

## AL VOLTANT DE QUARANTA ANYS D'OFICIALITAT I D'USOS INSTITUCIONALS DE LES LLENGÜES PRÒPIES DE LES COMUNITATS AUTÒNOMES

Lluís J. Segura Ginard\*

### Resum

En les darreres quatre dècades s'han implantat i desenvolupat en sis de les disset comunitats autònomes diversos règims de cooficialitat lingüística que han permès un ús generalitzat, i fins i tot preponderant, de les llengües pròpies d'aquests territoris per part de les administracions autonòmiques i locals, que ha estat compatible amb un respecte generalitzat del marc normatiu als drets lingüístics dels ciutadans. Això no obstant, els canvis experimentats en la jurisprudència del Tribunal Constitucional de la darrera dècada han engrandit l'asimetria ja existent entre els règims jurídics del castellà i els de la resta de les llengües oficials. Especialment a partir de la controvertida STC 31/2010, de 28 de juny, s'han difuminat alguns dels trets característics de l'oficialitat de les llengües pròpies, la qual cosa ha introduït incerteses en el seu règim jurídic i ha propiciat que la jurisprudència sigui menys permissiva respecte d'alguns dels usos institucionals d'aquestes llengües.

**Paraules clau:** cooficialitat lingüística; drets lingüístics; deure de coneixement; llengua pròpia; llengua oficial; ús oficial o institucional de la llengua; Administració pública; funció pública.

### FORTY YEARS OF OFFICIAL AND INSTITUTIONAL USE OF THE AUTONOMOUS COMMUNITIES' OWN LANGUAGES

#### Abstract

*In the last four decades, six of the seventeen autonomous communities have developed and implemented various co-official language regimes, which have allowed the widespread, and even predominant, use of the own languages of these territories by regional and local administrations. These policies are in line with a general respect for the regulatory framework governing the linguistic rights of citizens. However, the changes observed in the legal decisions taken by the Constitutional Court over the last decade have broadened the asymmetry that exists between the legal frameworks governing Spanish and the other official languages. Especially after the controversial Constitutional Court Judgement No. 31/2010 of 28 June, some of the features that had come to characterise the officiality of autonomous communities own languages have become blurred, introducing uncertainty into their legal regimes and rendering the jurisprudence in this field less permissive with respect to some of the institutional uses of these languages.*

*Keywords: co-officiality of languages; linguistic rights; duty to know; own language; official language; institutional or official use of the language; public administration; public service.*

---

\* Lluís J. Segura Ginard, director de l'Institut d'Estudis Autonòmics de les Illes Balears. [lsegura@iea.caib.es](mailto:lsegura@iea.caib.es)

Article rebut el 07.11.2019. Avaluació cega: 12.03.2019. Acceptació de la versió final: 09.12.2019

**Citació recomanada:** Segura Ginard, Lluís J. (2019). Al voltant de quaranta anys d'oficialitat i d'usos institucionals de les llengües pròpies de les comunitats autònomes. *Revista de Llengua i Dret, Journal of Language of Law*, 72, 5-20. <https://doi.org/10.2436/rld.172.2019.3376>

## **Sumari**

- 1 Introducció
- 2 La igualtat constitucional entre llengües oficials
- 3 L'elecció de la llengua per part dels poders públics i l'ús preponderant de les llengües pròpies
- 4 La presumpció de coneixement de la llengua com a nota essencial de l'oficialitat
- 5 La projecció de l'oficialitat en alguns usos institucionals
  - 5.1 El procediment administratiu
  - 5.2 Les comunicacions amb els ciutadans
  - 5.3 La contractació pública
  - 5.4 L'Administració electrònica
  - 5.5 Altres usos institucionals
- 6 La capacitació lingüística dels empleats públics
- 7 Brevíssima referència a l'ús de les llengües pròpies en els àmbits judicial i parlamentari
- 8 Consideracions finals
- Referències bibliogràfiques

## 1 Introducció

En l'etapa que comença amb l'aprovació l'any 1979 dels estatuts d'autonomia del País Basc i de Catalunya i arriba fins a finals de 2019, l'Estat espanyol ha esdevingut un estat plurilingüe caracteritzat per l'existència, en sis de les disset comunitats autònomes, de règims de cooficialitat lingüística o, com prefereix denominar un important sector de la doctrina, de *doble oficialitat lingüística*. Es tracta, per tant, de territoris en els quals, d'acord amb la Constitució i els estatuts d'autonomia respectius, es reconeix la llengua pròpia d'aquestes comunitats, juntament amb la llengua castellana, com a vehicle de comunicació entre els ciutadans i els poders públics i entre aquests mateixos, de manera que les actuacions dels poders públics i dels ciutadans realitzades en qualsevol dels dos idiomes oficials adquireixen validesa i eficàcia plenes.

L'ús de les llengües per part dels poders públics en tot tipus d'actuacions orals i escrites es coneix com a *ús oficial* o *ús institucional*. Els poders públics empen generalment les llengües que han estat declarades oficials, si bé és cert que en algunes ocasions també poden fer ús d'altres llengües que no tenen aquesta condició en el territori corresponent. En aquest treball s'analitzen les qüestions que afecten els usos institucionals entesos principalment com a *usos administratius* de les llengües pròpies de les comunitats autònomes diferents de la castellana.

En aquestes darreres dècades l'ordenació dels usos institucionals de les llengües oficials diferents del castellà ha anat guanyant progressivament densitat i complexitat, al temps que s'ha vist fortament influïda pels avatars de la jurisprudència. El concepte de *llengua oficial*, aplicat a les llengües autonòmiques, ha experimentat una certa evolució, marcada sens dubte pels pronunciaments del Tribunal Constitucional en els darrers deu anys. En termes generals, es pot afirmar que, en els territoris amb dues llengües oficials, el marc normatiu i jurisprudencial ha permès consolidar un ús generalitzat i fins i tot preponderant de les llengües pròpies de les comunitats autònomes en els àmbits institucional i administratiu que ha estat conciliable amb una legislació autonòmica respectuosa amb els drets lingüístics dels ciutadans. Nogensmenys, avui encara hi ha qüestions polèmiques o pendents de resoldre que obliguen a ser més prudents en la valoració del camí recorregut.

En aquest context, el propòsit d'aquesta exposició és tan sols sobrevolar la legislació, la jurisprudència i la doctrina que s'han produït en els darrers quaranta anys en matèria d'usos institucionals d'aquestes llengües, a fi de posar en relleu algunes idees per entendre millor d'on venim, on som i cap on anem. Tot això amb una atenció especial a l'ordenació dels usos lingüístics institucionals de les administracions autonòmiques i locals.<sup>1</sup>

## 2 La igualtat constitucional entre llengües oficials<sup>2</sup>

L'article 3, apartat primer, de la Constitució espanyola proclama el castellà com a llengua oficial de l'Estat, mentre que l'apartat segon d'aquest article disposa que les altres llengües espanyoles seran també oficials en les respectives comunitats autònomes d'acord amb els seus estatuts d'autonomia. Després de quaranta anys de legislació lingüística postconstitucional, cal demanar-se si l'eusquera, el català i el gallec són realment *també* oficials en els territoris respectius. És a dir, la qüestió que s'ha d'abordar és si els règims territorials de cooficialitat lingüística han aconseguit una igualtat jurídica substancial entre la llengua castellana i les llengües pròpies quan els estatuts d'autonomia així ho permeten.

No hi ha dubte que la resposta és negativa per raó de l'asimetria que caracteritza els règims de cooficialitat en les dites comunitats autònomes. Aquesta asimetria fins ara s'explicava per dues raons. En primer lloc, perquè el castellà és llengua oficial a tot l'Estat i tots els espanyols poden usar-lo en qualsevol comunitat autònoma amb plena validesa i eficàcia jurídica, mentre que les llengües pròpies són oficials en àmbits territorials determinats i només en aquests poden ser usades amb plena validesa i eficàcia jurídica. En segon

1 L'enfocament donat a aquest treball i les limitacions relatives a la seva extensió impedeixen tractar amb deteniment la problemàtica específica d'altres llengües autonòmiques que actualment no tenen la condició d'oficials, com per exemple el bable o asturià o la llengua aragonesa, però que són objecte de regulacions que s'ocupen del seu ús en les relacions entre les administracions i els ciutadans. Per les mateixes raons tampoc no pot ser objecte d'atenció el règim específic de l'aranès, ni l'ús de les llengües autonòmiques, oficials i no oficials, per part de l'Administració de l'Estat.

