



ANSELM BODOQUE
VICENTA TASA

LA IGUALTAT
DE LES
LLENGÜES EN
L'ADMINISTRACIÓ:
UN PROBLEMA
PER RESOLDRE

COL·LECCIÓ
RAFAEL L. NINYOLES



1a edició: maig 2019
Col·lecció Rafael L. Ninyoles

© Del text, 2019
Anselm Bodoque i Vicenta Tasa

© D'aquesta edició, 2019
Generalitat Valenciana
Conselleria d'Educació, Investigació, Cultura i Esport
Direcció General de Política Lingüística i Gestió del Multilingüisme
Avinguda Campanar, 32

Correcció lingüística: Direcció General de Política Lingüística i Gestió del Multilingüisme
Disseny i maquetació: Estudi ARO

Impressió: By Print
ISBN: 978-84-482-6334-8
Depòsit legal: V-540-2019

La Direcció General de Política Lingüística i Gestió del Multilingüisme no es fa responsable de les afirmacions que es fan en aquesta obra, que són fruit únicament de l'opinió dels autors.

Cap part d'aquesta publicació no pot ser reproduïda, emmagatzemada o transmesa, de cap manera ni per cap mitjà, sense l'autorització prèvia i escrita de l'editor, tret de les citacions en revistes, diaris o llibres si se n'esmenta la procedència.



1. INTRODUCCIÓ



L'Administració pública per les seues responsabilitats i capacitat de penetració i estructuració de les societats contemporànies, i també pel valor exemplar de les seues actuacions, és una peça essencial en qualsevol política de normalització lingüística. Poder i llengua són dues realitats intrínsecament relacionades, especialment en realitats sociolingüístiques conflictives en què la llengua pròpia del país pateix un procés de substitució lingüística per una altra llengua, en origen, forana.

Les polítiques públiques en l'àmbit de les administracions públiques amb diverses llengües oficials tenen, si més no, quatre espais d'actuació diferenciats.

En primer lloc, han de tractar de garantir que les llengües minoritzades i pròpies siguen usades amb normalitat en les relacions amb la ciutadania i en la prestació, i fins i tot incentivant-ne l'ús normal i general.

En segon, han de fer possible que siguen utilitzades amb normalitat i de manera referencial per les administracions com a llengua de treball intern.

En tercer, han d'estendre aquest ús normal a les relacions amb altres administracions i institucions públiques.

I, en quart i no menys important, s'ha d'aconseguir que aquestes llengües siguen plenament conegudes per tots els empleats públics i que esdevinguen llengües d'ús normal, directe i habitual per part dels funcionaris públics en les respectives administracions.

Així mateix, com veurem, a les diferents comunitats autònomes amb llengües pròpies oficials, a més de la llengua de l'Estat, les polítiques que han sigut dutes a termes en les darreres tres dècades han aconseguit resultats molt desiguals.

Això posaria de manifest que, tot i que, el marc legal general és relativament semblant en totes les comunitats, les seues realitats sociolingüístiques, la distància lingüística entre el castellà i la llengua pròpia, i les seues polítiques lingüístiques no han sigut les mateixes i han donat lloc a realitats ben diferents.

Conèixer aquestes diferències i les iniciatives vigents més avançades és un fet d'interés per a la Comunitat Valenciana. Podem avançar que, de les sis comunitats autònomes amb llengua pròpia oficial, la Comunitat Valenciana, juntament amb Navarra, ocupa la posició menys consistent i més feble de les polítiques lingüístiques a favor de la llengua pròpia en general, i de manera particular en les administracions públiques i l'Administració autònoma, objecte d'aquest estudi. És paradigmàtic d'aquesta afirmació, com veurem, que la Comunitat Valenciana siga l'única comunitat autònoma amb llengua romànica que, després de quatre dècades d'autonomia i preautonomia, utilitze de manera notablement elevada la traducció al valencià i no la redacció directa dels documents oficials, o que no garantisca els drets lingüístics en l'atenció oral i per escrit en les seues relacions amb ciutadans valencianoparlants.

1.1. OBJECTE I HIPÒTESI DE L'ESTUDI

En aquest apartat tractarem, breument, de quin és l'objecte del nostre estudi i la hipòtesi de treball de la qual partim per a dur-lo a terme.

1.1.1. Objecte d'estudi

L'objecte del nostre treball és la descripció de les línies principals de les polítiques sobre el foment de l'ús normal de les llengües pròpies en les administracions autonòmiques, així com analitzar la jurisprudència referencial en la matèria.

Considerem, per tant, les quatre dimensions de la normalització de les llengües pròpies en l'espai de les administracions autonòmiques a què hem fet referència adés: l'ús de la llengua per l'Administració en el seu treball habitual, l'ús de la llengua en la relació de l'Administració pública amb altres administracions i institucions, l'ús de la llengua en les relacions amb els ciutadans, i la capacitació lingüística i l'ús normal de la llengua per part dels empleats públics.

1.1.2. Hipòtesi de partida

Partim de la consideració que, malgrat l'existència a Espanya d'un marc legal sobre el que la Constitució Espanyola anomena "llengües d'Espanya" estructurat sobre el principi de la jerarquia lingüística, la legislació en matèria lingüística i la mateixa jurisprudència establida poden permetre polítiques públiques lingüístiques avançades per a garantir plenament els drets lingüístics de la ciutadania a la Comunitat Valenciana, si més no en l'àmbit de l'Administració pública.

De fet, el marc jurídic i jurisprudencial actual pot fer possible que les administracions valencianes utilitzen el valencià en totes les seues dimensions orgàniques i funcionals amb normalitat, i que tots els grups d'empleats públics tinguen el valencià com a llengua de treball pròpia i de serveis a la ciutadania, sense fer cap mena de discriminació per raó de llengua.

Això no obstant, constatem un escàs interès acadèmic en les universitats valencianes per l'estudi de les polítiques públiques lingüístiques i, igualment, per l'estudi de la legislació i la jurisprudència lingüística.

No deixa de ser una anomalia que a la Comunitat Valenciana, a diferència d'altres comunitats i països amb diversitat de llengües oficials, l'interès per les polítiques lingüístiques i per la legislació lingüística haja correspost, sovint, a lingüistes i filòlegs, i la politologia i el dret no hi hagen prestat massa atenció.

No ha ajudat, en aquest sentit, que, durant molts anys, els governs valencians no han mostrat la més mínima voluntat d'avançar en el desplegament normatiu de la Llei d'ús i ensenyament del valencià ni han impulsat plans o iniciatives concretes i amb objectius ben definits per fer del valencià llengua d'ús normal i general en l'Administració, perquè tots els empleats públics conegueren aquesta llengua oficial i la pogueren usar de manera competent per estar en condicions de garantir plenament i en tots els casos els drets lingüístics d'absolutament tots els ciutadans.

En la nostra opinió, això contribueix a explicar que estudis universitaris d'importància cabdal per a formar quadres i directius de la funció pública com el dret i la politologia hagen ignorat, en bona mesura, la reflexió acadèmica sobre els drets lingüístics i les polítiques lingüístiques tot i ser la Comunitat Valenciana una comunitat política amb dues llengües oficials. I això pot ajudar a entendre com entre els alumnes, i els graduats i professionals de l'advocacia i de la politologia, així com entre els mateixos funcionaris públics valencians, incloent-hi els grups de gestió i especialitzats de la Generalitat, hi ha un coneixement clarament insuficient, i sovint inexistent, dels drets i de les obligacions lingüístiques. L'absència de línies d'investigació, d'experts especialitzats, de publicacions de referència i d'estudis acadèmics valencians continuats i sistemàtics sobre la matèria estan en la base del problema.

I, com és lògic, també en els responsables públics i en les estructures directives i de gestió dels òrgans assessors de l'Administració de la Generalitat i de les institucions estatutàries es pot constatar un coneixement, a voltes, limitat de la matèria, i fins i tot, puntualment, una valoració del valencià i dels drets dels seus parlants com una qüestió d'importància secundària.

Aquesta realitat no es correspon amb la que hi ha a les comunitats autònomes que han mostrat una preocupació més gran per l'ús normal de la llengua pròpia i que, parafrasejant Donald Dworkin (2012), s'han pres els drets lingüístics seriosament i ara compten amb una tradició d'estudis especialitzats, que fonamenten polítiques lingüístiques més actives i igualitàries.

Tot plegat, en el cas valencià, la mancança d'aquests estudis i l'escassa formació en drets lingüístics i en polítiques lingüístiques dels empleats públics, si més no, són elements que contribueixen a la minorització del valencià, empobreixen el sistema de drets lingüístics realment garantits i, en ocasions, allunyen els empleats públics de la seua funció primordial de servidors públics de la ciutadania i de garants dels drets i de les llibertats dels ciutadans, incloent-hi els drets lingüístics.

És per tot això que comptar amb un coneixement exhaustiu de les polítiques públiques per a garantir l'ús de les llengües pròpies en les administracions autonòmiques i saber, així mateix, quins són els preceptes establits per la legislació i la jurisprudència en matèria d'usos de les llengües pròpies en les administracions públiques, pot contribuir de manera decisiva a donar seguretat legal i lingüística als empleats públics i a la ciutadania. I, de la mateixa manera, pot reforçar o complementar els sistemes d'acompanyament lingüístic i les mesures per a aconseguir un ús normal del valencià en totes les administracions valencianes, i de manera prioritària i immediata en l'Administració autonòmica.

1.2. OBJECTIUS

Operativament, dividirem els objectius del nostre treball en dues categories: objectius generals i objectius específics. Advertim, de bon començament, que ens hi referirem de manera breu, directa i esquemàtica.

1.2.1. Objectius generals

Pel que fa als objectius generals, farem menció primerament als que es refereixen a la jurisprudència bàsica en la matèria i posteriorment als que fan referència a les propostes de polítiques lingüístiques. En resum, són els següents:

- Conèixer la jurisprudència de referència en matèria d'usos lingüístics de les llengües oficials minoritzades en administracions públiques espanyoles, i fins a quin punt estableixen limitacions i permeten polítiques avançades de normalització lingüística.
- Valorar en quina mesura el règim lingüístic administratiu que estableix la jurisprudència reproduceix, en l'Administració pública, el sistema de jerarquia lingüística dominant a Espanya o si, per contra, s'acosta més a un sistema de seguretat lingüística activa o, si més no, el permet.
- Conèixer les mesures concretes per a fomentar l'ús normal de les llengües pròpies en les administracions autonòmiques de les comunitats autonòmiques amb diverses llengües oficials.
- Fer una relació de les principals polítiques de foment de l'ús de les llengües pròpies i de garantia dels drets lingüístics d'aquestes administracions.

- Comparar les semblances i les diferències principals en el foment de la llengua pròpia que hi ha entre les diverses administracions autonòmiques en aquests moments.

