exercici per altres ens, els quals hauran de respectar el topònim declarat oficial. Tots els ens han d'utilitzar els topònims que siguin oficials d'acord amb les prescripcions de la Generalitat, almenys dins del territori de Catalunya. Solament, a efectes d'una oficialitat extraterritorial caldrà inscriure i publicar els noms acordats en registres estatals i en el *BOE*.

Per últim, pel que fa al règim lingüístic de cada àmbit caldria fer unes consideracions finals que ressalten els aspectes més problemàtics. Així, potser seria oportú facilitar la participació de la ciutadania en els processos de decisió sobre els noms de lloc i els dels carrers. Igualment entenem que han d'incrementar-se els convenis de col·laboració entre les institucions i òrgans implicats, a fi de no caure en una mena de batalla soterrada, especialment pel que fa a la retolació. Tot i que es tracti d'un títol competencial corresponent a la Generalitat de forma plena.

A més, en relació amb la retolació, cal assenyalar la connexió entre el RD estatal 334/1982 i el Decret català 106/1982. D'aquesta interrelació en resultava l'elecció d'un model bilingüista. L'art. 12 de la Llei 7/1983 (LNLC) no optava per aquest criteri i, en conseqüència, en operar com a norma superior i posterior derogaria el Decret 106/1982 i deixaria sense efecte el RD 334/1982. Tanmateix seria desitjable una regulació de detall

sobre les qüestions regulades en aquells reglaments. D'altra banda, el mateix precepte de la LNLC es refereix solament a la retolació de les vies depenents de la Generalitat de Catalunya, quan podria, segons la interpretació que fem de la jurisprudència del Tribunal Constitucional, referir-se a totes les vies que transcorrin pel territori de Catalunya. Finalment, l'art. 56 de la LTVMSV (Rd Leg 339/1990), que té pretensions de ser aplicat sobre aquesta matèria, no respecta la competència normalitzadora de la Generalitat, restringeix en un dels sentits possibles la interpretació dels Tractats internacionals aplicables i conculca àmbits materials propis de competència autonòmica (*vb.* carreteres intracomunitàries).

Pel que fa al tractament de la toponímia, la valoració de la LNLC és positiva, encara que es podria millorar si diferenciés entre el règim jurídic dels topònims majors i menors o si incorporés un règim sancionador per al supòsit d'incompliment. Amb tot, la llei permet ser desenvolupada subjectant certes activitats dels poders públics que operen a Catalunya i també dels particulars a fi de preservar l'ús d'una toponímia oficial en català. Respecte a la denominació de determinats ens locals es palesa una manca de regulació per modificar els noms triats, la qual cosa obligaria a repetir, parcialment, el procediment de constitució, en el cas d'un canvi de denominació. Aquesta dificultat es podria solventar amb una normativa que preveïés un procediment més simplificat com succeeix en la resta d'ens. Per acabar, l'art. 14.2 de la Llei 7/1985 (LRBRL) i l'art. 7.4 de la Llei 7/1986 (LOC) prescriuen, amb relació als topònims majors i menors, el tràmit d'inscripció en registres de caràcter estatal. Inscripció deguda per tots els topònims aprovats a Catalunya si es vol donar una eficàcia extraterritorial als noms acordats.