2 Tant el concepte de *llengua oficial* com les característiques dels models de cooficialitat lingüística establerts pels estatuts d'autonomia i les asimetries que comporten han estat objecte d'una gran atenció per part dels estudiosos del dret lingüístic, especialment a partir de les STC 82, 83 i 84 de 1986. Cal remetre's en aquest punt a algunes obres de referència, com les següents: Milian (1984), Pérez (2006) i Vernet (2003: 85-138).

lloc, aquesta asimetria es reflecteix en relació amb els deures de caràcter lingüístic. D'acord amb l'article 3 del text constitucional, tots tenen el deure de conèixer el castellà, la qual cosa es tradueix jurídicament en una presumpció general de coneixement d'aquesta llengua, que, llevat de casos excepcionals, impedeix als ciutadans al·legar-ne el desconeixement davant les actuacions dels poders públics.

En canvi, el Tribunal Constitucional s'ha mostrat contrari al fet que es pugui fer derivar de la Constitució i dels estatuts d'autonomia un deure general de coneixement de les llengües pròpies en els respectius territoris i, per tant, ha negat que se'n pugui establir una presumpció general de coneixement. Conseqüentment, qualsevol ciutadà pot al·legar el desconeixement d'aquestes llengües davant les actuacions de qualsevol poder públic del territori. El primer pronunciament de l'alt tribunal va tenir per objecte una llei del Parlament de Galícia que va introduir aquest deure (STC 84/1986, FJ 2); més endavant, la STC 31/2010 va reinterpretar el sentit del deure de coneixement de l'article 6.2 de l'Estatut català de 2006 (FJ 14, lletra *b*). Aquesta posició, que nega a qualsevol legislador la facultat d'introduir el deure esmentat, té el seu revers en altres decisions del Tribunal en què s'accepta l'establiment de deures lingüístics de caràcter específic lligats a les denominades relacions de subjecció especial (STC 337/1994, de 23 de desembre, i 31/2010, de 28 de juny).

Doncs bé, principalment per obra de la jurisprudència constitucional, i de manera especial a partir de la controvertida STC 31/2010, s'ha fet encara més evident l'asimetria esmentada i s'ha fet més profunda la bretxa entre els règims d'oficialitat, atès que s'han afeblit les estructures conceptuals en què tradicionalment es basaven l'oficialitat de les llengües autonòmiques i els seus usos institucionals. N'és un exemple el fet que ara més que mai hi hagi una negació pràcticament total de la virtualitat del concepte jurídic de *llengua pròpia* i que s'estiguin introduint determinades limitacions a l'ús autònom d'aquestes llengües en l'àmbit administratiu en virtut de la doctrina de l'equilibri lingüístic.

En aquest sentit, és il·lustratiu el fet que, en els anys vuitanta i noranta del segle passat, s'havia admès sense gaires controvèrsies l'ús autònom i general de les llengües oficials –si més no a les comunitats que tenen el català o el gallec com a llengua pròpia–, la qual cosa feia possible implantar, en l'àmbit dels usos institucionals, una presència habitual i fins i tot majoritària o preponderant de les llengües autonòmiques, que es conciliava amb naturalitat amb la garantia del dret d'opció lingüística dels ciutadans, sense exigir regles especials en favor de la llengua castellana i dels seus parlants. I tot això, en gran mesura, perquè l'ordenació dels usos oficials per part dels poders públics autonòmics no s'adreçava únicament a l'objectiu que les llengües fossin vehicles eficaços i segurs de comunicació amb els ciutadans, sinó també a complir els legítims imperatius de normalització lingüística plasmats en els diversos estatuts d'autonomia.

Transcorregudes quatre dècades de dret lingüístic, tal vegada s'ha entrat en un període en què, especialment per part d'alguns dels sectors més refractaris al pluralisme lingüístic, se subestima la necessitat de les polítiques de defensa i protecció de les llengües autonòmiques. Aquest plantejament afecta l'aplicació de l'oficialitat d'aquestes llengües i això es posa de manifest en l'exigència jurisprudencial d'un equilibri lingüístic rígid que sovint retalla les possibilitats d'ús autònom de les llengües pròpies. Un rigor excessiu en els requeriments d'igualtat formal entre llengües acaba per accentuar la desigualtat real, a més de donar peu a interpretacions limitadores de les conseqüències de l'oficialitat de les llengües pròpies, sense, per a això, que hi hagi ancoratge en els textos constitucional i estatutaris.

### **3 L'elecció de la llengua per part dels poders públics i l'ús preponderant de les llengües pròpies<sup>3</sup>**

Una de les apreciacions que es desprenen de l'observació del període objecte d'examen és que no hi ha poders públics, ni tan sols els estatals, que usin una sola llengua en les seves actuacions cap als ciutadans. És inevitable per tant la referència, en plural, a les *llengües* de les administracions autonòmiques i locals. En efecte, en la mesura en què l'ordenament jurídic regula amb profusió els usos institucionals de les llengües i que els ciutadans gaudeixen de drets lingüístics, les administracions públiques no disposen en general de la possibilitat d'elegir lliurement una o altra llengua i, en conseqüència, estan obligades a fer ús d'ambdues llengües oficials i a adequar-se a les regles d'ús lingüístic establertes per a cada situació i relació jurídiques.

<sup>3</sup> El concepte de *llengua pròpia* va merèixer l'atenció preferent de la doctrina des dels anys vuitanta. A més dels treballs esmentats en la nota 1, vegeu Puig Salellas (1987) i també Colom (2011).

Dit amb altres paraules, en el marc dels règims de cooficialitat lingüística la posició reconeguda en termes generals als ciutadans i als poders públics no és una posició paritària. Mentre que els primers són titulars de drets lingüístics que poden exercir generalment sense traves normatives, optant en cada cas per una o altra llengua oficial sense haver-ho de justificar, els poders públics no disposen d'un marge ampli de lliure decisió, atès que han d'emprar les llengües oficials d'acord amb un seguit de regles que emanen de la Constitució, dels estatuts d'autonomia i de la legislació lingüística, de manera que la solució a la qüestió de quina llengua oficial s'ha d'emprar en cada moment està generalment predeterminada per l'ordenament jurídic.

Es deriva d'això que no hi ha, ni hi pot haver, en l'àmbit administratiu, decisions que estableixin un ús exclusiu d'una llengua oficial amb caràcter general. D'altra banda –i llevat que disposi una altra cosa el legislador competent–, no és preceptiu l'ús simultani d'ambdues llengües oficials de manera generalitzada. Es pot afirmar, en conseqüència, que el funcionament quotidià de les administracions dona com a resultat un bilingüisme variable, que implica en general l'ús autònom de cada llengua oficial i que respon sens dubte a la pluralitat lingüística de la societat a la qual aquelles serveixen. Això, com és lògic, és més fàcil de comprovar amb relació a Galícia, Catalunya, la Comunitat Valenciana i les Illes Balears, perquè els règims lingüístics del País Basc i de la Comunitat Foral de Navarra estan marcats en gran mesura pel principi de bilingüisme.

Dit això i atès que ambdues llengües oficials han de ser usades preceptivament, la qüestió que es planteja és si és possible un ús majoritari de les llengües pròpies per part dels poders públics autonòmics, tot respectant el dret de tria lingüística que facin els ciutadans. La resposta era abans i és ara afirmativa, tot i que la jurisprudència ha emfasitzat darrerament una visió formal de la paritat lingüística que podria contradir aquesta conclusió.