1.2.2. Objectius específics

Els objectius específics del treball es concentren en la possible aplicació a la Comunitat Valenciana de les mesures de normalització lingüística de la llengua pròpia de les administracions autonòmiques d'altres territoris amb diverses llengües oficials. Així, aquests objectius serien els següents:

- Complementar els plans d'acompanyament lingüístic de la Generalitat.
- Tindre una informació acurada de les polítiques públiques internes de les administracions autonòmiques amb diverses llengües oficials i de les resistències i fortaleces que s'hi han desenvolupat en les últimes dècades.
- Permetre comptar amb una informació qualificada per al debat legal i jurisprudencial sobre l'ús del valencià, si més no en l'àmbit administratiu.
- Elaborar un catàleg de mesures i iniciatives utilitzades en les diferents administracions per a l'extensió de l'ús de la llengua pròpia, per a la consolidació d'usos lingüístics igualitaris i per a garantir plenament els drets lingüístics.
- Proposar mesures i iniciatives concretes que reforcen o complementen el Pla d'acompanyament lingüístic al personal de l'Administració de la Generalitat que promou la Generalitat Valenciana, i que, a més d'incloure formació i capacitació lingüística, contribuïsquen al canvi de paradigma que pretén el Pla, mitjançant el

reconeixement d'altres experiències i del coneixement profund dels drets i les obligacions lingüístiques dels treballadors públics.

Necessitats que estimem importants si tenim en compte els ítems 3.3 i 3.4 del treball sociològic de la Generalitat Valenciana *Ús del valencià en l'Administració de la Generalitat. Enquesta 2016. Síntesi de resultats*.

1.3. JUSTIFICACIÓ GENÈRICA DE LA INVESTIGACIÓ

Es tracta d'un estudi específic i especialitzat, fet conjugant dos àmbits d'anàlisi diferenciats: el dret i la politologia. Considerem que les dues visions són complementàries i poden servir per a aconseguir els objectius que perseguim.

La finalitat primera, com hem dit, és tindre un coneixement de les polítiques públiques tan detallat i exhaustiu com siga possible per a fomentar l'ús de les llengües pròpies oficials en les administracions de les comunitats autònomes amb més d'una llengua oficial i, alhora, analitzar la jurisprudència en matèria d'usos lingüístics en les administracions públiques.

L'estudi és, en conseqüència, essencialment analític, descriptiu i de coneixement de cas, i es desenvolupa a través d'una comparació bàsica de les mesures i iniciatives de les diferents realitats polítiques i sociolingüístiques que són objecte d'estudi.

Amb tot, més enllà de l'aproximació descriptiva, hi ha una voluntat clara, i analíticament rigorosa, de fer una reflexió propositiva per a facilitar materials i arguments de suport a polítiques públiques d'acompanyament lingüístic i d'ús normal del valencià en l'Administració de la Generalitat.

És a dir, és un treball que estima necessari que hi haja documents qualificats que ajuden a la presa de decisions dels responsables públics

i que contribuïsquen a enfortir les polítiques públiques d'ús del valencià en l'Administració pública, entre altres àmbits.

En aquests moments, després de més de 35 anys que el valencià va ser declarat llengua oficial de la Comunitat Valenciana en l'Estatut d'Autonomia de 1982, és evident que no hi ha una situació de plena igualtat lingüística entre les dues llengües oficials i que les administracions públiques valencianes presenten importants mancances en quatre matèries bàsiques per a l'ús normal i igual del valencià.

En primer lloc, ni les universitats valencianes ni l'Administració de la Generalitat no tenen una tradició d'estudis i de coneixement exhaustiu de les polítiques lingüístiques actives de seguretat i igualtat lingüística plena i real d'arreu del món i, ni tan sols, del context espanyol.

En segon lloc, pel que respecta a l'estudi i el coneixement de la legislació lingüística espanyola, europea i valenciana, i, més encara, de la jurisprudència sobre els usos de les llengües en els diferents àmbits públics i privats, l'Administració valenciana també presenta una mancança d'estudis públics, i universitaris i de participació en els debats sobre la matèria amb altres administracions i experts.

En tercer lloc, hi ha la percepció, que confirmen les enquestes d'usos lingüístics, que els cossos d'empleats públics més especialitzats, i de manera singular els que ho estan en matèria jurídica, sanitària, informàtica, etc., tenen cultures d'especialitat acadèmica, tradicions, costums i actituds escassament favorables a l'ús normal i habitual del valencià.

I en quart i últim lloc, hi ha un coneixement operatiu, pràctic i segur relativament baix dels empleats públics tant del valencià (inferior, en qualsevol cas, al coneixement formal que diuen tindre i

expressen amb títols i certificats oficials) com, més encara, de les obligacions i dels drets lingüístics dels empleats públics i de la ciutadania. La capacitació formal en valència, per tant, seria superior a la real; i el coneixement dels drets lingüístics, producte de percepcions i reproduccions de tòpics i comportaments, però escassament fonamentat i gens rigorós.

A diferència d'altres comunitats autònomes amb llengües pròpies oficials, a la Comunitat Valenciana els estudis de detall per a afavorir l'ús normal del valencià són poc freqüents en l'àmbit acadèmic del dret i la politologia, tot i que es poden destacar els treballs d'Alcaraz (1999a i 1999b); Alcaraz, Ochoa i Isabel (2004), Tasa (2016 i 2017), Bodoque (2009 i 2011), o Tasa i Bodoque (2017).

En conseqüència, pretenem realitzar un estudi que tinga interès social, acadèmic i politicoadministratiu, i que, entre altres consideracions, pugua contribuir de manera pràctica a impulsar mesures concretes que milloren la capacitació dels empleats públics en matèria de drets lingüístics, i permeta millorar les iniciatives per a estendre i normalitzar l'ús del valencià en l'Administració autònoma valenciana.

És un fet especialment colpidor si comparem la realitat de l'Administració valenciana i la de les altres comunitats de llengua romànica (Catalunya, Balears i Galícia), on la llengua pròpia oficial és la llengua d'ús normal de les administracions locals i autonòmica, que la Comunitat Valenciana tinga un ús marginal o secundari, gairebé inferior al que es fa en l'Administració autònoma basca i més acostat al precari ús tradicional de l'èuscar a Navarra.



2. METODOLOGIA



En l'apartat de metodologia, farem esment breument a les fonts principals de l'estudi, als aspectes metodològics bàsics i al marc teòric general.

2.1. FONTS

Les fonts que hem tingut en compte de manera preferent són de quatre tipus. Secundàries les dues primeres i primàries les altres dues.

Entre les fonts secundàries, cal que ens referim, en primer lloc, a les fonts bibliogràfiques, on hem fet lectures diverses, concentrades essencialment, de dret constitucional, de teoria política, de politologia, i també de sociolingüística, entre les quals destaquem, per referencials, Corretja (1995), Vernet (2003), Agudo, Álvarez-Ossorio i Cano (2015), Fernández Liesa (1999), Aguilera (2011), D'Alema (2017), Poggeschi (2010), Milian (2011), Dente i Subirats (2014), Álvarez Conde i Tur (2010), Suárez (2017), Sánchez González (2015), Tajadura (2015), Barranco i Churruca (2014), Bustos, Fernández de Frutos i Fossas (2015).

La segona de les fonts, també secundària, ha sigut la informació general que faciliten les pàgines web oficials dels governs autonòmics i, de manera singular, aquella informació que es refereix a l'ús de les llengües oficials en l'àmbit de l'Administració autonòmica.

La tercera de les fonts, aquesta primària, que hem fet servir són les normes bàsiques: la Constitució, els estatuts d'autonomia

vigents, les lleis de llengües (lleis de política lingüística, de normalització lingüística, d'ús i ensenyament o de llengua concreta) i els plans específics sobre els usos de les llengües pròpies en les administracions autonòmiques.

Finalment, la darrera font utilitzada, igualment de caràcter primari, ha sigut la jurisprudència espanyola referida a la matèria d'estudi: l'ús de les llengües en l'Administració autonòmica de les comunitats autònomes amb llengua pròpia oficial juntament amb el castellà.

Aquestes han sigut les fonts principals que ens han ajudat a estructurar la investigació; però, com és habitual en tota mena d'estudis en ciències socials, no han sigut les úniques que hem tingut en compte. En aquest sentit, hem fet servir, ocasionalment, la recerca genèrica de material en cercadors d'Internet; però, sobretot, hem recorregut a bases de dades acadèmiques i als documents de les institucions oficials, dels mitjans de comunicació i de moviments socials favorables a l'ús normal de les llengües diferents del castellà en tots els àmbits socials i institucionals.

2.2. ASPECTES METODOLÒGICS

L'orientació metodològica del nostre treball està directament relacionada amb l'objecte d'aquest estudi. Partim de la consideració que hi ha una distància, sovint considerable, entre els drets formals, reconeguts en una norma legal, i els drets materials o reals, producte de la interpretació d'aquesta mateixa norma, de les polítiques públiques concretes i de les dinàmiques de canvi social.

Entenem que el coneixement científic es produeix sobre la fragmentació i l'especialització, cada vegada més elevades de les disciplines i dels camps d'investigació humana per a estudiar els fenòmens amb més detall i ampliar o modificar el coneixement anterior. Això ha tingut uns efectes positius evidents; però també ha provocat

que l'objecte i l'enfocament de l'estudi hagen sigut aliens al diàleg o a l'aproximació amb altres camps d'estudi que el complementen i amplien la perspectiva de la investigació. Per això, la nostra perspectiva analítica tracta de combinar la politologia i el dret constitucional, dos camps d'estudi en procés de distanciament, però, encara ara, íntimament relacionats.

Enfoquem el treball des d'òptiques analítiques diverses i que considerem compatibles; però la voluntat interdisciplinària no ens fa oblidar que són perspectives analítiques diferents. Com recorda Pérez Royo (2005: 70-71), el dret constitucional no estudia "l'estat des d'una perspectiva històrica, teòrica, politològica o sociològica... sinó des d'una perspectiva jurídica i a més des d'una perspectiva jurídica limitada, com a procés de manifestació de la voluntat de l'estat i les seues repercussions en els drets dels ciutadans"; és a dir, el que interessa al dret constitucional és "la manifestació suprema del poder polític de l'estat no l'exercici quotidià de la seua activitat". Per contra, la politologia, estudia el poder en general, i el poder polític en particular, des d'una perspectiva orientada a conèixer el seu exercici concret, els seus impactes i les seues conseqüències, sobretot quan es tracta d'analitzar les polítiques públiques.

Finalment, pel que respecta a l'estudi de la jurisprudència rellevant en matèria d'usos lingüístics en les administracions espanyoles on hi ha diverses llengües oficials, buscarem descriure i conèixer la realitat jurídica que estudiem, amb una voluntat crítica i pràctica alhora, que atenga especialment els principis que estructuraren les interpretacions jurisprudencials, les possibilitats normatives que aquestes interpretacions obrin (i tanquen) i si permeten implementar mesures concretes per a aconseguir un ús normal i general del valencià en totes les dimensions de les administracions públiques valencianes.

2.3. MARC TEÒRIC

Val a dir, així mateix, que tractem d'aproximar-nos al fet lingüístic al marge dels discursos identitaris i nacionalitaris. L'orientació teòrica que seguim és la de considerar la llengua com un element determinant de la dignitat humana i individual i, en conseqüència, un fet imprescindible per al desenvolupament autònom de la pròpia personalitat a què fa referència la Constitució Espanyola en l'article 10.1. I ho fem sense ignorar que els drets lingüístics són drets fonamentals de caràcter col·lectiu, i només es poden exercir individualment de manera compartida i relacional, usant una llengua concreta amb altres usuaris, actius o passius, de la mateixa llengua.

