

[Els principals conceptes en el reconeixement dels drets lingüístics als estats europeus

Neus Oliveras Jané, 2001
Professora de Dret Constitucional
Universitat Rovira i Virgili (Tarragona)

| | |
|---|----|
| 1. Introducció | 1 |
| 2. El plurilingüisme estatal | 3 |
| 2.1. Principis generals | 4 |
| 2.1.1. Els diversos estatuts de les llengües | 4 |
| 2.1.2. El principi d'igualtat | 9 |
| 2.1.3. El multilingüisme de les institucions representatives | 9 |
| 2.2. Reconeixement de drets lingüístics | 10 |
| 2.2.1. El dret d'opció lingüística | 11 |
| 2.2.2. El dret a l'ensenyament | 11 |
| 2.2.3. El dret a ser atès en la llengua d'elecció del ciutadà | 13 |
| 2.2.4. Els drets en l'àmbit judicial | 13 |
| 2.2.5. Altres drets | 14 |
| 3. Models estatals plurilingües | 15 |

1. Introducció

L'objectiu d'aquesta exposició és presentar de forma breu els conceptes i les qüestions principals que sorgeixen a l'abordar la protecció dels drets lingüístics, preferentment a partir de les experiències constitucionals i legislatives del context europeu.

Aquest marc europeu de referència és majoritàriament plurilingüe, la qual cosa s'ajusta a la tònica de la majoria d'estats del món: en dades aproximades, un 90% dels estats són plurilingües, mentre que un 75% del total compta amb clàusules lingüístiques a les seves constitucions¹. Pel que fa als estats

¹ Dades extretes de l'article de Jaume VERNET i LLOBET, "Principios constitucionales y derechos en un estado plurilingüe", a Javier de Lucas (dir.), *Derechos de las minorías en una sociedad multicultural*, Consejo General del Poder Judicial, Madrid, 1998, p. 18.

europaus, en particular els estats membres del Consell d'Europa, excepte uns pocs (Portugal, Islàndia i estats nacionals de nova creació com ara Croàcia,...), la majoria comparteixen la característica comú de ser estats multilingües, és a dir, estats en el territori dels quals conflueix l'ús de més d'una llengua. Això no obstant, existeix una gran diversitat pel que fa el reconeixement i regulació dels principis i drets relatius al règim lingüístic dels individus i de les minories lingüístiques, el que respon també a la diversitat històrica, sociològica i política d'aquests estats.

Abans de referir-nos als diferents règims juridicolingüístics, convé recordar breument el procés d'integració estatal que ha donat lloc a la situació lingüística present, per tal de posar de relleu les finalitats polítiques que perseguia. Alhora, es farà evident que, ja des de l'origen de l'estat nacional, és necessari adoptar una doble perspectiva, que tingui present tant els drets lingüístics dels individus com els de les comunitats, el que ens portarà a examinar quina és la relació dels drets amb el territori, sovint amb l'estat o una part d'ell.

Molt succintament, des d'una perspectiva històrica, la construcció de l'estat nació es fonamenta en els postulats del liberalisme, que s'oposa a la pluralitat d'ordenaments propi de la societat estamental de l'Antic Règim, i als privilegis i desigualtats que se'n derivaven. Així, el liberalisme parteix d'un determinat concepte de ciutadà nucli i unitat bàsica, i desconfia de les minories i de les col·lectivitats inferiors a l'estat nació, única organització legítima. Es tracta, a més, d'un ciutadà abstracte al que es reconeixen uns drets pretesament universals, i en conseqüència iguals per a tots els ciutadans, amb independència de les seves característiques personals, o de la seva pertinença a grups socials o culturals diversos. En aquest sentit, doncs, el liberalisme es basa en la idea d'un individu abstracte, i per tant, d'una concepció de la societat substancialment uniforme.

És així com els estats s'erigeixen com a entitats homogènies, amb independència de la diversitat interna, ètnica, cultural o lingüística del seu territori. A la pràctica, però, això suposa que s'adopta una de les comunitats, generalment la majoritària, com l'estatal, a la qual s'assimilen les altres. En definitiva, la integració persegueix la aculturació dels diferents grups i la seva incorporació en el grup majoritari.

Com s'ha intuït, l'instrument jurídic utilitzat per uniformitzar la població ha estat el concepte d'igualtat formal, de manera que s'han tractat de forma igual realitats socials i culturals diverses. Qualsevol actuació pública o política estatal

que tingués en compte elements com ara la raça, l'origen, el gènere, la religió o la llengua es considerava contrària al principi d'igualtat davant de la llei, és a dir, la que proclama la identitat de posició jurídica dels destinataris de la llei.

Això no obstant, aquest plantejament ha estat superat per la visió de la igualtat material, que la concep com un objectiu a aconseguir per part dels poders públics, no pas com un pressupòsit donat. La nova dimensió material del principi d'igualtat no imposa que tots els destinataris de les normes tinguin uns drets i obligacions idèntics, sinó que a situacions diverses li poden correspondre conseqüències jurídiques diferents. És a dir, no suposa una exigència d'uniformitat, sinó una prohibició d'aquelles diferències de tracte que, per no estar justificades, són arbitràries i discriminatòries. De forma paral·lela a la transformació del principi d'igualtat, es comença a reconèixer una certa diversitat social, així com l'existència de minories dins dels estats, que es traduirà en el principi del pluralisme, per oposició a la uniformitat. Des d'aquesta perspectiva, els elements de distinció poden estar basats en trets socials, ètnics, culturals, econòmics o, en el que aquí ens interessa, lingüístics.