Tant la legislació com la jurisprudència han anat reconeixent la possibilitat d'un ús normal i habitual de les llengües pròpies en els àmbits administratius autonòmic i local, sempre que no s'afectés l'estatus constitucional de la llengua castellana i no es vulneressin els drets lingüístics. Però després de la STC 31/2010 i d'altres de posteriors, de la declaració d'oficialitat de les llengües autonòmiques, juntament amb el seu caràcter de pròpies, no sembla que pugui deduir-se sempre una major presència d'aquestes en els usos institucionals. El missatge enviat pel Tribunal Constitucional va en una altra direcció, com és ben sabut: es considera contrària a la Constitució la preferència en l'ús de les llengües pròpies; entre llengües oficials hi ha d'haver equilibri; totes les llengües oficials han de poder ser usades normalment pels poders públics; aquests han de tenir una conducta lingüística neutra, etc.<sup>4</sup>

És cert, això no obstant, que en la sentència esmentada sobre l'Estatut català s'admet l'ús habitual o per defecte de les llengües pròpies, però una de les claus de la seva doctrina es troba en el fet que aquesta possibilitat es justifica tan sols per raons lligades a les necessitats de protecció i de promoció d'aquestes llengües. S'adverteix, per tant, que per a l'alt tribunal és possible, en atenció a la necessitat de corregir una situació històrica d'infravaloració, una major presència de les llengües pròpies i que l'ordenament jurídic no imposa en general l'ús simultani de les llengües oficials en les actuacions administratives. Cal remarcar que aquesta idea evidencia una certa contradicció amb altres orientacions del mateix Tribunal, reflectides en pronunciaments com els de les STC 46/1991, de 28 de febrer, i 337/1994, ja esmentada. En aquesta darrera, per exemple, es va admetre que les llengües pròpies poden esdevenir centre de gravetat del sistema educatiu autonòmic.

La doctrina de la STC 31/2010 suscita, entre d'altres, dues observacions d'interès. En primer lloc, es constata la manca de rellevància jurídica de la noció de *llengua pròpia*, clarament dinamitada pel Tribunal Constitucional en reformular-ne el significat de manera oposada a la que havia considerat gran part de la doctrina especialitzada. Per al Tribunal, el caràcter de *pròpia* –plasmada en els estatuts d'autonomia– no confereix un plus a l'oficialitat i, per tant, no es pot admetre que, només per aquesta condició, hi hagi usos institucionals preponderants d'aquestes llengües.

<sup>4</sup> El tractament de les qüestions lingüístiques en la STC 31/2010 ha generat nombrosos comentaris crítics per part de la doctrina. Vegeu, entre d'altres, Milian (2011), Pons (2011) i Segura (2011). Per a una anàlisi d'aquesta sentència des de la perspectiva dels conceptes de llengua pròpia i de deure lingüístic, vegeu també Vernet (2015: 62-69). En tots aquests treballs hi ha referències a altres comentaristes destacats de la dita sentència.

En segon lloc, s'adverteix que no hi ha rastre en la jurisprudència constitucional de lligams entre la possibilitat d'un ús majoritari de les llengües pròpies i el principi d'autonomia.<sup>5</sup> Per al Tribunal Constitucional (STC 31/2010 FJ 12.a), la intensitat de l'ús habitual de les llengües pròpies només s'entén justificat en la mesura que permet corregir situacions històriques de desequilibri lingüístic, amb la qual cosa es nega que aquest ús majoritari pugui ser fruit de la lliure decisió dels parlaments autonòmics al marge de les polítiques lingüístiques i, per tant, fins i tot en àmbits concrets en què les necessitats de normalització lingüística siguin escasses. El fet de supeditar l'ús preponderant de les llengües pròpies tan sols als objectius temporals de les polítiques esmentades –limitació que, per cert, no troba suport explícit en els textos constitucional i estatutaris– comporta riscos fàcils d'intuir. N'és un exemple la STC 165/2013, de 26 de setembre, en què es va admetre la rebaixa en l'exigència de capacitació lingüística dels empleats públics de la Comunitat Autònoma de les Illes Balears sobre la base que, segons el Tribunal Constitucional, es podia acceptar que el procés de normalització lingüística en l'Administració balear es trobava ja en una etapa molt avançada.

#### **4 La presumpció de coneixement de la llengua com a nota essencial de l'oficialitat<sup>6</sup>**

Una part de l'asimetria entre el castellà i les llengües pròpies, a què abans s'ha fet referència, deriva de la negativa del Tribunal Constitucional a reconèixer qualsevol presumpció de coneixement de les llengües pròpies de les comunitats autònomes, la qual cosa ha portat a l'admissió incondicionada de la possibilitat d'al·legar el seu desconeixement i a introduir limitacions a l'ús institucional d'aquestes llengües. L'oficialitat comporta l'ús autònom de la llengua amb caràcter general i es basa en la presumpció que és una llengua coneguda, en major o menor mesura, pels seus destinataris en funció de cada situació comunicativa. Totes les llengües oficials són òbviament llengües parlades per una part significativa dels habitants d'un determinat territori, d'aquí que es proclami el dret d'opció lingüística dels ciutadans.

En relació amb el castellà, no cal insistir en el fet que el deure de conèixer aquesta llengua, proclamat en l'article 3 de la Constitució, s'ha d'entendre precisament com a presumpció general de coneixement per part de tots els espanyols, tal com ha afirmat el Tribunal Constitucional. Pel que fa a les llengües autonòmiques, la història i la realitat confirmen que són llengües conegudes per una part significativa dels habitants dels respectius territoris, perquè d'una altra manera no haurien esdevingut oficials. Aquest coneixement és encara més evident en el moment actual en què el sistema educatiu, els mitjans de comunicació i les polítiques de foment i protecció de les llengües pròpies de les comunitats autònomes han incrementat el nombre de persones que poden entendre aquestes llengües.

El Tribunal Constitucional ha acceptat, com no podia ser d'altra manera, l'ús autònom d'aquestes llengües, però al mateix temps ha negat l'existència d'un deure jurídic general de coneixement de les llengües autonòmiques; tan sols ha admès l'establiment de deures lingüístics de caràcter específic en l'àmbit de les denominades relacions de subjecció especial, que fins i tot poden comportar obligacions d'ús de les llengües pròpies. Amb aquest plantejament, la jurisprudència constitucional ha negat l'existència d'una presumpció general de coneixement de les llengües pròpies per a totes les persones que es troben en un territori amb cooficialitat lingüística, de manera que els ciutadans poden al·legar-ne el desconeixement davant les actuacions dels poders públics. Per tant, també s'ha barrat el pas a interpretacions segons les quals es podria reconèixer una presumpció limitada per a àmbits territorials o subjectius determinats, cosa que certament respondria a la realitat.

Les afirmacions precedents suggereixen algunes idees. En primer lloc, sembla clar, especialment després de quaranta anys de dret lingüístic postconstitucional a l'Estat espanyol, que no té sentit negar radicalment la presumpció de coneixement de les llengües pròpies, si més no pel que fa a les persones que tinguin la condició de residents en les àrees geogràfiques en què hi ha estatus de cooficialitat lingüística. Aquesta presumpció s'intueix fins i tot més intensa en determinats supòsits com, per exemple, el de les persones que han cursat els estudis en la llengua pròpia. Ara bé, és cert que aquesta presumpció podria operar amb menys dificultats respecte de les llengües d'arrel romànica, més pròximes al castellà, i per tant més fàcilment intel·ligibles.

<sup>5</sup> Vegeu Segura (2011: 107-110).

<sup>6</sup> Entre la bibliografia sobre els deures de caràcter lingüístic és aconsellable consultar els treballs següents: Agirreazkuneaga (1991), Milian (2016), Segura (2011: 93-96) i Vernet (2007: 29-33 i 77-89).

El reconeixement d'una certa presumpció de coneixement de llengües com, per exemple, el gallec o el català, permetria acudir amb més força a la idea de càrrega de coneixement lingüístic, que és inherent a la idea d'oficialitat, de manera que s'admetés que, en un àmbit geogràfic amb dues llengües oficials, les persones que hi resideixin, i que puguin al·legar el desconeixement de la llengua de la comunitat autònoma, tenen amb caràcter general la càrrega de respectar l'ús indistint d'ambdues llengües per part dels poders públics i, en tot cas, de sol·licitar expressament d'aquests poders que es comuniquin amb elles en castellà. Admetre aquesta *càrrega general de respecte* —que suposa realment haver de tolerar o de suportar els efectes de l'oficialitat—, i fer passos en la direcció exposada, és sens dubte avançar cap a la igualtat real entre els règims jurídics de les llengües oficials.