En conseqüència, el marc teòric central que tenim en compte en la realització de la nostra investigació és la reflexió que sobre el reconeixement dels drets lingüístics individuals i col·lectius ha desenvolupat al llarg de les darreres dècades el liberalisme culturalista, i més concretament autors com Green (1987), Kymlicka (1995 i 2001) i, especialment, Réaume (1991, 1995 i 2003), i que ha sigut incorporat, en el nostre àmbit lingüístic, en l'anàlisi jurídic i polítològic per autors com Branchadell (1997, 2005 i 2011), Bodoque (2009 i 2011) i Tasa (2016 i 2017).

No neguem, amb això, que la llengua siga un fet d'identificació col·lectiva i un factor polític de primera importància a l'hora de mobilitzar, cohesionar i identificar una comunitat política, ni que pugui ser una de les "senyes d'identitat" més pregones d'una comunitat política (Pérez Royo, 2005: 208).

No obstant això, estímem que, independentment de la dimensió identitària col·lectiva, és imprescindible entendre que el benestar individual i la dignitat humana també estan íntimament vinculats a la llengua, la consideració de drets lingüístics com a drets humans (Parés, Pons, Pla i Lobo, 2004), i també la necessitat de reconstruir dins de

la teoria política, la politologia i el dret constitucional els estudis sobre els drets lingüístics (Kymlicka i Patten, 2003). I treballar perquè les llengües i els drets lingüístics, seguint l'analogia de Walzer (1982), es “desnacionalitzen”, es desvinculen dels projectes nacionals i identitàries, si més no en l'ordenament legal, i s'orienten a garantir la tranquil·litat vital de les persones i el dret a viure de manera plena i segura en la seua llengua.

Hi ha un relat sobre el dret que tendeix a presentar-lo com una mena de producte impersonal, una realitat abstracta, asèptica, metapolítica, que no respon a interessos determinats i, per tant, que pot ser interpretat de manera unívoca, tècnica i imparcial en tots els casos. És molt comú en aquest relat que els subjectes de les decisions desapareguen i siguen substituïts per abstraccions (el legislador, l'executiu, el tribunal) que semblen prendre les decisions en un espai pur i separat de la realitat quotidiana. No podem estar més en desacord amb aquesta concepció. En la pràctica quotidiana el dret i, més encara, els drets fonamentals i els drets lingüístics tenen una dimensió política indubtable o, el que és igual, responen i són producte del debat polític, de decisions ben concretes i de la lluita d'interpretacions i interessos concrets que hi ha al votant de tots els problemes i conflictes que hi ha en una societat.

Al capdavant, com recorda Duverger (1988), el dret és producte de la voluntat de l'Estat (poders públics) com a manifestació del poder polític d'una societat i, per tant, és alhora dues coses contradictòries: l'instrument de dominació de determinats grups i interessos sobre uns altres, i al mateix temps un mecanisme per a assegurar un cert ordre social i una certa cohesió col·lectiva compartida sobre el principi que persones molt diverses formen part d'una mateixa i específica comunitat humana i política. A més, creiem que els drets es materialitzen a través de polítiques públiques ambicioses, actives i continuades en el temps que acaben produint transformacions socials.

És per això que el nostre treball tindrà en compte el marc teòric de l'anàlisi de polítiques públiques, i parteix de la consideració que una política pública és tant el que “fan” els governs com el que “no fan” (Lowi, 1964). I considerem també que les polítiques lingüístiques poden ser especialment conflictives, especialment quan aspiren a redistribuir el poder lingüístic que existeix en una societat determinada en favor dels parlants de la llengua minoritzada, com és el cas valencià.

L'anàlisi de les polítiques públiques obliga, igualment, a transcendir els discursos, informes i afirmacions oficials, allò que són els objectius formals i retòrics que afirmen els governs. I ens duu a tractar d'esbrinar “l'instint estratègic” i els objectius realment perseguits de les polítiques públiques, que no solen aparéixer en les grans declaracions institucionals (Sabatier i Jenkis-Smith, 1993).



3. LEGISLACIÓ BÀSICA I JURISPRUDÈNCIA



La regulació legal i la seua interpretació per la jurisprudència sempre és transcendent en les polítiques públiques. És cert que en la definició i les decisions de tota política pública els aspectes determinants són la correlació de forces entre partidaris i contraris a determinades polítiques tant en l'àmbit de la competència política entre partits i elits polítiques, com entre moviments socials. Però les normes legals, com a manifestació d'una intenció política i del consens provisional col·lectiu en una matèria, són instruments necessaris per a la materialització d'una política.

En aquest apartat, ens limitarem a referir-nos a la legislació bàsica i a la jurisprudència referencial sobre usos lingüístics en les administracions autonòmiques amb més d'una llengua oficial, per esbrinar les possibilitats normatives existents per a fer possible un ús normal i general del valencià en l'Administració de la Generalitat.

3.1. LEGISLACIÓ BÀSICA EN LES ADMINISTRACIONS AUTONÒMIQUES OFICIALMENT PLURILINGÜES

Ens referirem en aquest apartat a les referències legals que afecten les diferents llengües en l'àmbit específic de les administracions públiques.

3.1.1. La Constitució i les llengües espanyoles

La Constitució de 1978 fa cinc referències a les llengües en el seu text. Però únicament l'article 3, que regula l'oficialitat lingüística, afecta les administracions públiques.

Article 3

1. El castellà és la llengua espanyola oficial de l'Estat. Tots els espanyols tenen el deure de conèixer-la i el dret d'usar-la.
2. Les altres llengües espanyoles seran també oficials en les respectives comunitats autònomes d'acord amb els seus estatuts.
3. La riquesa de les diferents modalitats lingüístiques d'Espanya és un patrimoni cultural que serà objecte d'especial respecte i protecció.

De la regulació constitucional de 1978 es desprenen diversos aspectes significatius.

Primer. El text constitucional només fa referència a una llengua espanyola, el castellà, i no en menciona cap altra. Tot i que aquest fet no hauria de significar necessàriament la preeminència del castellà sobre les altres llengües espanyoles, la tradició de l'estat modern espanyol, de bona part de la legislació estatal i de la jurisprudència rellevant utilitzarà l'oficialitat en l'Estat del castellà per a estructurar una concepció jerarquizada en termes socials, polítics i legals de les diferents llengües espanyoles, tot mostrant la preeminència del castellà.

Segon. La Constitució afirma que el castellà és la llengua espanyola oficial de l'Estat. En aquest sentit, cal dir que "estat" ha de ser entès com a "conjunt de poders públics espanyols, amb inclusió dels autonòmics i locals" (STC 82/1986); és a dir, totes les institucions, òrgans i organismes públics amb poder polític legítim en qualsevol àmbit territorial, administratiu i institucional.

En conseqüència, “estat” no hauria de ser confós ni amb “Espanya” ni amb la “nació espanyola” ni amb “espanyols”. De fet, la Constitució no estableix, en sentit estricte, que el castellà siga la llengua nacional espanyola ni la llengua oficial d’Espanya ni dels espanyols, sinó només la llengua oficial del sistema oficial i institucional estatal en totes les seues dimensions i aspectes.

Tercer, igualment l’article 3.1. determina que el castellà és l’única llengua que tots els ciutadans tenen l’obligació de conèixer i el dret a usar. L’obligació de conèixer el castellà no hauria d’entendre’s en un sentit material, general i estricte en cap cas, com fa de manera esbiaixada el Tribunal Constitucional, sinó com l’obligació dels poders públics d’ensenyar aquesta llengua i la presumpció, però no la garantia, del seu coneixement general entre la ciutadania espanyola.

De fet, hi ha situacions en què les persones amb ciutadania espanyola poden al·legar un coneixement insuficient d’aquesta llengua i usar una llengua diferent i no necessàriament oficial en els processos penals dels tribunals de justícia d’acord amb els tractats internacionals. Així mateix, en el procés d’adquisició de la nacionalitat espanyola hi ha la tendència a valorar un coneixement mínim (passiu i bàsicament funcional) del castellà i no un coneixement absolut d’aquesta llengua. I, de la mateixa manera, aquesta obligació no pot incloure els ciutadans espanyols sords i muts que utilitzen llengües de signes –que mai no es corresponen amb les llengües parlades de cada àrea geogràfica–, i que únicament podran tindre un coneixement llegit i escrit de la llengua.

Fins i tot, entre ciutadans espanyols sords i muts, seria més que discutible pressuposar el coneixement del castellà o una altra llengua, entés com a capacitat d’utilitzar oralment la llengua.

Insistim, doncs, que l’obligació hauria d’entendre’s, per tant, com un imperatiu constitucional perquè els poders públics corresponents faciliten, a través de l’ensenyament, el coneixement actiu i

passiu, oral i escrit, del castellà als ciutadans espanyols que no siguin sords i muts. Però, en la nostra opinió, obliga sempre de manera imperativa els poders públics; i no necessàriament i de manera material i efectiva els ciutadans espanyols individualment considerats.

Quart. Afirma l'existència d'altres llengües espanyoles que podrien ser oficials. Aquestes llengües no s'hi especifiquen i tampoc no s'hi delimiten els àmbits territorials de les llengües, que, llevat de casos molt concrets, ultrapassen la geografia de les comunitats autònomes individualment considerades. Així, la seua oficialitat serà sempre general en el territori en què els estatuts de les comunitats autònomes determinen que és oficial.

Val a dir que els únics estatuts que fan referència a les llengües oficials són els de Galícia, País Basc, Navarra, Catalunya, Balears i la Comunitat Valenciana, que “amplien” formalment l'oficialitat del castellà de l'àmbit institucional de l'Estat i el fan extensiu a tota la comunitat autònoma. Per contra, els altres tretze estatuts no especifiquen la llengua oficial, motiu pel qual s'aplica automàticament l'article 3.1 de la Constitució.

De la mateixa manera, en termes estrictes, considerem que res impediria que l'oficialitat autonòmica de les llengües diferents del castellà, en cada comunitat autònoma, fora tan exigent com la que deriva de la interpretació jurisprudencial de l'article 3.1 de la Constitució a favor del castellà. És a dir, l'oficialitat comporta que les altres llengües espanyoles oficials siguin llengües de l'Estat en l'àmbit territorial de la comunitat autònoma respectiva (Administració local, Administració autonòmica, Administració de l'Estat a les comunitats autònomes, institucions públiques territorials, Administració de justícia, Cossos i Forces de Seguretat de l'Estat, empreses públiques, etc.) i que siguin llengües de coneixement obligat en l'àmbit autonòmic, de manera semblant al castellà en el conjunt d'Espanya.