Per la seva banda, també en l'àmbit internacional es produeixen pressions per a la homogeneïtzació, impulsada per la globalització de l'economia o de les comunicacions, la pressió demogràfica o l'hegemonia cultural d'una determinada civilització, que suposen un nou perill per a la pluralitat. Sortosament, en aquest procés d'internacionalització també intervenen forces favorables a la diversitat, com són els convenis internacionals dirigits a reconèixer-la i protegir-la².

2. El pluralisme estatal

En la legislació interna dels estats trobarem els drets lingüístics o bé als catàlegs de drets sovint integrats en normes constitucionals, o bé com a conseqüència dels principis generals que proclamen el pluralisme lingüístic. Començarem per aquests darrers, és a dir, per les formes de reconeixement del

² Entre d'altres, el Pacte Internacional de Drets Civils i Polítics, signat a Nova York el desembre del 1966, que en el seu article 27 proclama: "*En los Estados en que existan minorías étnicas, religiosas o lingüísticas, no se negará a las personas que pertenezcan a dichas minorías el derecho que les corresponde, en común con los demás miembros de su grupo, a tener su propia vida cultural, a profesar y practicar su propia religión y a emplear su propio idioma*"; més recents, en el marc del Consell d'Europa, el Conveni Marc per a la Protecció de les Minories Nacionals (1995), en vigor des del febrer del 1998, o bé la Carta Europea de les llengües regionals i minoritàries (1992), en vigor des del març de 1998, a la que farem referència més endavant.

pluralisme lingüístic en l'àmbit estatal, ja que són la font dels drets lingüístics concrets, i, a vegades, el seu únic recolzament positiu.

2.1. Principis generals

El reconeixement del pluralisme lingüístic implica l'establiment de l'estatut jurídic de les llengües. En termes generals, aquest estatut suposa la declaració de quina o quines de les llengües utilitzades en territori gaudirà de la categoria de *llengua oficial*; quan una llengua no té àmbit estatal, ens trobem davant de *minories lingüístiques*, que poden ser oficials en una part del territori; o bé del reconeixement de *llengües minoritàries*, que disposen de mesures de protecció i foment.

2.1.1. Els diversos estatuts de les llengües

Tot i que no existeix una definició acabada, podem considerar que una llengua és oficial quan és reconeguda pels poders públics com a mitjà vàlid d'expressió de la seva voluntat. És, per tant, la llengua normal de comunicació en el seu interior i en la seva relació amb els subjectes passius, amb plena validesa i efectes jurídics³.

Més en concret, de la declaració d'oficialitat d'una llengua se n'haurien de desprendre les següents conseqüències⁴:

1. Una única idea d'oficialitat, de manera que el valor jurídic d'oficialitat ha de ser exactament el mateix. Això significa que, en estats on hi hagi més d'una llengua oficial, no pot haver-hi una llengua més oficial que una altra, en el sentit que una no pot prevaler per sobre de l'altra.
2. La llengua oficial ha de ser el mitjà normal de relació i de comunicació respecte als poders i administracions públiques i als ciutadans.
3. La validesa i eficàcia dels actes i negocis jurídics de caràcter públic o privat, realitzats en l'àmbit territorial o sector respectiu, de manera que no es pot

³ Vegeu, entre d'altres, Jaume VERNET i LLOBET, *Normalització lingüística i accés a la funció pública*, Fundació Jaume Callís, Barcelona, 1992, p. 22 i ss., i la bibliografia allí esmentada.

⁴ Aquests criteris són els acceptats majoritàriament per la doctrina. En l'àmbit de Catalunya, podem citar a Antoni MIRAMBELL I ABANCÓ, a "La Llei 1/1998, de 7 de gener, de Política Lingüística: el nou desplegament de l'article 3 de l'Estatut d'Autonomia de Catalunya i els conceptes de llengua pròpia i de llengua oficial", *Revista Llengua i Dret*, núm. 29, 1998, p. 74, i A. MILIAN MASSANA, "Ordenament lingüístic", *Comentaris sobre l'Estatut d'Autonomia de Catalunya*, vol. I, Institut d'Estudis Autònoms, Barcelona, 1988.

restringir l'ús de la llengua per raó de l'organització o l'estructura territorial centralitzada de l'administració.

4. El dret de l'ús de la llengua oficial, en el sentit que el destinatari de la comunicació, en l'àmbit públic o privat, no pot obligar el subjecte actiu de la comunicació a canviar de llengua oficial o a efectuar-ne la traducció.
5. De l'anterior conseqüència se'n deriva també un deure i una presumpció de coneixement de la llengua oficial, atès que no es pot al·legar amb eficàcia jurídica el seu desconeixement (llevat de casos d'indefensió), encara que realment el ciutadà no tingui un coneixement suficient de la llengua oficial com a instrument de comunicació oral i escrita. En tot cas, cal acreditar aquest desconeixement.
6. Finalment, una darrera i fonamental conseqüència és la incorporació de la llengua oficial com a assignatura obligatòria en el sistema d'ensenyament públic. D'altra manera, no s'entendria l'exigència del deure de coneixement de la llengua oficial, esmentat en l'apartat anterior.