D'altra banda, s'imposa una referència a la naturalesa de la facultat d'al·legar vàlidament el desconeixement de les llengües pròpies per part dels ciutadans que s'adrecen als poders públics. Com ha assenyalat el Tribunal Constitucional, es presumeix que tots els ciutadans espanyols coneixen la llengua oficial de l'Estat, de manera que no poden al·legar-ne desconeixement davant les actuacions d'aquests poders realitzades en aquesta llengua, contràriament a allò que s'assenyala respecte de les llengües pròpies de les comunitats autònomes. Doncs bé, tot i que la jurisprudència no sotmet en general a cap límit la facultat d'al·legar el desconeixement de les llengües autonòmiques i de sol·licitar la traducció de documents al castellà, com també la possibilitat de demanar que s'efectuïn les comunicacions administratives en aquesta llengua, des d'una perspectiva jurídica cal objectar la possibilitat de fer ús d'aquest dret de manera absolutament incondicionada quan es donen determinades circumstàncies. Amb això es vol posar sobre la taula la virtualitat de les figures regulades en l'article 7 del Codi civil: si s'admet que tots els drets s'han d'exercir d'acord amb el principi de bona fe i que l'ordenament jurídic prohibeix l'abús del dret, es podrà concloure raonablement que els poders públics poden desestimar les al·legacions de desconeixement de les llengües oficials diferents de la castellana quan aquestes es formulin amb caràcter merament tàctic o dilatori o quan clarament estiguin mancades de fonament i no hi hagi risc d'indefensió. És aquest un aspecte del dret lingüístic, sens dubte delicat, que fins ara ha rebut poca atenció.<sup>7</sup>

Finalment, cal observar que l'admissió d'una certa presumpció de coneixement de les llengües pròpies i de l'existència d'una correlativa càrrega de caràcter lingüístic són elements que reforcen la idea que l'ús autònom d'aquestes llengües no produeix *per se* efectes discriminatoris ni lesió dels drets lingüístics dels ciutadans. Des d'aquesta perspectiva, per exemple, la retolació d'un senyal de trànsit per informar dels horaris en què l'estacionament està permès, feta exclusivament en gallec, no es pot considerar discriminatòria ni contrària als drets de les persones castellanoparlants que puguin llegir el dit senyal. El contrari suposa certament la negació del caràcter de llengua oficial.

## 5 La projecció de l'oficialitat en alguns usos institucionals

Les consideracions precedents tenen la seva projecció en les diverses manifestacions lingüístiques de l'actuació administrativa en l'àmbit del que es denominen *usos oficials* o *usos institucionals*. Examinant com s'ordenen aquests usos en cada cas, i quina ha estat la posició de la jurisprudència, es pot comprovar si l'oficialitat de les llengües pròpies desplega o no el seu potencial. Convé recordar que hi ha una important jurisprudència contenciosa administrativa que ha obtingut un relleu especial a partir de 2010, en la mesura que té per objecte nombroses disposicions reglamentàries reguladores dels usos lingüístics en sectors com ara les administracions autonòmiques, les entitats locals o les universitats.<sup>8</sup> Tot seguit s'analitzen alguns usos institucionals.

<sup>7</sup> Vegeu Pou (2007: 150-151) i, especialment, les notes de la seva pàgina 151, que inclouen referències a pronunciaments judicials i treballs doctrinals que desvinculen la indefensió del desconeixement d'una llengua oficial.

<sup>8</sup> Entre els pronunciaments judicials que, en els darrers anys, han apreciat la il·legalitat parcial d'algunes disposicions reglamentàries reguladores dels usos lingüístics en l'àmbit institucional o administratiu, vegeu les sentències de la Sala Contenciosa Administrativa del Tribunal Superior de Catalunya 316/2012, de 23 de maig; 444/2012, de 5 de juliol; 178/2013, de 6 març, i 312/2015, de 7 de maig. Igualment s'han de destacar les sentències de la mateixa Sala del Tribunal Superior de Justícia del País Basc 253/2016, de 13 de juny, i 404/2016, de 28 de setembre. Vegeu així mateix la Sentència dictada per la Sala Contenciosa Administrativa del Tribunal Superior de Justícia de la Comunitat Valenciana 330/2018, de 19 de juliol.

## 5.1 El procediment administratiu<sup>9</sup>

Convé començar per un àmbit d'especial transcendència com és el del procediment administratiu, en què el legislador bàsic estatal, ja des de 1992, s'ha limitat, d'una banda, a regular l'ús de la llengua en els procediments tramitats pels òrgans de l'Administració de l'Estat, tot deixant a la legislació de les comunitats autònomes la regulació d'aquesta qüestió en els procediments de caràcter autonòmic o local, i, d'altra banda, a garantir que l'Administració instructora tradueixi al castellà els documents, els expedients o les parts d'aquests que hagin de tenir efectes fora del domini lingüístic, com també els documents adreçats a les persones interessades que ho sol·licitin expressament.

Si bé les primeres lleis lingüístiques autonòmiques ja contenien algunes regles en matèria de procediment, avui la Llei 39/2015, d'1 d'octubre, del procediment administratiu comú de les administracions públiques, ha refrendat els dos models existents: d'una banda, el que se segueix a les administracions dels País Basc i de la Comunitat Foral de Navarra, que en general tendeix a una tramitació bilingüe dels procediments, si bé amb excepcions pel que fa a les entitats locals d'acord amb la Llei basca 2/2016, de 7 d'abril, i, d'altra banda, el model adoptat en la resta de les comunitats autònomes bilingües, en què els poders públics poden optar per una conducció del procediment que afavoreixi l'ús de les llengües pròpies. De fet, les normatives catalana, valenciana i balear faculden actualment les respectives administracions autonòmiques i locals per adoptar decisions sobre la tramitació del procediment que permeten distingir clarament entre la llengua de tramitació (que és l'autonòmica) i la llengua de comunicació o de relació amb les persones interessades (que és una o altra llengua oficial en funció de l'elecció que en facin les persones interessades).<sup>10</sup>

Aquesta distinció suscita la qüestió de fins a quin punt cal reconèixer un dret a la *tramitació* del procediment en la llengua preferida pel ciutadà. En la Llei bàsica 39/2015 es lliga el dret d'opció lingüística a la tramitació del procediment en la llengua triada per la persona interessada, si bé es preveuen excepcions si hi ha una pluralitat de persones interessades. Ara bé, s'ha de traslladar necessàriament aquest model a les administracions autonòmiques i locals? Una defensa encesa del dret del ciutadà a la tramitació del procediment en la llengua oficial que esculli i, per tant, al fet de conèixer tots els detalls del procediment, la trobem en el vot particular del magistrat Juan Antonio Xiol Ríos que acompanya la STC 165/2013, ja esmentada, per a qui aquest dret derivaria del mateix règim de cooficialitat i seria corollari del dret a ser atès i correspost en la llengua oficial preferida. Contràriament a aquesta tesi, cal constatar la dificultat de fer derivar, del dret d'opció lingüística, un pretès dret a conèixer, en una llengua diferent de l'emprada per l'Administració instructora, tots i cada un dels documents integrants de l'expedient, i molt menys encara d'aquells que reflecteixen actuacions internes sense efectes *ad extra*. Caldria demanar-se fins a quin punt la tesi de la tramitació dels procediments a la carta, segons les preferències lingüístiques de cada ciutadà en cada moment, no suposa la dissolució de les facultats d'autoorganització de les administracions i l'erosió de la competència del legislador autonòmic per desplegar la legislació bàsica en matèria de procediment, com també per decidir que la llengua pròpia sigui la llengua de treball en les organitzacions administratives. Així mateix, fins i tot es podria objectar la tesi del vot particular esmentat des del punt de vista dels principis d'eficàcia i d'eficiència que han de guiar el funcionament de les administracions públiques.

Finalment, hi ha un altre aspecte en matèria de procediment administratiu que mereix ser destacat breument en la mesura que és expressiu en la pràctica d'una certa limitació de l'oficialitat de les llengües pròpies: l'existència de procediments administratius relacionats amb la llibertat de prestació de serveis i amb la contractació pública en què, en gran mesura, tan sols és admissible l'ús de llengües oficials de la Unió Europea. Això suposa l'ús preceptiu del castellà, circumstància que fa innecessari o redundant l'ús de les llengües pròpies per part de les administracions autonòmiques i locals, llengües que avui no són oficials de les institucions comunitàries.

## 5.2 Les comunicacions amb els ciutadans

La legislació lingüística ha perseguit sempre assegurar la comunicació bidireccional en la llengua oficial escollida pel ciutadà. L'exercici del dret d'opció lingüística, tant en el seu vessant actiu com passiu, condiciona

<sup>9</sup> En matèria d'ús de les llengües en el procediment administratiu, vegeu especialment Aguado (2012) i Nogueira (2017).