Tanmateix, com veurem, l'oficialitat territorial de les llengües oficials diferents del castellà és desigual en funció de les polítiques públiques de la comunitat autònoma i del tipus d'institució (justícia, policia, Administració de l'Estat, Administració local, Administració autonòmica, etc.). Per contra, l'obligació de conèixer altres llengües oficials o, si més no, de pressuposar-ne el coneixement, ha sigut bandejada dels estatuts d'autonomia, de les lleis lingüístiques autonòmiques i, sobretot, de la jurisprudència del Tribunal Constitucional, cosa que constitueix una clara devaluació de l'oficialitat de les llengües diferents del castellà. I caldria recordar que en cap lloc la Constitució prohibeix l'obligatorietat del coneixement d'altres llengües oficials per a poder fer efectiva, precisament, l'oficialitat que permet i garanteix.

Cinqué. Malgrat el que acabem de dir, sobre la base de la garantia dels drets dels ciutadans davant de les administracions públiques, la interpretació jurisprudencial de la Constitució ha establert també, com veurem, la possibilitat de l'obligatorietat del coneixement de les altres llengües oficials per a poder exercir funcions públiques, d'acord amb el principi constitucional d'eficàcia (article 103.1 de la Constitució), però sempre recordant que el castellà és d'obligat coneixement pels treballadors públics d'acord amb l'esmentat article 3.1 de la Constitució.

Sisé. Tant la Constitució, com sobretot i per damunt de tot, el seu desplegament normatiu i la seua interpretació jurisprudencial, han establert una jerarquia lingüística entre el castellà i les altres llengües espanyoles, fins i tot aquelles que són oficials, que va en detriment dels drets lingüístics dels seus parlants, i que dificulta la seguretat lingüística de totes les comunitats lingüístiques espanyoles diferents de la castellana.

Seté. La referència a la "riquesa de les modalitats lingüístiques" de l'article 3.3 ha tingut un sentit essencialment retòric i buit de

contingut en la pràctica. Amb tot, en algunes comunitats autònomes, com ara Andalusia i Extremadura, ha sigut la base per a promoure el valor social i identitari de les variants pròpies de la llengua castellana.

En un altre ordre de coses, aquest precepte constitucional ha servit de fonament constitucional de diverses iniciatives orientades a, sense reformar la Constitució, promoure una llei de llengües espanyola. En aquestes propostes, els principis de respecte i protecció a la diversitat lingüística podrien permetre que l'Estat tinguera quatre llengües oficials i una legislació lingüística d'àmbit estatal i no exclusivament autonòmica, més igualitària i progressista. Les iniciatives han tingut un recorregut polític limitat, fins ara; i, en la nostra opinió, és difícil que, sense canviar la Constitució, pugui haver-hi un canvi en el règim legal lingüístic espanyol.

Sens dubte, el fet més rellevant és l'establiment del principi, mai explícit, de jerarquia lingüística a causa de la interpretació jurisprudencial. El Tribunal Constitucional, com veurem, és la institució que ha acabat per definir el sistema de drets lingüístics jeràrquic espanyol, devaluant, de manera més que discutible, l'oficialitat d'altres llengües espanyoles.

3.1.2. Els estatuts d'autonomia a les comunitats amb diverses llengües oficials

Ens referirem exclusivament als estatuts vigents, destacant que les autonomies forals (País Basc i Navarra) i Galícia no han reformat els seus estatuts des dels anys huitanta del segle passat; mentre que les comunitats autònomes de l'antiga Corona aragonesa (Catalunya, Illes Balears i Comunitat Valenciana) van modificar els seus estatuts a recer de la reforma de l'estatut català fa ara una dècada.

L'únic aspecte que tots els estatuts coincideixen a recollir és l'oficialitat de les llengües pròpies, juntament amb l'oficialitat del

castellà per ser llengua oficial de l'Estat. Cal subratllar que tots els estatuts d'autonomia reconeixen l'oficialitat de la llengua pròpia per a tot el territori de la comunitat autònoma, amb l'excepció de la llei navarresa de millorament del fur, que limita l'oficialitat de l'èuscar a una part menor del territori. De la mateixa manera, l'estatut català reconeix dues llengües pròpies (el català i l'aranés o occità de la Vall d'Aran), si bé l'oficialitat territorial de l'aranés és general a la Vall d'Aran i limitada a alguns usos oficials en l'Administració de la Generalitat en tot el territori català.

Més enllà de la declaració de l'oficialitat del basc en part del territori, la norma estatutària navarresa ja no farà cap altra referència a la realitat lingüística i la seua regulació en el seu articulat, a diferència de la resta dels estatuts, que en faran bastants més, especialment el català.

Així, els estatuts de Galícia, País Basc, Catalunya, Comunitat Valenciana i Illes Balears afirmaran que les llengües diferents del castellà són llengües pròpies de la comunitat autònoma, que tots els ciutadans tenen el dret a conèixer-les, el dret a usar-les i que no pot haver-hi discriminació per raó de llengua.

A partir d'ací, hi ha divergències entre les referències lingüístiques d'aquests cinc estatuts no massa significatives respecte a la seua transcendència legal. De fet, bona part dels incisos lingüístics que incorporen són qüestions més pròpies de lleis lingüístiques que no d'estatuts d'autonomia. Amb tot, l'estatut català sí que fa algunes referències singulars i destacables que van ser anul·lades o revisades pel Tribunal Constitucional el 2010.¹

En aquest sentit, val a dir que els estatuts gallec, balear, valencià i català afirmen que els poders públics garantiran l'ús normal de les llengües pròpies i que el coneixement de la llengua pròpia és un

¹ Vegeu la taula 1 de l'annex.

mèrit en l'Administració de justícia, les notaries i els registres. El fet que els poders públics en faciliten el coneixement és recollit pels estatuts gallec, balear, basc i català; mentre que la necessitat que els poders públics en faciliten l'ensenyament és explicitada en els casos gallec, valencià i català.

El dret a dirigir-se a l'administració de la comunitat autònoma en les llengües oficials i rebre'n atenció en la llengua triada es recull en els estatuts balear, valencià i català. Referències a les relacions amb els dominis lingüístics respectius són presents en els estatuts basc, balear i català; mentre que la possibilitat de promoure tractats i acords internacionals amb països amb minories lingüístiques en llengua pròpia només és recollida en els casos gallec i basc. Igualment, a l'entitat normativa de la llengua pròpia fan referència únicament els estatuts balear, valencià i basc.

Singularment, l'estatut balear afirma perseguir la plena igualtat de les dues llengües oficials i que impulsarà mesures específiques perquè els funcionaris destinats a la comunitat autònoma coneguen la llengua pròpia. L'estatut valencià és l'únic que fa referència al fet que lleis i normes seran publicades en les dues llengües, i anuncia una futura llei lingüística i que una llei delimitarà territoris de predomini lingüístic de cada llengua oficial.

Finalment, l'estatut català fa referència al fet que treballarà pel reconeixement internacional i oficial de la llengua catalana, i que els ciutadans tenen dret a dirigir-se a totes les administracions presents a Catalunya en català, i als drets lingüístics dels consumidors. Afirmar també que establirà el deure de conèixer el català en determinades situacions, un deure acceptat pel Tribunal Constitucional, però molt circumscrit a funcions públiques.

Així mateix, aquest estatut també afirmava que els poders públics garantirien l'ús preferent de la llengua pròpia, referència declarada inconstitucional, com hem vist, pel Tribunal Constitucional i suprimida de l'estatut després de 2010.

3.1.3. Lleis lingüístiques i l'Administració autonòmica

Com en el cas dels estatuts d'autonomia, les lleis lingüístiques (Llei de política lingüística i llei de l'aranés a Catalunya, lleis de normalització lingüística a les Illes Balears, al País Basc i Galícia, llei de l'euscar a Navarra i llei d'ús i ensenyament a la Comunitat Valenciana) no estableixen un marc normatiu massa diferent en termes pràctics, si bé, com en el cas dels estatuts d'autonomia, la llei catalana és més exhaustiva i dibuixa una voluntat política més ambiciosa.

Ens limitarem, però, a les referències que fan aquestes lleis a les administracions públiques, i distingirem cinc categories diferents: les referències a l'oficialitat de la llengua en l'Administració, el reconeixement dels drets dels ciutadans davant de les administracions públiques, les exigències que les lleis estableixen per a l'organització administrativa, les obligacions per als empleats públics i, finalment, la delimitació de zones lingüístiques en tres comunitats.

Pel que fa a l'oficialitat de la llengua pròpia en les administracions autonòmiques, una referència innecessària atés el reconeixement de l'oficialitat en els estatuts d'autonomia, val a dir que les lleis lingüístiques catalana, valenciana, balear i gallega la recullen en l'articulat.

En aquest sentit i com és lògic amb l'oficialitat de la llengua, totes les lleis, llevat de la basca, reiteren que les actuacions administratives en la llengua pròpia són vàlides; en el cas de la navarresa, les referides exclusivament a la zona bascófona.

Respecte als drets d'ús de la llengua pròpia en les relacions de l'Administració amb els ciutadans i dels ciutadans amb l'Administració, hem de dir que les lleis lingüístiques gallega i catalana recullen que els poders públics de la comunitat autònoma promouran l'ús de la llengua pròpia amb els ciutadans.

Així mateix, totes les lleis lingüístiques reconeixen el dret (actiu i passiu) a usar la llengua pròpia amb les institucions i administra-

cions presents a la comunitat autònoma, o, el que és igual, el dret a usar la llengua pròpia i a ser atés oralment i per escrit per l'Administració en la mateixa llengua; ara bé, el dret a usar la llengua de forma activa i passiva només és reconegut a Navarra a les zones bascòfona i, en part, mixta, mentre que a la zona castellanòfona de Navarra el dret a usar-hi l'èuscar es limita a l'ús actiu especialment per escrit i més difícilment de manera oral, sense garantir una resposta en aquesta llengua per les administracions i institucions públiques.

Respecte a les obligacions que les lleis lingüístiques estableixen de manera específica, cal destacar l'afirmació reiterada de la consideració del català com a llengua pròpia, que cal entendre com a llengua d'ús habitual, de l'Administració autonòmica (i de l'aranés a la Vall d'Aran) que fa la llei lingüística catalana, el compromís de normalització progressiva de la llengua de les lleis gallega, balear i catalana, o la voluntat de promoure la llengua que manifesten les lleis catalana i valenciana.

En un altre ordre de coses, totes les lleis lingüístiques recorden que les lleis dels parlaments autonòmics i les normes jurídiques de l'Administració seran en les llengües oficials; les lleis balear, basca, valenciana i catalana afirmen també que els documents i formularis en la llengua pròpia seran vàlids, mentre que les lleis balear, basca i catalana fan referència al fet que els certificats públics es faran habitualment en la llengua pròpia.

Al seu torn, les lleis basca i navarresa estableixen la creació d'unitats oficials de traducció com a instrument per a l'ús normal de l'èuscar en les respectives administracions.²

Respecte a les obligacions lingüístiques de l'Administració autonòmica, totes les lleis, llevat de la valenciana, fan referència a la

²Vegeu la taula 2 de l'annex.

promoció progressiva de la capacitació en l'ús de la llengua pròpia del personal autonòmic, mentre que les lleis valenciana i catalana estableixen la necessitat de l'ensenyament de la llengua pròpia als funcionaris.

De la mateixa manera, les lleis navarresa, basca, valenciana i catalana fan referència al fet que hi haurà places en què serà preceptiu el coneixement de la llengua pròpia.