Aquests elements resulten especialment importants pels casos en que s'estableixi més d'una llengua oficial⁵. Quan així sigui, l'ús dels particulars de qualsevol llengua oficial té efectivament plena validesa jurídica en les relacions que mantingui amb qualsevol poder públic⁶. Del caràcter oficial de més d'una llengua se'n deriva el dret dels ciutadans d'emprar indistintament una o altra llengua en totes les activitats públiques i privades, sense cap discriminació. En definitiva, l'autèntic subjecte és el ciutadà ja que és qui té la possibilitat d'optar⁷.

Tanmateix, quan hi ha més d'una llengua oficial, la proclamació del *principi d'oficialitat* es troba modulada a la pràctica pel seu *ús oficial*, que l'ajusta a les circumstàncies socials. Així, es pot establir un ús oficial per sectors (en relació amb l'administració pública, i dins d'aquesta, en l'administració de justícia, o en les institucions parlamentàries, en l'ensenyament o en els mitjans de comunicació, entre els més significatius), o bé per territoris, quan s'estableix zones

⁵ L'establiment de demarcacions territorials amb més d'una llengua oficial pot donar lloc a un règim lingüístic de doble o triple oficialitat. És el supòsit dels cantons suïssos, que poden ser bilingües o trilingües (francès, alemany i italià), o bé el cas de Brusel·les, a Bèlgica (neerlandès i francès), o d'Espanya en algunes comunitats autònomes: Galícia, Euskadi, Catalunya.

⁶ Així ha estat reconegut en la sentència del Tribunal Constitucional espanyol, STC 82/1986, de 26 de juny: "una llengua és oficial, independentment de la seva realitat i pes com a fenomen social, quan és reconeguda pels poders públics com a mitjà normal de comunicació en i entre ells i en la seva relació amb els subjectes passius, amb plena validesa i efectes jurídics"; "en els territoris dotats d'un estatut de cooficialitat lingüística (és a dir, de doble oficialitat) l'ús pels particulars de qualsevol llengua oficial té efectivament plena validesa jurídica en les relacions que mantingui amb qualsevol poder públic radicat en el territori esmentat".

⁷ Això ha portat a Lluís JOU I MIRABENT a dir que "el concepte de llengua oficial és, doncs, individual, i en resulta un dret subjectiu i personal", a l'article "Els principis de llengua pròpia i llengües oficials en l'articulat de la Llei 1/1998, de 7 de gener, de política lingüística", *Revista de Llengua i Dret*, núm. 29, 1998, p. 11.

geogràfiques on determinades llengües són oficials, o fins i tot, es pot modular un ús oficial temporal, si cal adoptar mesures per a una implantació progressiva de la llengua.

Les diverses manifestacions del principi d'oficialitat la doctrina les ordena a l'entorn de dos models o tipus teòrics; cal tenir present, però, que a la pràctica no es donen mai de forma pura. Són el principi de territorialitat i el principi de personalitat.

- El principi de territorialitat comporta que la regulació lingüística s'estableix en funció del territori, de manera que tots els habitants d'un territori rebran el mateix tractament. L'esmentat territori pot referir-se a la totalitat de l'estat o només a una part d'ell. En tot cas, la divisió del territori en zones lingüístiques i l'establiment de fronteres que determinen l'ús d'un o altre idioma limiten la llibertat lingüística del ciutadà que haurà d'utilitzar la llengua oficial del territori en el qual es trobi per tal que els seus actes tinguin eficàcia i validesa públiques i oficials.
- En canvi, segons el principi de personalitat el ciutadà gaudeix dels drets lingüístics derivats de l'oficialitat de la llengua en la totalitat del territori de l'estat, sense límits territorials, amb els efectes jurídics detallats anteriorment. De fet, les normes lingüístiques s'apliquen en funció de les característiques de les persones afectades, com ara la seva llengua materna, la llengua dels nivells educatius anteriors, l'educació dels pares o la preferència lingüística, és a dir, es reconeix directament el dret d'opció.

D'aquesta divisió se'n deriven determinats efectes jurídics pel que fa a la concepció dels drets lingüístics, com veurem en l'apartat corresponent.

En relació amb l'organització territorial del poder, cal tenir present que, sovint, la pluralitat lingüística coincideix amb una estructura estatal descentralitzada específica, de manera que les demarcacions territorials poden expressar la diversitat lingüística. Això hauria de permetre que les decisions sobre l'estatut lingüístic es poguessin prendre per part de les autoritats més properes als ciutadans, i d'acord amb criteris més democràtics. Ara bé, també és possible que les fronteres territorials no coincideixin amb les demarcacions lingüístiques, o bé les ignorin. En tal supòsit, es trasllada a l'estat central la tasca de regular els usos

lingüístics. Fins i tot es dóna el cas que el model que segueixi la regulació estatal sigui un, mentre que el model de l'ens subcentral sigui un altre⁸.

Un condicionant addicional pel que fa als drets lingüístics en el si d'un estat descentralitzat, el planteja l'atribució de la competència per a regular les qüestions lingüístiques. Es pot fer una ordenació general a l'entorn de dues possibilitats. Pel que fa a la primera, la competència lingüística seria una competència substantiva i transversal, que s'aplicaria a totes les qüestions relatives a la llengua, amb independència del sector material de que es tractés, i del seu titular. En canvi, quant a la segona, la funció de regulació de la llengua es tractaria d'una competència que segueix a la matèria i, per tant, serà competent per regular la llengua aquella instància de poder territorial que ho sigui per raó de la matèria principal. En qualsevol cas, l'ordenament jurídic hauria de determinar de quin tipus de competència es tracta, i a quina de les instàncies territorials correspon.