<sup>10</sup> Aquesta distinció apareix clarament, per exemple, en els articles 12, 15, 19 i 23 del Decret 49/2018, de 21 de desembre, sobre l'ús de les llengües oficials en l'Administració de la Comunitat Autònoma de les Illes Balears.



l'Administració, la qual ha de realitzar les comunicacions i notificacions en la llengua triada pel particular, atès que d'altra manera es podria produir discriminació i, en casos com el dels procediments sancionadors, indefensió. Això és així dins i fora de l'àmbit del procediment administratiu.

Fins a la STC 31/2010 s'ha admès sense dificultat que l'exercici del dret d'opció lingüística es pot supeditar a la càrrega de sol·licitar a l'Administració la recepció de comunicacions i notificacions en la llengua oficial escollida. Les regulacions estatals, autonòmiques i locals anteriors a 2010 no han estat posades en qüestió pel que fa a la dita càrrega, l'aixecament de la qual, per altra banda, mai no ha exigut cap formalitat especial. A aquest respecte, convé recordar que el Tribunal Constitucional va admetre en aquella sentència (FJ 23) la constitucionalitat de l'article 50.5 de l'Estatut català, si bé sempre que s'arbitrin els mecanismes pertinents per tal que el dret dels ciutadans a rebre les comunicacions en castellà es pugui fer efectiu sense formalitats ni condicions que redundin per a aquests en una càrrega o en una obligació que els converteixi en subjecte actiu davant les administracions.

Quin ha estat l'impacte d'aquest pronunciament en l'ordenació dels usos oficials? Doncs bé, és imprescindible assenyalar que cap disposició legal estatal o autonòmica, que supedita el dret a rebre comunicacions en la llengua oficial triada pel ciutadà al fet que aquest ho sol·liciti, no ha estat discutida davant el Tribunal Constitucional; no gensmenys, alguna regulació recent ja ha tengut en compte la doctrina de la STC 31/2010.<sup>11</sup>

La tesi de la STC 31/2010 presenta dificultats evidents d'aplicació. D'entrada no queda clar a quins mecanismes, adreçats a evitar càrregues o formalitats, es refereix el Tribunal. Es tracta de mecanismes normatius? Correspon a les administracions establir-los en cada tipus d'actuació administrativa? D'altra banda, pretén el Tribunal que les administracions intueixin les preferències lingüístiques dels ciutadans o s'avancin a les necessitats d'aquests? Autors com Antoni Milian defensen la idea que allò que realment ha pretès el Tribunal no és que es prescindeixi totalment de les manifestacions dels ciutadans en relació amb la llengua, sinó que les càrregues lingüístiques siguin equitatives, de manera que, sigui quina sigui la llengua oficial elegida pel ciutadà, les administracions actuïn d'igual manera.<sup>12</sup>

Altres autors, com Iñigo Urrutia,<sup>13</sup> suggereixen l'establiment de regles en virtut de les quals es determinin les conseqüències per als usos oficials en funció de les actuacions dels particulars, per exemple, tenint en compte si el ciutadà inicia un procediment o interposa un recurs en una determinada llengua. Aquesta tesi contrasta amb la realitat d'algunes comunitats autònomes, en què és molt habitual que els ciutadans no posin en qüestió la llengua emprada per l'Administració quan no és la que aquests han utilitzat, de manera que, per diverses raons, admeten amb naturalitat les comunicacions en una llengua i participen en les actuacions administratives en una altra.

Un altre punt d'interès és el relatiu a l'abast del dret a ser atès i correspost en la llengua oficial elegida que, després de quaranta anys de legislació lingüística, segueix plantejant una problemàtica jurídica que no ha quedat resolta en l'àmbit normatiu. Es tracta especialment del problema de les respostes negatives, tardanes o insuficients de les administracions respecte de la sol·licitud de recepció de comunicacions i notificacions en la llengua triada pel ciutadà quan és diferent de l'emprada per l'Administració. La normativa lingüística autonòmica i local rarament s'ha ocupat d'aquests aspectes que poden afectar, de manera especialment intensa, les garanties de les persones interessades en el procediment administratiu. Com fàcilment es comprèn, les notificacions practicades en una llengua oficial diferent de l'exigida pel ciutadà susciten problemes de validesa i eficàcia que fora bo tractar normativament, entre altres coses per garantir un règim jurídic comú respecte a totes les llengües oficials.

### 5.3 La contractació pública<sup>14</sup>

Els usos oficials es projecten també en matèria de contractació pública, i no solament pel que fa als procediments de contractació, sinó sobretot pel que fa les denominades *clàusules lingüístiques*. La finalitat pública d'aquestes no és altra que estendre el mateix règim lingüístic de les organitzacions administratives a

<sup>11</sup> Vegeu, per exemple, l'art. 6.3 de la Llei 2/2016, de 7 d'abril, d'institucions locals d'Euskadi.

<sup>12</sup> Vegeu Milian (2012: 107).

<sup>13</sup> Vegeu Urrutia (2017: 39-143).

<sup>14</sup> Vegeu Amoedo (2018).

l'àmbit de la prestació de serveis públics mitjançant subjectes privats, a fi de seguir aplicant les polítiques de foment de les llengües pròpies i, al mateix temps, de garantir els drets lingüístics dels ciutadans.

Tot i que, des de finals dels anys vuitanta, en el País Basc i en altres territoris s'havien introduït aspectes relatius a la llengua en aquest àmbit, és precisament en els darrers anys quan es pot assistir al fenomen de la contractació pública responsable amb l'auspici del dret de la Unió Europea i de la legislació estatal en la matèria. En aquest marc, s'ha generalitzat la idea que, entre les denominades *clàusules socials*, tenen cabuda les clàusules lingüístiques i de fet aquestes afloren cada vegada amb més força en les administracions autonòmiques i locals. Una recent sentència de la Sala Tercera del Tribunal Suprem, de 14 de febrer de 2017, ha suposat un aval a les tesis autonomistes, en afirmar amb claredat que les polítiques de normalització lingüística també es poden vehicular per mitjà de la contractació pública sempre que es concretin en mesures vinculades a l'objecte del contracte i siguin proporcionades i no discriminatòries.

Aquest àmbit, presidit per la contraposició freqüent d'interessos públics i privats, és un camp abonat a la controvèrsia i els límits a la llibertat d'empresa són un dels punts clau. D'altra banda, tant les reticències de la justícia ordinària a l'establiment d'obligacions i càrregues lingüístiques als contractistes com la insuficiència reguladora en matèria d'usos lingüístics en la contractació són factors que poden dificultar l'avenç en el camí cap a la igualtat entre règims d'oficialitat, principalment en la prestació d'uns serveis públics que respectin adequadament els drets lingüístics dels ciutadans.

#### 5.4 L'Administració electrònica<sup>15</sup>

Un escenari en què es posa a prova l'oficialitat de les llengües pròpies de les comunitats autònomes és sens dubte el de l'Administració electrònica. Des d'un punt de vista teòric, la incorporació de les noves tecnologies en l'àmbit administratiu i la prestació de serveis als ciutadans per via telemàtica apareixen en principi com a fenòmens neutres per al dret lingüístic. Ara bé, la praxi administrativa revela que no totes les administracions estan encara en condicions de garantir –o no tenen un compromís clar d'assumir– el mínim que recull, per exemple, la Llei catalana 29/2010, de 3 d'agost, de l'ús dels mitjans electrònics en el sector públic de Catalunya; és a dir, que totes les aplicacions informàtiques que es posin a disposició dels ciutadans han de permetre que la consulta, la participació i la tramitació es puguin realitzar en la llengua oficial escollida pel particular, com també que els dits mitjans han de permetre el canvi d'opció lingüística en qualsevol moment.

D'altra banda, en determinats casos, tant les administracions autonòmiques i locals com els ciutadans es veuen sovint compel·lits a fer ús d'aplicacions informàtiques que només estan disponibles en versió castellana. És el cas, per exemple, de la plataforma de contractació del sector públic o de l'aplicació NOTIFIC@. Hi ha en tot això una certa paradoxa pel fet que allò que contribueix a millorar la comunicació entre poders públics i ciutadans (celeritat, simplicitat, etc.) pot esdevenir al mateix temps un obstacle tant a l'ús normal i general de les llengües pròpies com a l'efectivitat plena del dret d'opció lingüística; és a dir, un obstacle a la comunicació plurilingüe.