Totes les lleis lingüístiques, llevat de la catalana, recullen que conèixer la llengua pròpia serà valorat com a mèrit en les proves selectives de l'Administració autonòmica, de manera ponderada segons el nivell professional, mentre que la llei catalana estableix l'obligació del coneixement de la llengua pròpia per part dels funcionaris de manera adequada i suficient per a la realització del seu treball.

Finalment, la legislació navarresa delimita tres zones lingüístiques amb conseqüències, com hem vist, pel que fa als drets lingüístics i la seua exigència davant de les administracions. La llei valenciana també determina dues zones lingüístiques, sense conseqüències pel que fa a l'oficialitat i al treball de l'Administració, i la legislació catalana estableix la Vall d'Aran com espai preferent d'ús de l'aranés, i oficialment trilingüe, i la resta de Catalunya amb una oficialitat limitada en l'àmbit de l'Administració autonòmica catalana per a l'aranés i plena per a les altres dues llengües oficials.

3.1.4. La Carta europea de les llengües regionals i minoritàries

La ratificació espanyola de la Carta europea de les llengües regionals i minoritàries no detalla quines són aquestes llengües a Espanya, i es limita a afirmar un doble sistema de reconeixement i de compromisos, independentment de la llengua, en funció directament de la regulació lingüística dels estatuts d'autonomia espanyols.

Així, en un primer paràgraf, s'afirma que “s'entenen per llengües regionals o minoritàries [que tindran una protecció superior], les llengües reconegudes com a oficials en els estatuts d'autonomia de les comunitats autònomes del País Basc, Catalunya, Illes Balears, Galícia, Comunitat Valenciana i Navarra”, i, en un segon paràgraf, es manifesta que també “s'entenen per llengües regionals o minoritàries [amb una protecció inferior] les que els estatuts d'autonomia protegeixen i equiparen on tradicionalment es parlen”.

El primer paràgraf, que comporta un compromís d'aplicar assenyadament tots els preceptes de la Carta, afectaria el basc al País Basc i Navarra; el valencià/català a Catalunya, les Illes Balears i la Comunitat Valenciana; el gallec a Galícia, i l'occità a Catalunya. Mentre que les llengües a què fa referència el segon paràgraf i comporten un compromís menor, ja que només es refereix a alguns preceptes de la Carta, són, a hores d'ara, el català i l'aragonés a Aragó; l'asturleonés, en les variants asturiana i lleonesa, a Astúries i Castella i Lleó, i el gallec a Castella i Lleó. Pel que fa al gallec d'Astúries, es podria entendre que també hi és inclòs atès que, malgrat que no és mencionat en l'estatut d'autonomia asturià, la llei que, en compliment de l'article 4.2 de l'estatut, regula l'asturià, també es refereix al gallegoasturià.

Altres grups lingüístics minoritaris no hi estarien inclosos, com ara el gallec d'Extremadura, ni el portugués de Castella i Lleó i Extremadura, ni l'asturleonés de Cantàbria i d'Extremadura. Tampoc el valencià de la Regió de Múrcia, ni l'àrab, el berber o el

judeoespanyol de Ceuta i Melilla, o el caló, perquè no tenen cap mena de reconeixement oficial per part dels poders públics espanyols, més enllà de la declaració de bé d'interés cultural per al gallec d'Extremadura o del reconeixement politicoadministratiu, no jurídic, del berber a Melilla.

La legislació de les comunitats autònomes amb llengua pròpia oficial ja reconeix principis recollits en la Carta en molts àmbits, i especialment en l'àmbit de l'Administració. Amb tot, en les recomanacions prioritàries del Comitè de Ministres del Consell d'Europa (Consell d'Europa, 2015: 127) s'insisteix en les principals mancances dels drets lingüístics de les llengües cooficials minoritzades: la regulació estatal que dificulta l'ús normal de les llengües minoritzades en la justícia, la falta del respecte suficient de les llengües cooficials per part de l'Administració general de l'Estat a les comunitats amb diverses llengües oficials, l'ús de l'educació trilingüe en algunes comunitats autònomes com un instrument contrari a llengües minoritzades, i la falta de presència de les llengües minoritzades “en els serveis públics, en particular en els serveis d'atenció mèdica”.

De fet, les referències del comitè d'experts en què es basaven les recomanacions del Consell de Ministres del Consell d'Europa de 2015, insistien, pel que a la Comunitat Valenciana, en la necessitat de garantir l'ús normal del valencià pels ciutadans, especialment en l'àmbit oficial, en tot el territori valencià, incloent-hi lògicament la zona de predomini lingüístic castellà. I, a més, eren informes bastant crítics amb el model de multilingüisme educatiu vigent aleshores; assenyalaven les dificultats per a usar el valencià amb normalitat en la justícia i manifestaven l'estranyesa per les dificultats que continuava posant el Govern valencià d'aquells moments per a reconèixer com a iguals els diplomes oficials de català i valencià, ja que ignoraven les sentències jurídiques i “la posició unànime del món acadèmic que afirma que català i valencià són dos noms per a referir-se a la mateixa llengua”.

3.2. JURISPRUDÈNCIA LINGÜÍSTICA REFERENCIAL EN L'ÀMBIT DE L'ADMINISTRACIÓ

En aquest apartat, ens centrarem exclusivament en la jurisprudència central i essencial del Tribunal Constitucional (TC), atés que és la que defineix els límits de l'oficialitat del castellà i de les altres llengües espanyoles amb una oficialitat territorialment autònoma. Seguim Milian (2016), ens referirem a quatre aspectes principals que afecten les administracions públiques: l'oficialitat, l'obligatorietat del coneixement de les llengües oficials, la dimensió lingüística de la funció pública i l'oficialitat concurrent.

3.2.1. Oficialitat

El TC establí una definició d'oficialitat lingüística en el FJ2 de la STC 82/1986, de 26 de juny. Hi deia: “Tot i que la Constitució no defineix, sinó que dona per entés el que és una llengua oficial, la regulació que fa de la matèria permet afirmar que és oficial una llengua... quan és reconeguda pels poders públics com a mitjà normal de comunicació en i entre aquests i en la seua relació amb els subjectes privats, amb plena validesa i efectes jurídics (sense perjudici que en àmbits específics, com el processal, i amb efectes concrets, com evitar la indefensió, les lleis i els tractats internacionals permeten també la utilització de llengües no oficials per als qui desconeguen les oficials).”

L'oficialitat depenia per tant de la decisió política i institucional, i generaria validesa i efectes jurídics. En aquest sentit, l'oficialitat del castellà en l'Estat derivava directament de la Constitució (article 3.1), mentre que la de la resta de llengües espanyoles depenia dels diferents estatuts d'autonomia (article 3.2).

El Tribunal Constitucional considera, a partir d'aquesta definició de l'oficialitat, tres qüestions principals.

La primera, que l'oficialitat comporta el dret d'utilitzar les llengües oficials en totes les administracions públiques, institucions i poders polítics (STC 82/1986, FJ 3).

La segona, que l'oficialitat cominava a fer que l'estudi de les llengües oficials s'incorporarà en tots els casos a l'ensenyament obligatori (STC 337/1994, FJ 14).

La tercera, que l'oficialitat de la llengua no es limita a un poder públic concret, sinó que és territorial i afecta tots els poders públics i institucions: locals, autonòmiques, estatals, policials, judicials, militars i de tot tipus (STC 82/1986, FJ2).

El Tribunal Constitucional no va extraure una quarta conclusió, lògica pel que fa a les conseqüències de l'oficialitat. Com recorda Milian (2016: 90), l'oficialitat, per a ser plena, significa també la impossibilitat d'al·legar desconeixement o incomprensió d'una llengua oficial en tot tipus de comunicacions i documents públics, a excepció dels casos especificats en la justícia processal. Tanmateix, el Tribunal va considerar que, d'acord amb la Constitució, només es podia exigir i pressuposar el coneixement del castellà.

3.2.2. Deure de conèixer el castellà

En aquest sentit, cal recordar que la STC 82/1986, FJ 3, afirma que “només del castellà s'estableix constitucionalment un deure individualitzat de coneixement, i amb aquest, la presumpció que tots els espanyols el coneixen”. Una idea reiterada en la STC 84/1986, de 26 de juny, del Tribunal Constitucional, que declarà inconstitucional i suprimí l'incís del deure de conèixer-lo de l'article 1 de la Llei 3/1983, de 15 de juny, de normalització lingüística de Galícia, que establia: “tots els gallecs tenen el deure de conèixer-lo

i el dret d'usar-lo"; o en la STC 31/2010 sobre l'Estatut d'Autonomia de Catalunya, tot i que el Tribunal accepta la constitucionalitat de l'article 6.2 de l'estatut, que afirma "totes les persones tenen dret a utilitzar les dues llengües oficials i els ciutadans de Catalunya el dret i el deure de conèixer-les", sempre que aquesta obligació es limite a determinades funcions públiques relacionades amb l'ensenyament i els empleats públics de l'Administració.

D'aquestes interpretacions es deriva el fet que és l'única llengua oficial sobre la qual no és possible al·legar desconeixement o incomprensió de les comunicacions públiques en castellà, independentment que realment es conega o es comprega la llengua.

El Tribunal Constitucional considera que la impossibilitat d'al·legar incomprensió no deriva de l'oficialitat d'una llengua, sinó del deure jurídic de conèixer el castellà que estableix l'article 3.1 de la Constitució. En conseqüència, entén que respecte a les llengües que únicament són oficials, però respecte de les quals no hi ha el deure del coneixement expressat de manera explícita en la Constitució, sí que es pot al·legar desconeixement, independentment que es conega i s'entenga la llengua. D'aquesta manera, es devalua l'oficialitat de les llengües diferents del castellà (Milian, 2011: 133).

El Tribunal podria haver optat, si més no, per presumir el coneixement de les llengües oficials diferents del castellà amb caràcter general, tot permetent al·legar desconeixement en casos de veïnatge recent a la comunitat autònoma o, fins i tot, en casos de no haver estudiat aquesta llengua durant el període d'escolarització obligatòria. La justificació del Tribunal no és coherent amb allò que comporta l'oficialitat d'una llengua arreu del món i, de manera específica, en l'àmbit europeu, i comporta, de fet, l'establiment d'una oficialitat jeràrquica: absoluta per al castellà i devaluada per a les altres llengües.

En un mateix sentit, el Tribunal Constitucional en la STC 82/1985, de 26 de juny, també afirmà que el deure de conèixer el cas-

tellà “resulta concordant amb altres disposicions constitucionals que reconeixen l’existència d’un idioma comú a tots els espanyols, i el coneixement del qual cal presumir en tots els casos”. Milian (2016: 100-102) estima, amb raó, que aquesta consideració és equivocada i inexacta, ja que no hi ha cap altra disposició constitucional, llevat de l’article 3.1 de la Constitució, que parle del deure de conèixer el castellà, i, per descomptat, la Constitució no afirma enlloc que el castellà siga “llengua comuna”, sinó que estableix que hi ha diverses llengües espanyoles. De la mateixa manera, aquesta afirmació del Tribunal és errònia, atés que el fet que el castellà siga una llengua presumptament coneguda per tots els ciutadans no la converteix en la llengua pròpia i primera de tots els espanyols, ni tampoc necessàriament coneguda, com hem vist en parlar de la regulació lingüística en la Constitució Espanyola.