Al costat de l'oficialitat, i conforme a la possibilitat de l'establiment de més d'una llengua oficial, podem trobar altres conceptes, com ara el de modalitat lingüística, el de llengua pròpia d'un territori o el de llengua minoritària, emprats per a explicar la pluralitat de solucions que rep el multilingüisme. La modalitat lingüística, des d'una perspectiva jurídica, estableix un estatut de garantia menor que el d'oficialitat; generalment, es reclama una actitud de respecte i de protecció. La modalitat no es predica d'una determinada llengua, sinó de la seva situació jurídica en un territori determinat. Per tant, una llengua pot ser l'oficial d'un estat però tenir un règim de modalitat lingüística en un altre.

Per la seva banda, la idea de llengua pròpia o llengua nacional respon a la llengua originària, tradicional i històricament arrelada al país⁹. Com a tal, singularitza una comunitat com a poble; per tant, té una connotació clarament col·lectiva. Així mateix, el caràcter propi d'una llengua té una connotació que suposa reconèixer un sentit d'exclusió respecte a altres factors que no són inherents a aquella comunitat. Es contraposa a una llengua aliena, i, per tant, la llengua pròpia ha de ser la llengua d'ús preferent i, en determinats casos, d'ús exclusiu, sens perjudici dels drets lingüístics dels ciutadans¹⁰. Així mateix se'n deriva

⁸ Aquest és el cas del Canadà on les autoritats federals segueixen un model de personalitat, mentre que a la província del Quebec es persegueix un criteri de territorialitat.

⁹ L'article 8 de la Constitució de la República d'Irlanda defineix l'irlandès com a llengua nacional i primer idioma oficial; en canvi, l'anglès és només el segon idioma oficial.

¹⁰ L'ús exclusiu d'una llengua es predica de les institucions públiques pròpies del territori on aquesta és oficial, així com de l'ensenyament i de la toponímia; l'ús preferent, de les altres institucions públiques

un mandat de foment, que pot concretar-se en la normalització, a la que de seguida ens referim.

Les llengües minoritàries són aquelles parlades per grups de població minoritària en el si d'un estat i diferents de l'oficial o de les oficials. En aquest àmbit incideix la Carta Europea de les Llengües Regionals o Minoritàries. Cal emfasitzar que la Carta no tracta del problema de les minories lingüístiques, sinó de les llengües minoritàries, el que significa que el seu objectiu són les llengües com una part de la riquesa cultural europea, però no crea drets individuals ni col·lectius. A més, la seva efectivitat dependrà de les mesures que s'adoptin en la legislació interna¹¹.

2.1.2. El principi d'igualtat

Un altre criteri general que afecta directament la regulació dels drets lingüístics és el principi d'igualtat, que també es presenta com un dret individual o com un dret dels grups. Tal com s'ha esmentat anteriorment, el principi d'igualtat ha sofert una important transformació, passant de la igualtat formal que propugnava la uniformitat, pròpia del primer liberalisme, a una igualtat que té en compte les diferències de fet, socials, polítiques, econòmiques o culturals. Això ha donat lloc a l'acceptació de la discriminació positiva en favor de ciutadans o grups que es troben en una situació de desavantatge, sempre que es respecti el principi de proporcionalitat de les mesures proposades i la situació que es pretén transformar.

Les polítiques estatals destinades a les minories lingüístiques es poden justificar a partir del rebuig de l'assumpció que les institucions comuns de la societat són neutrals; com ja hem vist, el que succeeix és que tenen aquesta aparença perquè són les de la majoria, de manera que actuen amb un camuflatge d'universalitat. Dins d'aquest esquema, la llengua majoritària aconsegueix la seva preservació gratuïtament, el que justifica la necessitat de realitzar polítiques de discriminació positiva o la necessitat de subvencionar les llengües minoritàries. En aquesta línia s'emmarquen les polítiques de normalització lingüística. Per

radicades en el territori esmentat, seguint a Antoni MIRAMBELL I ABANCÓ, "La llei 1/1998, de 7 de gener, ...", *op. cit.*, p. 70. En el mateix sentit, Josep M. PUIG SALELLAS, "Els grans conceptes de la doble oficialitat en la Llei 1/1998, de Política Lingüística", *Revista Llengua i Dret* núm. 29, 1998, p. 25 i 26.

¹¹ El seu article 7 estableix els principis essencials, que són: el reconeixement de les llengües regionals o minoritàries del qual es deriva la legitimitat del seu ús, concepte diferenciat del de llengua oficial; el respecte a l'àrea geogràfica de cada llengua regional o minoritària, que no ha de correspondre amb una circumscripció administrativa; la necessitat d'una actuació positiva en favor de les llengües regionals o minoritàries; la garantia de l'ensenyament i de l'estudi de les llengües regionals o minoritàries; possibilitar les relacions entre els grups que parlen una mateixa llengua regional o minoritària; i, finalment, la prohibició de discriminació per raó de la llengua. La Carta es pronuncia a favor del criteri de territorialitat de les llengües, encara que es combina amb el principi de personalitat.

normalització s'entenen un conjunt d'actuacions que tendeixen a superar la desigualtat que s'ha produït entre dues llengües. La finalitat d'aquest procés de normalització es contrarrestar la discriminació històrica o els dèficits demolingüístics que es constaten en l'ús social d'una llengua, i, per tant, tendeix a la igualtat dels ciutadans quant a drets i deures lingüístics.