#### 5.5 Altres usos institucionals<sup>16</sup>

Hi ha altres usos de caràcter institucional que han requerit l'atenció dels tribunals ordinaris arran de la impugnació de diversos reglaments relatius als usos lingüístics de les administracions públiques. Em refereixo ara a aspectes com la imatge corporativa, la retolació interna i externa, la publicitat institucional, les actuacions internes, les publicacions, les aplicacions telemàtiques, els models normalitzats, etc.

En aquesta matèria hi ha hagut pronunciaments de signe molt divers, si bé ha estat constant l'oposició dels tribunals superiors de justícia de les comunitats autònomes i del Tribunal Suprem a aquelles regles que poden suposar un menysteniment o una postergació dels usos de la llengua castellana, fins i tot quan no han estat expressament impeditos per la normativa sotmesa a examen. En canvi, els tribunals han admès que, llevat d'excepcions, no és necessari el funcionament bilingüe de les administracions i que, en la regulació dels

<sup>15</sup> Vegeu Aguado (2012).

<sup>16</sup> Vegeu les referències jurisprudencials que es troben a la nota 8.

usos lingüístics de les administracions, la manca de referències a la llengua castellana no es pot interpretar necessàriament com una exclusió il·lícita dels usos d'aquest idioma.

En la darrera dècada, diverses decisions judicials, tot assumint de manera certament rígida la doctrina de la STC 31/2010, han anul·lat normes reglamentàries que atorgaven preferència o un major protagonisme a la llengua autònoma. En ocasions s'han produït pronunciaments molt estrictes, especialment per part dels tribunals superiors de justícia del País Basc, la Comunitat Valenciana i Catalunya. En aquest sentit, és il·lustrativa l'anul·lació de l'adjectiu *destacada*, relatiu en general a l'ús de la llengua pròpia, per part del Tribunal Superior de Justícia de la Comunitat Valenciana en la Sentència de 17 de juliol de 2018.<sup>17</sup>

De manera especial en els pronunciaments més recents, la jurisprudència contenciosa administrativa ha posat l'accent en la necessitat d'equilibri lingüístic entès com a simple igualtat formal de règim jurídics, la qual cosa ha donat com a resultat l'anul·lació de preceptes relatius a les actuacions administratives internes, la retolació de les dependències públiques o l'atenció presencial al públic. Els tribunals han vist amb gran prevenció aquelles regles que preveuen que els usos de les llengües pròpies puguin ser prioritaris o més intensos amb caràcter general per a determinats tipus d'actuacions. Des de l'òptica de la comparació entre els règims d'oficialitat del castellà i de la resta de les llengües autònomes, s'ha de destacar, així doncs, un conjunt significatiu de sentències en què es limiten les conseqüències de l'oficialitat i, en concret, la possibilitat d'un ús autònom i indistint de les llengües pròpies. Així mateix, no són pocs els pronunciaments que associen l'ús autònom de les llengües pròpies a situacions de discriminació, encara que no hi hagi una relació jurídica directa en la qual es pugui comprovar si s'ha produït, en relació amb un ciutadà o amb un grup determinat de ciutadans, una diferència de tractament desproveïda de justificació objectiva i raonable.

## 6 La capacítació lingüística dels empleats públics

Tant el funcionament de les administracions autònomes i locals en les llengües oficials com la garantia del dret d'opció lingüística reconegut als ciutadans requereixen indefectiblement una resposta de caràcter organitzatiu que passa per disposar d'empleats públics que coneguin de manera suficient i adequada la llengua pròpia i oficial d'un territori. Tot i la contundència d'aquests plantejaments i l'evolució de la legislació estatal i autònoma en matèria de personal a partir dels anys vuitanta, la conformació d'una funció pública capacitada lingüísticament en les comunitats autònomes bilingües ha estat sobretot el resultat d'una lluita llarga, constant i feixuga davant els tribunals de la jurisdicció contenciosa administrativa, com molt bé han posat en relleu autors com Jaume Vernet.<sup>18</sup>

No és pertinent repassar en aquesta exposició les diverses etapes que ha travessat la jurisprudència. Bastarà recordar, a tall d'exemple, que s'ha passat d'una negació absoluta de la possibilitat de valorar, com a mèrit, els coneixements lingüístics –per considerar aquesta valoració discriminatòria– a una admissió de l'exigència d'aquests coneixements, ja com a requisit, per a l'ingrés en l'Administració pública, si bé sovint els tribunals han exigít una justificació específica dels requisits lingüístics en relació amb les tasques concretes que ha de dur a terme l'empleat públic. La STC 46/1991 suposà un punt d'inflexió en la doctrina del Tribunal Constitucional, en la mesura que, per primera vegada, es va admetre la licitud d'exigir de manera generalitzada uns certs coneixements de les llengües autònomes per a l'ingrés en una administració. D'acord amb aquesta doctrina, la capacítació lingüística està lligada als principis de mèrit i capacitat i la seva extensió a tota una administració està justificada a més pel principi constitucional d'eficàcia.

Tot i aquests avenços significatius, hi ha encara algunes qüestions obertes de les quals cal donar compte breument. En primer lloc, la possibilitat d'una exigència generalitzada de capacítació lingüística segueix essent qüestionada per la jurisdicció contenciosa administrativa, la qual cosa apareix sovint acompanyada de pronunciaments que apliquen, en relació amb determinats llocs de treball, un test estricte de proporcionalitat i que exigeixen una justificació específica d'aquesta capacítació. El debat sobre l'exigència generalitzada de coneixements de les llengües pròpies ha revifat particularment en l'àmbit de l'Administració sanitària.

<sup>17</sup> Aquesta sentència s'esmenta a la nota 8.

<sup>18</sup> Vegeu Vernet (1992: 132-167).

Aquest és el cas de les Illes Balears, on segueix viva a dia d'avui la impugnació de les normes que han establert condicions lingüístiques en els procediments de selecció de personal sanitari.<sup>19</sup>

En segon lloc, és ineludible una breu referència a la STC 165/2013, ja esmentada, que va resoldre el recurs d'inconstitucionalitat interposat contra la Llei balear 9/2012, de 19 de juliol, que entre d'altres coses substituïa el criteri del requisit lingüístic pel de mèrit en l'accés a la funció pública i limitava el requeriment de posseir coneixements de llengua pròpia a un nombre reduït de llocs de treball.<sup>20</sup> En aquest pronunciament hi ha, si més no, dos aspectes especialment destacables. Primer: l'alt tribunal considera que el legislador pot decidir canviar les polítiques de defensa i promoció de la llengua pròpia sobre la base de l'apreciació, principalment en l'exposició de motius de la llei, del fet que l'ús d'aquesta ja ha assolit la normalitat en l'àmbit administratiu, amb la qual cosa es margina un necessari *principi de no regressió*.<sup>21</sup> Segon: la sentència esmentada considera lícit que s'estableixin requisits de capacitació lingüística només per a l'accés a determinats llocs de treball de l'àmbit dels serveis generals, com ara els d'assessorament lingüístic o els d'atenció al públic. Com és fàcil de comprendre, aquesta fórmula no només dificulta enormement els usos institucionals normals de la llengua autònoma sinó que resulta insuficient per a una protecció eficaç dels drets lingüístics.

Finalment, hi ha una qüestió que té a veure amb el dret de la Unió Europea. Com se sap, l'ordenament comunitari veu amb reticència l'exigència de coneixements lingüístics per a l'accés a una determinada professió, fins i tot si aquesta es desenvolupa en el sector públic. Doncs bé, fa poc la Comissió Europea s'ha interessat per la Llei balear 4/2016, de 6 d'abril, que introdueix el coneixement del català com a condició d'accés, per exemple, a places de metge en el sistema sanitari públic. I això des de l'enteniment que una norma com aquesta es podria oposar a l'article 53 de la Directiva 2005/36/CE en la seva redacció actual,<sup>22</sup> precepte que permet l'exigència de coneixements d'una llengua de l'Estat membre d'acollida sempre que també sigui llengua oficial de la Unió. L'assumpte és complex i no és aquesta l'ocasió d'examinar-lo amb deteniment. Basti assenyalar ara que, en la jurisprudència del Tribunal de Justícia de la Unió Europea, hi ha pronunciaments<sup>23</sup> que podrien subministrar arguments en favor de l'exigència de coneixements de les llengües pròpies i cooficials quan són necessaris per a l'exercici adequat de la professió, tot i no ser llengües oficials de la Unió Europea. Al meu entendre, el plantejament de la Comissió Europea dut a les darreres conseqüències seria preocupant, perquè posaria en qüestió en gran mesura els models vigents de cooficialitat lingüística i, en conseqüència, els sistemes de reclutament de personal lingüísticament capacitats que han desenvolupat diverses comunitats autònomes des de fa molt de temps.