3.2.3. Les llengües oficials diferents del castellà en l’Administració pública

El Tribunal Constitucional, per tant, considera, com és normal, que l’oficialitat comporta el reconeixement del dret actiu i passiu de tot ciutadà o persona jurídica a relacionar-se en la llengua oficial que estime oportuna amb els poders públics i institucions al territori on la llengua és oficial.

El dret actiu significa la possibilitat dels ciutadans d’usar la llengua, mentre que el dret passiu es refereix al dret dels ciutadans que les institucions i les administracions els responguen oralment i per escrit en la llengua oficial que ells han triat.

Així doncs, tenint en compte aquesta jurisprudència i la legislació lingüística autonòmica, les administracions públiques dels territoris amb diverses llengües oficials hauran de fer front, a través de la capacitat d’autoregulació interna, a l’obligació de garantir el dret dels ciutadans a usar les llengües oficials pròpies i a mantindre la relació

amb l'Administració en la llengua triada, i també a establir uns protocols d'usos lingüístics en cada administració que permeta l'acompliment d'aquests drets i l'ús normal de la llengua oficial pròpia per les administracions públiques en totes les seues funcions. Una obligació que, necessàriament, condueix al fet que les administracions públiques es plantegen la regulació de la capacitació lingüística dels empleats públics, o, el que és igual, regular el mèrit i el requisit lingüístics en la funció pública, de manera semblant a altres administracions en països amb diverses llengües oficials (p. e. Canadà, Suïssa, Tirol del Sud, Bèlgica).

Val a dir, a manera de parèntesi, que en termes generals les administracions més compromeses amb aquesta mena d'objectius han sigut les autonòmiques i locals, i les més refractàries, en ordre de resistència, els serveis integrats de l'Administració perifèrica de l'Estat, els serveis no integrats de l'Administració perifèrica estatal, la Policia Nacional i la Guàrdia Civil, i per damunt de tot l'Administració de justícia i l'Exèrcit.

La qüestió que es planteja respecte al coneixement de les llengües oficials diferents del castellà, per a les quals –recordem-ho– el Tribunal Constitucional no considera que hi haja un deure general de conèixer-les ni una presumpció del seu coneixement en la població resident habitualment a la comunitat autònoma, és si l'exigència del seu coneixement en la funció pública està justificada o si, per contra, és discriminatòria, com recorda Milian (2016).

El Tribunal hagué de tractar aquest problema en el recurs d'inconstitucionalitat que presentà el Govern d'Espanya contra l'article 34 de la Llei del Parlament de Catalunya 17/1985, de 23 de juliol, de la funció pública de l'Administració de la Generalitat, que deia, amb caràcter general, que “en el procés de selecció, haurà d'acreditar-se el coneixement de la llengua catalana en la seva expressió oral i escrita”. El Tribunal establí la posició al respecte en la STC 46/1991, de 28 de febrer.

La sentència va justificar l'exigència d'una capacitació en la llengua oficial diferent del castellà sobre els principis de racionalitat i eficàcia. I considerava que era raonable valorar el requisit del coneixement del català, "tot i que de manera variable en el seu nivell d'exigència", en funció dels criteris següents: primer, el català és llengua de l'Administració de la Generalitat; segon, el seu ús és preceptiu, juntament amb el castellà; tercer, totes les actuacions fetes en català són jurídicament vàlides; quart, l'Administració ha de ser eficaç d'acord amb l'article 103.1 de la Constitució i això comporta la necessitat de fer exigible "un requisit justificat i equitatiu". Motius pels quals el Tribunal considerarà "constitucionalment lícit exigir, amb caràcter general, un cert nivell de coneixement de la llengua catalana".

Amb tot, el Tribunal Constitucional entenia també que pot haver-hi discriminació quan es demane una capacitació lingüística inadequada per a la realització correcta de les funcions del lloc de treball. En paraules del Tribunal, hi hauria discriminació i, per tant, "seria contrari al dret a la igualtat en l'accés a la funció pública, exigir un nivell de coneixement del català sense cap relació amb la capacitat requerida" per a realitzar la funció concreta del lloc de treball.

En conseqüència, és constitucional l'exigència de la capacitació lingüística en les dues llengües oficials, tot i que en castellà es presuposa, i únicament hi hauria discriminació per raó de llengua si s'exigira un nivell desproporcionadament superior de coneixement de la llengua al que correspon a les funcions del treball concret.

3.2.4. Llengua preferent

Cal destacar, igualment, que el FJ 14 de la STC 31/2010 anul·la i declara inconstitucional l'incís *preferent* referit a la llengua pròpia de Catalunya en l'Estatut d'Autonomia de Catalunya, i estableix que en un règim lingüístic de cooficialitat no es pot preveure preferència

lingüística perquè “implica la primacia d’una llengua sobre una altra al territori de la comunitat autònoma, imposant, en definitiva, la prescripció d’un ús prioritari d’una d’aquestes... en perjudici de l’equilibri inexcusable entre dues llengües igualment oficials i que en cap cas poden tindre un tracte privilegiat”.

Entenem que aquesta interpretació del Tribunal és discutible per esbiaixada, atès que interpreta l’ús preferent com a excloent de l’ús de l’altra llengua oficial i no com a criteri de promoció especial a causa de la realitat sociolingüística o de l’especial respecte i protecció que afirma l’article 3.3 de la Constitució de les modalitats lingüístiques espanyoles, en referència a les llengües diferents del castellà.

Així mateix, segons el Tribunal, la referència dels estatuts al terme llengua pròpia només significaria el reconeixement que ha sigut llengua tradicional i històrica de la comunitat autònoma; però no podria “justificar la imposició estatutària de l’ús preferent d’aquella llengua, en detriment del castellà, també llengua oficial a la comunitat autònoma, per les administracions públiques i els mitjans de comunicació públics de Catalunya”.

Ara bé, el Tribunal entén com a normals “les adequades i proporcionades mesures de política lingüística tendents a corregir, si n’hi ha, situacions històriques de desequilibri d’una de les llengües oficials respecte de l’altra, esmenant així la posició secundària o de postergació que alguna d’aquestes poguera tindre”. Afirmació que, en la nostra opinió, podria haver justificat el manteniment de l’incís adés esmentat.

3.2.5. *Oficialitat coincident*

L’article 3.2 de la Constitució estableix que les llengües espanyoles diferents del castellà poden ser oficials “en les respectives comunitats autònomes d’acord amb els seus estatuts”. Una lectura estricta i equivocada va fer que normes com la Llei 30/1992, de 26

de novembre, de règim jurídic de les administracions públiques i del procediment administratiu comú, obligara, en l'article 36, a traduir al castellà tot escrit en una llengua oficial d'una autonomia perquè poguera tindre validesa jurídica en una altra comunitat autònoma, fins i tot quan la llengua pròpia era la mateixa, com en els casos de Navarra i el País Basc respecte l'èuscar, i de la Comunitat Valenciana, Catalunya i les Illes Balears respecte el valencià/català.

La STC 50/50/1999, de 6 d'abril, corregí aquesta anomalia i afirmà que els efectes jurídics són efectius sense necessitat de traduir al castellà els documents en aquelles comunitats amb una mateixa llengua oficial. Naturalment, la concurrència d'oficialitat ha d'aplicar-se al valencià (nom oficial de la llengua pròpia de la Comunitat Valenciana) i al català o llengua catalana (nom que rep la mateixa llengua a Catalunya i les Illes Balears).

En aquest sentit, cal considerar esbiaixats, erronis i amb fonaments inconsistents els dictàmens 54/2014 o 165/2017 del Consell Jurídic Consultiu (CJC) de la Generalitat Valenciana. En aquests dictàmens es tracta de negar, recorrent a un nominalisme fonamentalista, que la denominació lingüística de "valencià" siga sinònima de "català" quan ens referim a la llengua pròpia de la Comunitat Valenciana, Catalunya i Balears.

Així, aquests dictàmens ignoren, sense justificació jurídica, que la Llei 7/1998, de creació de l'Acadèmia Valenciana, assumeix el dictamen del Consell Valencià de Cultura que afirma que "el valencià, idioma històric i propi de la Comunitat Valenciana, forma part del sistema lingüístic que els corresponents Estatuts d'autonomia dels territoris hispànics de l'antiga Corona d'Aragó reconeixen com a llengua pròpia"; respecte d'això, l'article 7.c de l'esmentada llei afirma que és competència exclusiva de l'Acadèmia Valenciana de la Llengua determinar i fixar la naturalesa lingüística del valencià i emetre i difondre informes o dictàmens.

En aquest sentit, és paradigmàtic l'Acord de l'Acadèmia Valenciana de la Llengua (AVL), adoptat en la reunió plenària del 9 de febrer del 2005, pel qual s'aprova el dictamen sobre els principis i criteris per a la defensa de la denominació i l'entitat del valencià. Dictamen en què s'afirma que, en termes lingüístics i, tenint en compte la competència legal de l'AVL, també en termes jurídics, les denominacions valencià i català són absolutament sinònimes.

De la mateixa manera, els dictàmens ignoren la jurisprudència del Tribunal Constitucional, com ara la STC 75/1997, que equipara les denominacions estatutària de "valencià" i l'acadèmica de "català".

I la denominació, finalment, a l'hora d'interpretar el concepte "valencià", els dictàmens ignoren, injustificadament, el valor de la interpretació conceptual del diccionari oficial de la RAE o del DNV de l'Acadèmia Valenciana de la Llengua, que afirmen literalment que valencià significa "variedad del catalán que se habla en gran parte del antiguo reino de Valencia y se siente allí comúnmente como lengua propia" (Real Academia Española), i "llengua romànica parlada a la Comunitat Valenciana, així com a Catalunya, les Illes Balears, el departament francès dels Pirineus Orientals, el Principat d'Andorra, la franja oriental d'Aragó i la ciutat sarda de l'Alguer, llocs on rep el nom de català" (Acadèmia Valenciana de la Llengua).

En conseqüència, no són jurídicament, jurisprudencialment ni lingüísticament justificables ni vinculants els esmentats dictàmens del CJC per a negar l'oficialitat coincident del valencià/català a la Comunitat Valenciana, Catalunya i les Illes Balears. Confiam que la consolidació i la maduresa de la institució consultiva duga a l'elaboració de dictàmens futurs menys partidistes i més consistents en tots els aspectes a l'hora d'informar sobre aquesta matèria.

3.3. EL MARC JURÍDIC I JURISPRUDENCIAL

Una anàlisi jurídica i politològica del marc jurídic, que es podria ampliar al marc conceptual i ideològic dels discursos lingüístics actualment dominants en la política espanyola i en la judicatura, mostra dues coses paradoxalment certes.

En primer lloc, el règim lingüístic espanyol es fonamenta en el principi implícit de jerarquia lingüística, que legalment i políticament dona una preeminència al castellà sobre la resta de llengües, malgrat que algunes llengües en l'àmbit territorial autònom, que no en el seu domini lingüístic, puguen tindre reconeguda l'oficialitat.