Per altra banda, aquesta nova concepció del principi d'igualtat té com a conseqüència que dins d'un mateix estat puguin cohabitar diverses regulacions lingüístiques sense problemes, com ara un model basat en el principi de territorialitat i un model basat en el principi de personalitat. A Itàlia, preval el principi de personalitat en la regió de Vall d'Aosta, mentre que el principi de territorialitat regeix en la regió del Sud del Tirol; a Espanya trobem models lingüístics escolars de separació o de conjunció; també és la situació de Bèlgica. Aquestes diferències no suposen, però, l'existència d'una discriminació entre els ciutadans, sinó que responen a una situació demolingüística determinada.

2.1.3. El multilingüisme de les institucions representatives

Generalment, les constitucions contenen clàusules lingüístiques que fan referència a les llengües que s'utilitzaran en les institucions representatives de l'estat, és a dir, en les cambres legislatives, que acostumen a seguir un criteri més ampli que el de l'oficialitat. Una primera raó és la de dotar de major legitimitat les institucions més representatives; en segon terme, es tracta de protegir el principi de seguretat jurídica, que es podria veure perjudicat per la pluralitat de versions traduïdes no oficials de les normes: quan concorrin diverses versions, serà necessari que s'estableixi quina d'elles és la versió o versions autèntiques, i determinar-ne el moment d'entrada en vigor en funció de la seva publicació; finalment, el multilingüisme respon també al principi d'igualtat i no discriminació per raó de llengua entre els ciutadans o entre les diverses comunitats lingüístiques, siguin estats o ens subestats.

D'aquest principi que estem comentant se'n desprèn, pel que fa als debats parlamentaris, un criteri general d'acceptació del major nombre possible de llengües. Això implica, necessàriament, la creació de serveis de traducció o d'interpretació simultània. Per exemple, a Finlàndia es preveu la traducció personalitzada del finès al suec, que és llengua minoritària, per aquells que ho necessitin. D'aquesta manera s'evita qualsevol indicatiu d'exclusió o de discriminació respecte dels legítims representants dels ciutadans. En segon lloc, els poders centrals

admeten les peticions dels ciutadans en la seva pròpia llengua, fins i tot si és diferent de la oficial de l'estat. És el cas d'Espanya, en el Senat, que es qualifica de cambra de representació territorial. No és tan comuna la previsió de quotes de representació lingüística en els parlaments, en els governs o en els tribunals suprems o constitucionals. Aquest supòsit es dona en la cambra alta dels parlaments de Suïssa i de Bèlgica.

Per finalitzar amb aquest principi de multilingüisme ampli, cal remarcar la situació que es dona en l'àmbit de la Unió Europea, que parteix del multilingüisme integral dels seus òrgans. D'aquest multilingüisme integral es desprèn un dret d'opció lingüística de tot ciutadà comunitari davant les institucions, així com el mandat de publicació dels actes jurídics d'abast general en totes les llengües oficials¹².

2.2. Reconeixement de drets lingüístics

Els drets lingüístics poden ser reconeguts als individus o bé a les col·lectivitats; aquesta darrera dimensió és imprescindible no només perquè la llengua és un instrument de comunicació que precisa més d'una persona; com s'ha posat de manifest, és també l'expressió de la singularitat d'un grup. Tanmateix, són pocs els documents constitucionals que estableixen directament drets lingüístics subjectius amb un contingut específic, ja que generalment es vinculen, per una banda, als principis ja esmentats d'oficialitat de la llengua, o bé de no discriminació per raó de la llengua, i, per altra banda, a d'altres drets que integren el catàleg de drets fonamentals. Cal afegir que, amb poques excepcions, aquests drets, seguint la tradició lliberal, són drets de titularitat individual¹³.

Pel que fa al principi d'oficialitat de la llengua, al que ja hem fet referència, se'n desprèn el dret d'ús i de coneixement de la llengua, el que

¹² Article 290 TCE: *'El régimen lingüístico de las instituciones de la Comunidad será fijado por el Consejo, por unanimidad, sin perjuicio de las disposiciones previstas en el Reglamento del Tribunal de Justicia'*. Es tracta, per tant d'una decisió política, ja que el precepte no fixa cap altre condicionament al Consell; és a dir, no ve predeterminat pel tractament jurídic que rebí la llengua a l'interior d'un estat membre, ni es requereix que es tracti d'una llengua estatal. Això no obstant, sembla que de fet es produeix l'esmentada correlació. Aquest article dels tractats fou desenvolupat originàriament pel Reglament núm. 1, pel qual es fixa el Reglament lingüístic de la Comunitat Econòmica Europea, publicat en el Diari oficial núm. 17 de 6 d'octubre de 1958, i que ha sofert successives modificacions conforme a les aplicacions de les Comunitats. En el seu article 8, s'estableix: *'Por lo que respecta a los Estados miembros donde existan varias lenguas oficiales, el uso de una lengua se regirá, a petición del estado interesado, por las normas generales de la legislación de dicho Estado'*. Tanmateix, convé esmentar la situació del gaèlic, que tot i ser una de les llengües dels tractats, Irlanda va renunciar a imposar-la com a llengua oficial i de treball de les institucions comunitàries.