## 7 Brevíssima referència a l'ús de les llengües pròpies en els àmbits judicial i parlamentari

L'anàlisi de l'ordenació dels usos institucionals de les llengües pròpies exposada fins ara no es pot traslladar directament als àmbits judicial i parlamentari. En el primer cas, perquè les normes aplicables pel que fa a la llengua no responen en essència a la necessitat d'establir una comunicació bidireccional entre l'Administració de justícia i el ciutadà en la llengua triada per aquest, sinó a una finalitat de conducció ordenada del procés que concedeixi preferència a la llengua oficial de l'Estat i que admeti, si bé de manera secundària, el dret dels ciutadans i dels seus representants processals a l'ús de les llengües pròpies davant els òrgans judicials radicats en les comunitats autònomes amb estatus de cooficialitat. Aquestes normes, de les quals destaca

19 Vegeu Ballester (2018).

20 Vegeu Ridao (2014).

21 Es tracta d'un principi que en matèria lingüística té una virtualitat fins ara poc apreciada. Vegeu Nogueira (2017: 466-467) i Segura (2013: 164-165).

22 Es tracta de la Directiva 2005/36/CE, relativa al reconeixement de qualificacions professionals, modificada per la Directiva 2013/55/UE, del Parlament i del Consell, de 20 de novembre de 2013. La versió actual de l'article 53 disposa el següent: "Els professionals que gaudeixin del reconeixement de qualificacions professionals hauran de posseir els coneixements lingüístics necessaris per a l'exercici de la professió en l'Estat membre d'acollida". En l'apartat 2 d'aquest mateix article s'especifica que el control de l'obligació esmentada s'haurà de limitar "al coneixement d'una llengua oficial de l'Estat membre d'acollida, sempre que aquesta també sigui llengua oficial de la Unió".

23 La Sentència del Tribunal de Justícia de la Unió Europea de 28 de novembre de 1989 (Assumpte C-379/87) declarà que un treball de professor en un centre d'ensenyament públic pot justificar el requisit de posseir coneixements lingüístics, sempre que l'exigència lingüística s'inscriu en una política de promoció de la llengua nacional que, al mateix temps, sigui la primera llengua oficial, i que aquesta exigència es posi en pràctica tot respectant els principis de proporcionalitat i no discriminació. Vegeu també la Sentència del TJUE de 4 de juliol de 2000 (Assumpte C-424/97), que fa referència als coneixements lingüístics necessaris per a l'exercici d'una professió sanitària.

l'article 231 de la Llei orgànica del poder judicial, tampoc no responen a cap directriu de promoció o foment de les llengües autonòmiques, ni pretenen assegurar-ne una mínima presència. Aquesta situació es veu afectada a més per la manca de mesures normatives que puguin garantir realment la progressiva capacitació lingüística dels magistrats, els jutges, els fiscals, els lletrats de l'Administració de justícia, etc. que són part d'aquest poder de l'Estat, la qual cosa condiona de fet l'efectivitat dels drets lingüístics a la voluntat i a les habilitats lingüístiques d'aquests professionals del dret. Des del punt de vista del compliment de la Carta Europea de Llengües Regionals i Minoritàries l'ús de les llengües pròpies en l'àmbit judicial és, en termes generals, certament millorable.<sup>24</sup>

Pel que fa a l'àmbit parlamentari, es pot constatar un marc normatiu que facilita un ús predominant de les llengües pròpies, si més no en les assemblees legislatives el funcionament de les quals no està condicionat per disposicions que prescriuen el funcionament bilingüe de les cambres, com és el cas del País Basc i de la Comunitat Foral de Navarra. Aquest ús majoritari, que va iniciar-se en el mateix moment en què es posaren en marxa els parlaments autonòmics i que no ha plantejat fins a l'actualitat problemes jurídics dignes d'esment, és compatible amb l'efectivitat dels drets lingüístics dels parlamentaris, els quals lògicament no es troben en la mateixa posició jurídica que la generalitat dels ciutadans, atès que encarnen un poder públic. Es constaten, d'altra banda, dos fets significatius: a) l'escassa densitat regulativa en matèria lingüística que es posa de manifest en els reglaments de les cambres, i b) l'existència d'obstacles que dificulten l'accés a la informació pública i als serveis parlamentaris per part dels ciutadans que pretenen relacionar-se amb les assemblees legislatives amb la llengua oficial de la seva preferència.

Finalment, i pel que fa a la publicació oficial de les lleis, convé subratllar dues dades. En primer lloc, la vigència incontestada, ja des dels anys vuitanta, de l'imperatiu legal de la publicació bilingüe; i, en segon lloc, l'existència d'una doctrina constitucional que impedeix a les comunitats autònomes determinar la prevalença de la versió en llengua autonòmica sobre la versió en castellà.<sup>25</sup> La pràctica constatada en les darreres dècades evidencia que l'aparició de contradiccions entre versions es resol, en bona mesura, aplicant els criteris hermenèutics del Codi civil i considerant que hi ha una versió que respon al text aprovat per la cambra i una altra versió que és realment una traducció de l'anterior, no decidida pel ple de la institució.

## 8 Consideracions finals

L'ordenació dels usos institucionals de les llengües pròpies de les comunitats autònomes ha anat guanyant densitat normativa i complexitat en les darreres quatre dècades. En el període 1979-2019 la generalització progressiva de l'ús oficial de les llengües pròpies en les comunitats autònomes amb dues llengües oficials ha estat notòria. És també una evidència l'increment exponencial de les actuacions de les administracions no estatals, i de les relacions jurídiques entre aquestes i els ciutadans, que s'han formalitzat només en les dites llengües. I tot això –com sembla indicar l'escassa conflictivitat judicial promoguda per ciutadans que han reaccionat contra actuacions discriminatòries per raons de llengua– amb un marc normatiu autonòmic de protecció dels drets lingüístics que confirma l'eficàcia d'uns models de cooficialitat lingüística que permeten l'ús autònom, habitual, general i fins i tot preponderant de les llengües pròpies.

Això no obstant, les reticències tradicionals de molts tribunals respecte del fet plurilingüe s'han accentuat en els darrers anys, en part alimentades per factors extrajurídics que tenen a veure probablement amb la crisi de l'Estat autonòmic i la reacció d'alguns sectors envers les aspiracions rupturistes que han arrelat en algunes comunitats autònomes i, de manera especial, a Catalunya. En l'actualitat no és difícil constatar línies jurisprudencials que, des d'una interpretació formalista i rígida del bloc de la constitucionalitat, provoquen una seriosa erosió del concepte de *llengua oficial* quan aquest s'aplica a l'eusquera, al català o al gallec. Tot això determina la introducció de limitacions en els usos institucionals d'aquestes llengües, com s'ha intentat posar en relleu en aquest treball.

<sup>24</sup> De l'extensa bibliografia en la matèria cal destacar Pla i Boix (2005) i Pou (2007). Vegeu també, pel que fa a la capacitació del personal de l'Administració de justícia, Milian (2011: 56-57).

<sup>25</sup> Vegeu les STC 83/1986, de 26 de juny (FJ 3), i 123/1988, de 23 de juny (FJ 3). Les consideracions que es fan en el text són igualment trasladables a la publicació oficial dels actes i les disposicions de les administracions públiques.

A aquesta situació ha contribuït la polèmica doctrina de la STC 31/2010, continuada en sentències posteriors, com també dues idees, més o menys implícites en alguns pronunciaments de la jurisprudència, que s'intueixen poc fonamentades: primera, que en molts casos ja no són tan necessàries les denominades *polítiques de normalització lingüística* i que, per tant, es pot prescindir dels elements de promoció i foment de la llengua a l'hora d'examinar la legalitat de les normes relatives als usos institucionals i de les mesures de capacitació lingüística dels empleats públics –l'apel·lació en aquest punt al *principi de no regressió* sembla clarament justificada–; segona, que la llengua castellana i els seus parlants necessiten objectivament una major protecció en les comunitats autònomes amb estatus de cooficialitat lingüística, per la qual cosa cal intensificar les mesures de paritat lingüística en tots els àmbits i reconduir les mesures de promoció de l'ús de les llengües pròpies.