Sobre la base d'aquest principi de jerarquia lingüística, la jurisprudència i la legislació estatal en matèries com l'Administració de justícia o els drets dels consumidors, ha devaluat l'oficialitat de les llengües oficials diferents del castellà, en no permetre que siguin considerades llengües de les quals s'ha de presumir el coneixement a les respectives comunitats autònomes, contràriament al que és lògic i normal en qualsevol oficialitat lingüística.

Sobre aquest principi i una interpretació no proporcional ni adequada a la realitat sociolingüística ni del principi d'igualtat en l'oficialitat de les llengües, la jurisprudència ha establert, igualment, que no pot ser reconeguda legalment cap tipus de preferència formal en els usos de les llengües.

Això no obstant, en segon lloc, la legislació vigent reconeix la plena oficialitat de les llengües pròpies en la totalitat o en part del territori de sis comunitats autònomes. Partint d'aquest reconeixement, la jurisprudència ha establert que els poders públics tenen l'obligació de garantir els drets lingüístics dels ciutadans, d'usar les llengües oficials i d'ensenyar-les en l'educació obligatòria.

En conseqüència, les administracions públiques han de prendre les mesures oportunes per a adequar les seues estructures internes perquè les llengües oficials diferents del castellà siguen llengües de treball intern, de relació entre administracions i de servei als ciutadans. I, val a dir, que aquesta obligació s'estén a totes les administracions públiques (locals, provincials, autonòmiques, estatals) i a les institucions públiques amb seu al territori en què hi ha una llengua pròpia oficial.

En conseqüència, l'ús normal de les llengües oficials dependrà de l'autoorganització interna i de les polítiques lingüístiques internes de les administracions; però, en tots els casos, s'hauran de garantir sense cap mena d'excepció els drets lingüístics dels ciutadans. Dit d'una altra manera, els drets obliguen i els serveis de les administracions hauran d'estar preparats per a garantir, en tots els casos, oralment i per escrit, els drets lingüístics i per a evitar tota mena de discriminació per raó de llengua.

Sobre el reconeixement dels drets lingüístics dels ciutadans, la jurisprudència ha considerat pertinent i constitucional l'exigència de capacitació lingüística als empleats públics en aquestes administracions, de manera proporcional i adequada a les seues funcions. Una exigència que es pot materialitzar de tres maneres que no són excloents entre si: la consideració del coneixement de la llengua pròpia com un mèrit rellevant, l'exigència de capacitació lingüística per als empleats públics, i la classificació dels llocs de treball amb exigència proporcional de perfils lingüístics.

En altres paraules, amb algunes limitacions, el marc jurídic i jurisprudencial actual permet un ample marge de maniobra de les administracions autonòmiques per a l'ús normal de les llengües pròpies oficials.

Ara bé, els fonaments de les mesures concretes i de les polítiques públiques lingüístiques s'haurien d'estructurar sobre la idea d'ús

normal de les llengües oficials i, sobretot, sobre la necessitat de garantir plenament i de manera material els drets lingüístics de tots els ciutadans, sense patir cap mena de discriminació ni inseguretat lingüística, i preservant el principi d'eficàcia de l'Administració. I caldria, en conseqüència, insistir menys en els discursos identitaris i nacionalitaris com a estratègies de defensa de les llengües minoritzades i per a justificar polítiques lingüístiques actives.



4. FOMENT DE L'ÚS DE LES LLENGÜES I GARANTIA DELS DRETS LINGÜÍSTICS



En aquest capítol ens referirem a les propostes legislatives, reglamentàries i de planificació general que han impulsat les administracions autonòmiques amb llengua pròpia oficial. Diferenciarem, però, els principis generals i, en els àmbits d'usos lingüístics, distingirem entre la dimensió interna, les relacions entre administracions públiques, les relacions amb la ciutadania i, finalment, la funció pública.

4.1. PRINCIPIS GENERALS

Els plans de promoció de les llengües pròpies (Galícia 2006, Illes Balears 2009 i Navarra 2016), i també els decrets d'usos lingüístics de Catalunya (1987), País Basc (1997), Comunitat Valenciana (2017) i Navarra (2017), estableixen explícitament o implícitament que afecten tota l'Administració autonòmica i el sector públic autonòmic, que tenen valor per a tot el territori autonòmic i que són contraris a qualsevol mena de discriminació per raó de llengua.³

Els plans de normalització de Navarra i de Balears, així com els decrets d'usos lingüístics basc i navarrés, apunten la necessitat que les unitats administratives tinguin plans específics de normalització amb caràcter general, mentre que a Navarra el pla de normalització es compromet a impulsar estudis sobre la situació de l'èuscar en l'Administració navarresa per a poder fer-hi polítiques específiques. De la mateixa manera, a Navarra, el decret d'usos lingüístics de 2017

³Vegeu la taula 3 de l'annex.

declara genèricament que vol fer de l'èuscar llengua pròpia de treball i de serveis a la zona bascòfona de Navarra, l'única en què l'èuscar és oficial. I també diu voler garantir els drets lingüístics que els ciutadans tenen a la zona mixta, que l'èuscar siga llengua de serveis públics dels serveis centrals de l'Administració autonòmica i que l'Administració faça el possible per a garantir el dret a adreçar-se en èuscar a l'Administració a la zona no bascòfona o castellanòfona.

El decret català d'usos lingüístics, com el pla de normalització de Balears, orienten el seu articulat per a afermar l'objectiu que el català siga la llengua pròpia de treball de l'Administració autonòmica.

La llengua pròpia, de manera més explícita, és considerada la llengua de referència i habitual en el pla gallec, i d'ús preferent i habitual en el balear, mentre que el decret valencià la considera llengua destacada.

Aquestes expressions, que no aporten elements operatius als documents, corren el risc de ser considerades com a sinònimes de l'adjectiu preferent, incís declarat inconstitucional, com hem vist, per la STC 31/2010, referit a l'ús de la llengua pròpia de Catalunya en les institucions catalanes, tot i que, en la nostra opinió, no impliquen la discriminació de l'altra llengua oficial i només tenen un sentit de promoció i especial protecció, atesa la realitat sociolingüística.

4.2. LA LLENGUA PRÒPIA EN EL TREBALL INTERN DE L'ADMINISTRACIÓ AUTONÒMICA

Distingirem en aquest subapartat i en els següents entre administracions amb llengües romàniques i amb llengua basca, atés que la distància lingüística entre el castellà i la llengua pròpia duu a establir, de fet, estratègies de normalització lingüística diferents en les administracions públiques en els dos grups d'autonomies, si bé la Comunitat Valenciana històricament ha estat més prop de Navarra que de les comunitats de llengües romàniques.

En matèria de llengua pròpia en el treball intern de l'Administració autonòmica, només els plans gallec i balear fan referència a sistemes genèrics de control i compliment de l'ús intern de la llengua pròpia. Amb tot, el pla gallec ja no fa més referències a l'ús intern de la llengua, mentre que el balear considera com a habituals els usos administratius interns en català i persegueix que l'ofimàtica adquirida i el programari creat per l'Administració estiguen habitualment en català.

Aquests aspectes del pla balear que acabem d'assenyalar estan també considerats en els decrets d'usos lingüístics més elaborats de Catalunya i la Comunitat Valenciana. Tots dos regulen que la retolació informativa de les instal·lacions haurà de ser només en la llengua pròpia, tot i que el decret valencià distingeix entre la zona valencianoparlant (només en valencià) i la zona castellanoparlant (preferentment en castellà o en les dues llengües). El decret valencià recorda també que la identitat corporativa només serà en la llengua pròpia.⁴

⁴ Vegeu la taula 4 de l'annex.

Respecte a la llengua basca, minoritària al País Basc i Navarra i amb una distància lingüística elevada respecte del castellà, les disposicions legals (decrets) que regulen el treball de les administracions mostren objectius diferents. Així, mentre que el decret basc d'usos lingüístics regula la creació d'unitats administratives bilingües perquè l'èuscar pugui ser en part la llengua de treball, i unitats administratives en què domine la llengua pròpia per a treballar-hi habitualment en èuscar, el decret navarrès és més modest en els seus objectius i distingeix quatre àmbits d'actuació. A la zona bascòfona navarresa, les comunicacions, els impresos i els documents de l'Administració seran preferentment en les dues llengües o en la llengua que preferisquen els interessats; a la zona mixta (on es troben els serveis centrals de l'Administració navarresa), aquesta mena de documents podrà ser bilingües o en castellà, mentre que a la zona castellanòfona podran ser també bilingües, i si només són en una llengua, aquesta serà el castellà.

La distància entre els plans de foment de l'èuscar en l'Administració basca i la navarresa no és tan gran en els objectius com en els respectius decrets d'usos lingüístics.

Així el pla basc, a més d'insistir en la creació d'unitats administratives bilingües i d'ús preferent de l'èuscar, fa referència a la promoció de funcions exclusives en basc en unitats administratives, a promoure la llengua pròpia, impulsar les unitats de traducció, destacar el basc en els documents en les dues llengües i garantir l'ús preferent de l'èuscar en les reunions de treball i en les presentacions orals de l'Administració.

En aquest sentit, l'actual pla de promoció de l'èuscar en l'Administració navarresa centra l'atenció a crear llocs de treball bilingües i circuits de treball bilingües en els serveis centrals de l'Administració autonòmica, que es troben a la zona mixta, on es reconeixen drets lingüístics als ciutadans, però el basc no és llengua oficial.

Així mateix, el pla navarrés afirma la voluntat de procurar materials de tota classe perquè els empleats públics puguin treballar i prestar serveis en llengua basca, així com de planificar i ordenar els serveis i el protocols de traducció entre el castellà i l'èuscar.⁵

4.3. LA LLENGUA PRÒPIA EN LES RELACIONS DE L'ADMINISTRACIÓ AUTONÒMICA AMB ALTRES ADMINISTRACIONS I INSTITUCIONS

Pel que fa als usos lingüístics de l'Administració autonòmica quan es relaciona amb altres administracions públiques a les comunitats de llengua romànica, cal destacar que Galícia no hi fa cap esment especial en el seu pla de normalització. Per contra, les Illes Balears fan referència al fet que la llengua catalana serà la llengua emprada per l'Administració autonòmica per a adreçar-se a altres institucions estatutàries, per a fer-ho en l'Administració local i també en les relacions amb la resta d'administracions públiques presents a la comunitat autònoma, incloent-hi l'Administració de justícia. A més, afirmen que es promouran les xarxes institucionals i administratives que usen la llengua pròpia.

Els decrets d'usos lingüístics català i valencià són molt semblants en les seues regulacions. Així, estableixen l'obligació d'usar el català/valencià en les relacions amb les institucions estatutàries, les entitats locals, les altres administracions presents en els respectius territoris i les administracions de l'àmbit lingüístic.

Ara bé, en el cas de les relacions amb les entitats locals, el decret valencià distingeix entre les de la zona valencianoparlant (en valencià) i les de la zona castellanoparlant (en valencià i castellà).

⁵Vegeu la taula 6 de l'annex.