¹³ Les excepcions es troben majoritàriament en els textos internacionals de declaració de drets, alguns dels quals ja hem comentat en la nota a peu de pàgina núm. 2.

pressuposa el dret al seu aprenentatge. Alhora, el dret a ser atès en la llengua d'elecció es vincula amb l'exigència d'una certa capacitació lingüística del personal de les administracions públiques. Passem a examinar alguns dels drets en què de forma més usual es concreten els principis generals abans exposats.

2.2.1. El dret d'opció lingüística

El dret de llibertat de llengua, entès com el dret a usar i optar lliurement per la llengua pròpia o materna en tots els àmbits públics i privats, és un dret de difícil reconeixement autònom, i per tant, cal justificar-lo en el contingut d'altres drets. En aquest sentit, s'admet que el dret a usar la pròpia llengua es fonamenta en el paper essencial que compleix la llengua en el lliure desenvolupament de la personalitat humana; també es pot relacionar amb el dret a la llibertat d'expressió, o com a concreció individual d'un dret col·lectiu, d'una minoria lingüística. Aquesta perspectiva del dret, però, es troba delimitada pel reconeixement que es doni al principi d'oficialitat, conforme als criteris de personalitat i de territorialitat. El principi de personalitat suposa l'establiment de drets individuals, que acompanyen a la persona amb independència del territori on es trobi; en canvi, el principi de territorialitat dona preponderància als drets col·lectius, ja que protegeix les comunitats lingüístiques assentades en un territori.

En els sistemes territorials, això significa que s'espera dels nousvinguts i dels immigrants d'altres zones lingüístiques que s'adaptin i s'afegeixin a la llengua del territori; en canvi, en els models que es regeixen pel principi de personalitat, el trasllat d'un territori a un altre no afecta als ciutadans, de manera que es facilita la llibertat de circulació, però, en canvi, es pot posar en perill l'estabilitat lingüística de la comunitat receptora. En els sistemes basats en la personalitat tampoc no comporten una llibertat d'elecció absoluta, sinó que generalment es restringeixen els drets a determinats grups, sotmesos a condicions o requisits concrets, ja sigui numèrics, ja sigui en funció dels sectors; altrament, en resultaria una situació molt cara que possiblement cap Estat podria suportar econòmicament¹⁴.

2.2.2. El dret a l'ensenyament

El dret a rebre l'ensenyament de les llengües oficials o reconegudes comporta un seguit de conseqüències: per una banda, la capacitació del

¹⁴ Per exemple, la prestació per part dels poders públics de l'ensenyament en una llengua determinada pot fer-se dependre del nombre d'alumnes que ho sol·licitin.

personal docent que ha d'impartir l'esmentat ensenyament, i, per altra, el deure dels alumnes d'aprendre, un deure que caldrà acreditar per mitjà de l'obtenció d'un certificat o títol de la corresponent graduació. A més, l'ensenyament pot ser "de" la llengua, com a objecte d'ensenyament, un supòsit que generalment es vincula a l'existència de les llengües que són objecte d'especial respecte i protecció, o "en" la llengua, és a dir, com a llengua vehicular, el que generalment s'associa a l'existència d'una llengua oficial. També és possible que el dret d'ensenyament vagi acompanyat de la necessitat de fer referència a la cultura de la qual la llengua n'és vehicle, atès que la llengua és un dels aspectes culturals d'un grup ètnic determinat.

En el cas que hi hagi més d'una llengua oficial, i per tant, més d'una llengua d'ensenyament, a la pràctica aquest dret presenta diverses alternatives, que es poden ordenar a l'entorn de dos sistemes o models lingüístics: el sistema de separació de centres o aules per raó de la llengua (Euskadi) o bé el sistema de bilingüisme total o conjunció lingüística (Catalunya). El primer sistema és més respectuós amb la llibertat de l'individu per triar la llengua vehicular de l'ensenyament, però generalment està sotmès a límits com ara el principi de territorialitat, o l'existència d'un determinat nombre d'alumnes; a més, cal que l'assistència a un o altre centre sigui totalment facultativa per no caure en discriminació¹⁵. Per altra banda, el sistema d'ensenyament bilingüe, que consisteix a rebre l'ensenyament en les dues llengües oficials, assegura la no discriminació dels alumnes per raó de la llengua, però limita l'exercici del dret d'opció lingüística, ja que els alumnes no poden renunciar a l'aprenentatge d'una de les llengües oficials.

Per tal de flexibilitzar el sistema es garanteix el dret a rebre l'ensenyament en una llengua que sigui comprensible per a l'alumne, particularment en els nivells inferiors i l'adopció de mesures correctores i de suport pedagògic. Aquests mitjans faciliten la integració dels alumnes d'altres comunitats i la seva participació en el procés educatiu, i es dona compliment als principis de llibertat de circulació i d'igualtat de drets de tots els ciutadans¹⁶.