Aquests elements, i especialment la doctrina formal de l'equilibri lingüístic en la seva versió més extrema, donen pas a plantejaments que dificulten avançar cap a la igualtat substancial entre els règims d'oficialitat del castellà i de les llengües pròpies. Paral·lelament es tendeix a infravalorar tant la dimensió col·lectiva dels drets lingüístics com la importància del paper dels poders públics en la consolidació dels règims d'oficialitat lingüística.

No es pot oblidar que els estatuts d'autonomia i les lleis lingüístiques de les comunitats autònomes emparen aquells usos institucionals de les llengües autonòmiques que, tot garantint els drets dels ciutadans, afavoreixen en termes generals l'ús habitual o per defecte d'aquestes llengües i fins i tot, en àmbits determinats, obren les portes al seu ús majoritari. Hi ha una tensió evident entre aquests plantejaments dels poders legislatius i executius de les comunitats autònomes i la posició majoritària de la jurisprudència, i aquesta tensió no ajuda a assolir, amb totes les conseqüències, el mandat d'igualtat entre llengües que proclama l'article 3.2 del text constitucional i que té, com se sap, el seu reflex en els ordenaments autonòmics, com evidencia per exemple l'article 4.3 de l'Estatut de les Illes Balears.

D'altra banda, l'afebliment o la devaluació de l'oficialitat de les llengües pròpies produeix efectes negatius en l'ecosistema lingüístic. En especial, afavoreix que el seu coneixement esdevengui innecessari per al conjunt de la ciutadania en el territori respectiu, llevat de l'àmbit educatiu, la qual cosa contradiu els objectius de protecció i promoció establerts pels legisladors estatutaris.<sup>26</sup>

Tot apunta al fet que el model plurilingüe dissenyat en la Constitució i en els estatuts d'autonomia camina en el moment actual cap a la consagració d'una forta asimetria entre el castellà i la resta de les llengües oficials en els territoris respectius, en bona part centrada en una injustificada limitació de l'oficialitat i dels usos institucionals de les llengües pròpies diferents del castellà.

Tal vegada la recerca de consensos per a una futura reforma del marc normatiu contribuiria a canviar les coses. Caldria començar per modificar les interpretacions jurisprudencials que comprometen sense prou justificació tecnicojurídica el valor del pluralisme lingüístic i afebleixen els drets dels ciutadans de les comunitats autònomes amb estatus de cooficialitat lingüística.

---

<sup>26</sup> Vegeu Milian (2011: 67).

## Referències bibliogràfiques

- Agirreazkuneaga Zigorraga, Iñaki. (1991). Reflexiones jurídicas sobre la oficialidad y el deber de conocimiento de las lenguas. Dins *Estudios sobre la Constitución Española. Homenaje al profesor Eduardo García de Enterría* (vol. II, pàg. 675-696). Madrid: Civitas.
- Aguado i Cudolà, Vicenç. (2012). Les llengües oficials en els procediments administratius, amb particular referència als procediments tramitats per mitjans electrònica. Dins Antoni Milian i Massana (coord.), *Drets lingüístics de debò?* (pàg. 119-164). Barcelona: Institut d'Estudis Autònomic.
- Amoedo Souto, Carlos Alberto. (2018). Las cláusulas lingüísticas en la contratación pública. *Revista Vasca de Administración Pública*, 111, 19-57.
- Ballester Cardell, Maria. (2018). La capacitat lingüística del personal estatutari del Servei de Salut de les Illes Balears. Entre els drets dels usuaris i els deures lingüístics dels empleats al servei de l'Administració pública. *Revista de Llengua i Dret*, 70, 52-70.
- Colom i Pastor, Bartomeu. (2011). *Llengua, dret i autonomia*. Palma: Lleonard Muntaner Editor.
- Milian i Massana, Antoni. (1984). La regulació constitucional del multilingüisme. *Revista Española de Derecho Constitucional*, 10, 123-154.
- Milian i Massana, Antoni. (2011). Contingut i conseqüències jurídiques de la Sentència del Tribunal Constitucional 31/2010, de 28 de juny, en relació amb les llengües oficials. *Revista Jurídica de les Illes Balears*, 9, 39-67.
- Milian i Massana, Antoni. (2012). Validesa i eficàcia de les notificacions i les comunicacions, segons la llengua oficial utilitzada. Dins Antoni Milian i Massana (coord.), *Drets lingüístics, de debò?* (pàg. 89-118). Barcelona: Institut d'Estudis Autònomic.
- Milian i Massana, Antoni. (2016). *Más sobre derechos lingüísticos. Reflexiones sobre los límites constitucionales y su interpretación por el tribunal Constitucional* (pàg. 147-155). València: Tirant lo Blanch.
- Nogueira López, Alba. (2017). Derecho de los ciudadanos al uso de las lenguas oficiales en el procedimiento, en especial ante la Administración General del Estado. Dins: Eduardo Gamero Caso (dir.), Severiano Fernández Ramos y Julián Valero Torrijos (coord.), *Tratado de procedimiento administrativo común y régimen jurídico básico del sector público* (vol. I, pàg. 425-473). València: Tirant lo Blanch.
- Pla i Boix, Anna M. (2005). *El règim jurídic de les llengües a l'Administració de justícia*. Barcelona: Generalitat de Catalunya, Institut d'Estudis Autònomic.
- Pérez Fernández, José Manuel (coord.). (2006). *Estudios sobre el estatuto jurídico de las lenguas de España*. Barcelona: Atelier.
- Pons i Parera, Eva. (2011). Els efectes de la STC 31/2010, de 28 de juny, sobre el règim lingüístic de l'Estatut d'Autonomia de Catalunya. *Revista d'Estudis Autònomic i Federals*, 12, 120-152.
- Pou i Pujolràs, Agustí. (2007). El català a l'Administració de justícia i el nou Estatut. *Revista de Llengua i Dret*, 48, 133-186.
- Puig Salellas, Josep M. (1987). La doble oficialitat lingüística a l'Estat espanyol. Dins *Llengua i dret. Treballs de l'Àrea 5 del Segon Congrés Internacional de la Llengua Catalana*. Barcelona-Andorra 1986. Barcelona: Generalitat de Catalunya, Institut d'Estudis Autònomic.
- Ridao Martín, Joan. (2014). El canvi de paradigma en la jurisprudència constitucional sobre la competència lingüística dels empleats públics. *Revista de Llengua i Dret*, 61, 72-86.
- Segura Ginard, Lluís J. (2011). Les llengües oficials en la doctrina recent del Tribunal Constitucional. *Revista de Llengua i Dret*, 56, 83-113.

- Segura Ginard, Lluís J. (2013). El règim jurídic de la llengua catalana en el sistema educatiu de les Illes Balears. Dins Antoni Milian i Massana (coord.), *Els drets lingüístics en el sistema educatiu. Els models de Catalunya i les Illes Balears*. Barcelona: Generalitat de Catalunya, Institut d'Estudis Autònoms.
- Urrutia Libarona, Iñigo. (2017). El nuevo régimen jurídico de las lenguas oficiales en la Ley de Instituciones Locales de Euskadi: la evaluación del impacto lingüístico. *Revista Vasca de Administración Pública*, 107-II, 129-172.
- Vernet i Llobet, Jaume. (1992). *Normalització lingüística i accés a la funció pública*. Barcelona: Fundació Callís.
- Vernet i Llobet, Jaume (coord.). (2003). *Dret lingüístic*. Valls: Cossetània.
- Vernet, Jaume, i Punset, Ramón. (2007). *Lenguas y Constitución*. Madrid: Iustel.
- Vernet i Llobet, Jaume. (2015). Los conflictos lingüísticos en la jurisprudencia constitucional española. Dins Jorge Cagio y Conde i Juan Jiménez-Salcedo (coord.), *Políticas lingüísticas en democracias multilingües: ¿es evitable el conflicto?* Madrid: Los Libros de la Catarata.