¹⁵ Tanmateix, a la província de Bozen/Bolzano de la Regió de Trentino-Alto Adige, a Itàlia, en compliment de l'Acord de París de 1946 (conegut com Acord De Gasperi-Gruber), l'article 19 del seu Estatut disposa un sistema de separatisme lingüístic no electiu, en italià o en alemany, en funció de la llengua materna. Un mateix model se segueix al Canadà d'acord amb l'article 23 de la Constitució de 1982.

¹⁶ Per a una anàlisi detallada de diferents models en diversos països, vegeu l'obra d'Antoni MILIAN MASSANA, *Drets Lingüístics i dret fonamental a l'educació. Un estudi comparat: Itàlia, Bèlgica, Suïssa, el Canadà i Espanya*, Institut d'Estudis Autonòmics, Barcelona, 1992.

2.2.3. El dret a ser atès en la llengua d'elecció del ciutadà

Aquest dret és conseqüència del dret d'opció lingüística dels ciutadans davant dels poders públics. Com ja s'ha dit, això pressuposa la disponibilitat de l'administració a atendre en la llengua de l'administrat, la impossibilitat d'al·legar desconeixement o de demanar al ciutadà que canviï a una altra llengua o que aporti una traducció. Tot això sense que en cap cas es produeixi una discriminació per raó de la llengua. Aquest dret dels ciutadans es pot garantir mitjançant l'establiment d'una doble línia de funcionaris, d'acord amb la seva llengua; així mateix, es pot fomentar la disponibilitat lingüística de l'administració atorgant puntuació suplementària per aquelles places de funcionaris que acreditin el coneixement de les diverses llengües oficials. Si més no, es pot demanar aquesta capacitat per aquelles places de funcionaris que es trobin directament de cara al públic.

Pel que fa al contingut d'aquest dret, alguna vegada s'ha intentat distingir entre una vessant activa i una vessant passiva del dret. La vessant passiva implica el deure dels poders públics de rebre la comunicació del ciutadà i donar-li curs, així com respondre-li, però no necessàriament en la llengua de la seva elecció. En canvi, aquesta darrera vessant, és a dir, la de respondre en la mateixa llengua en que s'ha expressat l'administrat, sí que estaria inclosa en la dimensió activa. Sembla que el contingut lògic del dret contempla ambdues dimensions, ja que qui té la possibilitat d'elecció és el ciutadà no les administracions públiques, a les que correspon el deure d'atendre'l. No obstant, en algun cas s'ha acceptat la dimensió passiva del dret, quan el procés d'implantació i normalització d'una llengua es troba encara en la seva fase inicial. També es podria predicar aquesta situació desigual quan la relació no es produeix entre els poders públics i els administrats, sinó en altres sectors, com ara el socioeconòmic, en empreses o organitzacions de caràcter no públic¹⁷.

2.2.4. Els drets en l'àmbit judicial

En aquest àmbit s'ha reconegut el dret del detingut a ser informat de forma ràpida i detallada dels motius de la seva detenció i del que se l'acusa en una llengua que li sigui comprensible¹⁸. Això suposa, correlativament,

¹⁷ Per exemple, la vessant activa d'aquest dret contindria l'obligació dels comerciants d'atendre els clients en la llengua en que aquests s'expressin, sense poderne al·legar el desconeixement.

¹⁸ En l'àmbit europeu, aquest dret es troba recollit a l'article 6 del Conveni Europeu per a la Protecció dels Drets Fonamentals i de les Llibertats Públiques de 1950, que en el seu apartat tercer, disposa: "Todo acusado tiene, como mínimo, los siguientes derechos: a) a ser informado, en el más breve plazo, en una

l'obligació de facilitar-li un intèrpret de forma gratuïta si no coneix la llengua utilitzada pel tribunal. Aquest dret s'extén als estrangers i als ciutadans d'altres comunitats lingüístiques, si aquest és el principi que s'ha adoptat per l'estat. En canvi, en termes estrictes, no podria reclamar-se si el règim lingüístic es fonamenta en el principi de personalitat. Tanmateix, aquest dret pot tenir repercussions també en el dret a la defensa, de manera que l'acreditació del desconeixement de la llengua pot donar lloc a indefensió. A més, dins de la tutela judicial efectiva es reconeix també el dret a un procés sense dilacions indegudes, de manera que les eventuais traduccions no poden justificar un endarreriment en les actuacions.

2.2.5. *Altres drets*

Per acabar amb aquesta relació dels drets, i sense ànim exhaustiu, esmentarem també el dret a l'autoidentificació d'una comunitat, de manera que és la pròpia comunitat lingüística la que establirà les denominacions toponímiques del territori on s'ubica, davant de les denominacions de la comunitat majoritària. En societats tècnicament avançades, sembla possible defensar l'existència d'un dret a rebre la informació en la llengua pròpia, el que suposa l'existència de grups de comunicació propis, o bé uns usos lingüístics favorables a les llengües menys difoses. Això pot suposar, per part dels poders públics, la posada en marxa de polítiques de foment i subvencions per incentivar aquesta informació plural.

Hi ha dos aspectes als que convé fer atenció quant als drets lingüístics. En primer lloc, tots els drets esmentats s'han referit als poders públics, sense pronunciar-nos respecte del que succeeix en les organitzacions privades, en concret en l'activitat socioeconòmica privada. Tanmateix, és evident que, en l'actual estat intervencionista, no és coherent acceptar la competència dels poders públics per a ordenar el mercat en determinats temes i alhora, reclamar la seva abstenció quant als aspectes lingüístics. En altres paraules, si l'estat pot regular el preu de determinats productes o serveis, també ha de poder regular la llengua en que s'han de redactar els rètols comercials o les factures. La qüestió és complexa, ja que, al costat de la intervenció de l'estat per a regular l'economia i la unitat de mercat, hi intervenen altres drets, com ara la llibertat d'empresa, i consegüentment, la llibertat d'autoorganització dels empresaris privats; cal afegir-hi, a més, el dret comunitari, que es mou guiat pels principis de la lliure circulació de mercaderies i la lliure competència, en constant expansió. La relació entre aquests diversos principis i drets

lengua que comprenda y de una forma detallada, de la naturaleza y de la causa de la acusación contra él dirigida; (...).

afecta a temes tan actuals com ara l'etiquetatge dels productes, les comunicacions internes dins de les empreses, o bé la producció cinematogràfica.

El segon aspecte que convé esmentar és que, al parlar de la garantia efectiva dels drets, hem fet referència sovint a mesures d'incentivació. Cal plantejar-se, però, si a aquestes mesures de foment no se'ls haurien d'afegir penalitzacions davant de l'incompliment dels deures i obligacions derivats dels drets lingüístics. De nou, es produeix una col·lisió de drets en un tema que és especialment delicat, tant pel que fa als drets dels individus com pel que fa a les possibles conseqüències econòmiques en el mercat de les decisions normatives. En aquest sentit, el consens entre els afectats i l'equilibri entre drets i obligacions, i sobretot les mesures de foment semblen resultar més preferibles, sempre que siguin efectives.

3. Alguns models estatals plurilingües

Per acabar de d'illustrar l'estat de la qüestió lingüística, podem exposar una de les classificacions que realitza la doctrina quan intenta diferenciar dins dels estats multilingües, entre estats plurilingües i els estats amb minories lingüístiques¹⁹.

Dins dels primers, és a dir, dins dels estats plurilingües, s'hi inclouen els estats que proclamen, en primer lloc, l'existència de més d'una llengua oficial en tot el seu territori i per a totes les administracions de l'estat; en segon lloc, la igualtat formal, jurídica, social i política de les llengües i de les comunitats lingüístiques existents; en tercer lloc, la regulació dels drets lingüístics dels ciutadans i del règim d'ús de les llengües en les relacions intersubjectives públiques, inclosos els mecanismes legislatius, administratius i judicials per a fer efectius aquests drets; i, finalment un sistema d'ensenyament o d'aprenentatge de o en les diverses llengües oficials.

Dins d'aquesta primera classificació és possible encara, en funció del criteri de personalitat o del criteri de territorialitat, establir una segona diferència. Es pot parlar de plurilingüisme horitzontal, que es caracteritza per la divisió del territori en demarcacions o fronteres lingüístiques o bé del plurilingüisme vertical, o de superposició, que acull el principi de personalitat. Dins del criteri de territorialitat es troba Bèlgica, en el qual trobem tres grups lingüístics reconeguts constitucionalment: el neerlandès, el francès i l'alemany, que es divideixen en quatre

¹⁹ Mercè CORRETJA I TORRENS, a *L'acció europea per a la protecció dels drets lingüístics*, Escola d'Administració Pública de Catalunya, Barcelona, 1995, p. 17 a 24.

regions lingüístiques, tres de les quals són monolingües i una darrera, Brussel·les, és bilingüe. En matèria d'ensenyament s'imposa l'unilingüisme, de manera que s'ha d'impartir en la llengua del territori, a excepció de Brussel·les, on regeix el principi de lliure elecció. És també el cas de Suïssa, on existeixen tres llengües nacionals, l'alemany, el francès i l'italià i on, d'acord amb el principi de territorialitat, la majoria dels cantons són monolingües (19 sobre 23), tres són bilingües (alemany i francès), i un és trilingüe (Grisons). Quant al criteri de personalitat, el representa Finlàndia, país on es contempla una situació de plena igualtat entre el finès i el suec, encara que aquesta darrera llengua és minoritària.

En canvi, dins dels estats amb minories lingüístiques, les llengües de les minories no tenen el tractament de llengües estatals, el que no significa que no gaudeixin de cap tipus de reconeixement. Poden ser objecte de protecció pel dret internacional, a través de tractats bilaterals entre estats (és el cas d'Itàlia), o bé a través de les constitucions i les normes legals internes estatals. Les llengües de les minories poden ser considerades llengües oficials en aquella part del territori on s'implanta la minoria lingüística (també Itàlia, o Espanya), o bé tenen drets lingüístics específics, individuals o col·lectius i drets en relació amb l'ensenyament.

Dins dels estats amb minories lingüístiques cal distingir les llengües minoritàries, la protecció de les quals com a bé patrimonial o cultural aporta una nova dimensió a la protecció dels drets lingüístics, encara que menys efectiva o amb menys garantia que la que ofereix la seva consideració com a drets individuals.

A partir de l'anterior intent de classificació, és possible afirmar que existeix una certa gradació cara a l'efectiva igualtat entre llengües presents al si d'un Estat, que va del simple mandat de protegir determinades llengües minoritàries, fins al complet funcionament plurilingüe de l'estat. En aquest sentit, la plena igualtat s'aconsegueix quan un ciutadà pot emprar eficaçment la seva llengua en qualsevol part del territori estatal.