Hi ha, però, una diferència d'usos lingüístics respecte a administracions de fora del domini lingüístic. El decret valencià estableix que com a criteri general siga en les dues llengües, i el català, que siga en castellà o en la llengua pròpia respectiva (gallec a Galícia, basc a part de Navarra i el País Basc), i només ocasionalment, amb una versió en català.⁶

Navarra regula els usos lingüístics distingint, com hem vist, quatre àmbits. A la zona bascòfona, estableix que les relacions interadministratives dins d'aquest territori seran en documents bilingües, llevat que entre les parts acorden una única llengua, s'entén que l'èuscar.

De la mateixa manera, en les relacions amb els serveis centrals de l'Administració navarresa els escrits també podran ser exclusivament en basc; mentre que els escrits de la zona bascòfona en les administracions de la zona mixta i la zona castellanòfona seran bilingües.

En la zona mixta, el criteri és que puguen ser bilingües els documents de les relacions entre administracions, de manera similar als escrits de la zona castellanòfona, tot i que la redacció del decret és un poc confusa, perquè estableix que a la zona castellanòfona poden ser només en castellà, però no deixa clar si a la zona mixta els documents poden ser només en una llengua.

Aquesta ambigüitat es manté quan regula els escrits i les comunicacions adreçats als serveis centrals, que poden ser bilingües o en èuscar els de la zona bascòfona, bilingües els de la zona mixta, i bilingües o en castellà els de la zona castellanòfona.

Pel que fa les dues comunitats que tenen el basc com a llengua pròpia, el País Basc, en el seu pla de normalització, es refereix a l'ús de les llengües en les seues relacions interadministratives, i ho fa per a defensar la necessitat de xarxes institucionals que usen el basc, per

⁶ Vegeu la taula 6 de l'annex.

a considerar que s'ha de promoure l'ús d'aquesta llengua en les relacions entre administracions, i per a afirmar que s'ha de destacar el basc en els documents bilingües.⁷

4.4. LA LLENGUA PRÒPIA I LES RELACIONS AMB LA CIUTADANIA

El tercer àmbit d'actuació dels governs autonòmics a l'hora de normalitzar la llengua pròpia en les respectives administracions té a veure amb les relacions que estableix l'Administració amb la ciutadania.

En aquest sentit, val a dir que els plans de normalització lingüística gallec i balear pràcticament no fan referència a aquesta qüestió. A Galícia sols es precisa que, en l'atenció a la ciutadania, el personal d'atenció iniciarà la conversa en la llengua pròpia, i que hi haurà d'haver ajudes públiques orientades a l'ús del gallec en les entitats que reben l'ajuda.

En el pla de les Illes Balears, les referències es limiten a dir que els convenis de l'Administració en l'àmbit lingüístic catalanovelencià es faran, preferentment, en català, i després afirma que les intervencions públiques d'autoritats i càrrecs directius seran habitualment en català i que es promouran les intervencions públiques de l'Administració en la llengua pròpia.

Els decrets sobre usos lingüístics català i valencià són també bastant similars en aquest àmbit, amb més detall el valencià i alguna diferència poc significativa entre els dos, producte de l'aparició de noves tecnologies o d'omissions que poden considerar-se més formals que materials; o, dit d'una altra manera, l'esperit i el sentit de la norma fa que les omissions puguin considerar-se regulades de forma implícita.

⁷ Vegeu la taula 7 de l'annex.

El decret català fa referència al fet que en l'Administració autonòmica catalana s'admetran documents en castellà i, ocasionalment, en una llengua oficial d'altres territoris espanyols (basc, gallec), mentre que el decret valencià no s'hi refereix específicament, tot i que cal entendre que només s'hi admetran documents en valencià i castellà.⁸

El decret català es refereix a les notificacions de l'Administració en procediments administratius i a les comunicacions als ciutadans, tot i que cal entendre implícitament que el criteri és semblant al valencià per a la zona lingüística valenciana: en valencià llevat que l'interessat demane versió en castellà. Amb tot, el decret valencià especifica que en la zona castellanoparlant les notificacions seran en valencià i castellà amb caràcter general.

Pel que fa als models normalitzats (impresos, formularis), el decret valencià s'inclina a fer-los bilingües en un únic document, llevat que no siga possible; per contra, el decret català estima que hi haurà una versió pròpia en cada llengua i que únicament seran bilingües els models normalitzats amb efecte en altres territoris.

Respecte els certificats de registres administratius electrònics, en el cas valencià seran en la llengua pròpia per defecte, llevat que la persona els demane en castellà; mentre que en el cas català, els certificats de registres administratius seran sempre en la llengua que demane l'interessat.

Les semblances entre els dos decrets són gairebé absolutes quan es refereixen a la còpia de documents que hagen de tindre valor fora de l'àmbit lingüístic, que hauran de ser en les dues llengües; als registres administratius electrònics, que seran en valencià/català; i a l'atenció a la ciutadania, que prioritzarà l'ús de la llengua pròpia, atés que el personal d'atenció iniciarà la conversa en aquesta llengua. De

⁸ Vegeu la taula 8 de l'annex.

la mateixa manera, tots dos decrets tracten de les publicacions i la publicitat institucional (fullets, cartells i avisos informatius) destacant que hauran de fer-se com a mínim en valencià/català, mentre que les publicacions periòdiques seran preferentment en la llengua pròpia. Els contractes hauran de procurar que els contractistes usen la llengua pròpia preferentment, si bé els contractes fets per l'Administració seran exclusivament en valencià/català. Finalment, els dos decrets afirmen que les intervencions públiques d'autoritats i càrrecs directius seran preferentment en llengua pròpia.

Val a dir que el decret valencià d'usos lingüístics regula aspectes que no havien sigut directament considerats pel català, com ara que en la publicitat institucional exterior s'usarà la llengua que corresponga; que en Internet, la intranet i les xarxes socials s'usaran les llengües oficials, i el valencià serà la llengua primera; que els convenis que es facen dins de l'àmbit lingüístic es redactaran en la llengua pròpia i els de fora de l'àmbit lingüístic en les dues llengües oficials; que les escriptures públiques atorgades per l'Administració pública seran en la llengua pròpia, llevat que ho demane l'altra part també en castellà; que es promourà que en les intervencions públiques de l'Administració s'use preferentment la llengua pròpia, i que en els sistemes automatitzats d'informació, el valencià serà la primera llengua, el castellà la segona i les altres llengües aniran després.

Les iniciatives basca i navarresa utilitzen tant decrets d'usos lingüístics com plans de normalització per a garantir drets lingüístics, promoure el basc o fomentar-ne l'ús segons els casos. L'única coincidència plena que trobem entre les dues administracions fa referència a la voluntat, recollida en els plans, d'informar els ciutadans que poden ser atesos en èuscar. Amb tot, cal subratllar que el pla navarrés de 2016 s'acosta al pla basc de 2013, i que el decret del govern navarrés també s'aproxima a les propostes basques i manifesta una voluntat major de normalitzar l'ús del basc a Navarra.⁹

4.5. LA LLENGUA PRÒPIA I ELS FUNCIONARIS PÚBLICS

Una part nuclear de les polítiques de normalització lingüística en les administracions públiques és la capacitació lingüística dels treballadors públics. Ja hem vist que el Tribunal Constitucional, tot i la seua negació de l'obligatorietat del coneixement de les llengües oficials diferents del castellà, considera que als empleats públics se'ls pot exigir un coneixement adequat i proporcional de les diferents llengües oficials per a poder treballar amb normalitat en l'Administració i garantir els drets lingüístics de la ciutadania.

Les comunitats amb llengües romàniques han establert, o estan en procés de fer-ho, en les seues lleis de funció pública, la necessitat d'acreditar de manera eliminatòria el coneixement de la llengua pròpia en l'accés a la funció pública pròpia: Catalunya (1997), Galícia (2015), Balears (2016); la Comunitat Valenciana està discutint en aquests moments la llei que aprovarà aquesta norma.

El pla balear recorda també que el coneixement de la llengua pròpia és un mèrit per a accedir a la funció pública i per a promocionar-hi, que l'Administració exigirà el coneixement del català en llocs de treball concrets i que es determinaran els perfils lingüístics dels llocs de treball.¹⁰

Paral·lelament, els decrets d'usos lingüístics català i valencià, o els plans de normalització gallec o balear, determinen l'obligatorietat de l'Administració de millorar la formació lingüística dels funcionaris. Una formació que, en els casos balear i gallec, implica també millorar la qualitat lingüística en la llengua pròpia, i fins i tot a Galícia la voluntat de millorar les actituds dels funcionaris cap al gallec.

⁹ Vegeu la taula 9 de l'annex.

¹⁰ Vegeu la taula 10 de l'annex.

Cal destacar la novetat del pla valencià d'acompanyament lingüístic, que comporta tindre models documentals, publicacions, vocabularis, eines i recursos lingüístics al servei dels funcionaris, i l'impuls d'una formació lingüística tècnicament especialitzada i de sistemes de consultes lingüístiques, formes de *coaching* lingüístic i programari per a la traducció automàtica de documents.

En bona mesura, totes aquestes iniciatives, llevat de la traducció automàtica, estan recollides també en el pla balear, i el suport a consultes lingüístiques i la formació lingüística especialitzada també estaven recollides en el pla gallec.

La distància lingüística de la llengua basca respecte del castellà i la seua realitat de minoria lingüística al País Basc i, més encara, a Navarra, fan que la regulació al voltant dels coneixements lingüístics dels funcionaris siga especialment intensa en aquestes administracions.

El decret basc d'usos lingüístics estableix que conèixer el basc és un mèrit per als funcionaris i que s'exigirà el coneixement de la llengua pròpia en llocs de treball concrets. Unes categories que també regula de manera similar, tot i que un poc més genèrica, el decret navarrés d'usos lingüístics.

De la mateixa manera, el decret i el pla de normalització del País Basc determinen la necessitat de regular els perfils lingüístics dels llocs de treball, els percentatges de llocs de treball amb perfils lingüístics concrets segons els usos de l'èuscar en cada part del territori, així com els sistemes d'acreditació pública dels perfils lingüístics.¹¹

En un altre ordre de coses, el pla de normalització basc estableix la necessitat de promoure la formació lingüística dels funcionaris, una necessitat que també recull el decret d'usos lingüístic navarrés i

¹¹ Vegeu la taula 11 de l'annex.

el pla de normalització de Navarra. Però el pla basc va més enllà i preveu estratègies per a millorar la qualitat lingüística dels funcionaris en la llengua pròpia i les seues actituds cap al basc.

Finalment, el pla basc afegeix també l'obligació de regular els criteris o protocols d'usos de les llengües oficials.



5. EL SENTIT DE LES PROPOSTES



En aquest apartat analitzarem les orientacions dominants en les propostes vigents per al foment de l'ús de les llengües pròpies i per a fer possible la garantia dels drets lingüístics que duen a terme les administracions autonòmiques que tenen dues o més llengües oficials.

De bon començament farem una referència als usos lingüístics coneguts de les diferents administracions i de la ciutadania, per emmarcar el problema. Posteriorment, analitzarem l'orientació de les iniciatives i polítiques, que és la part substancial del capítol. Advertim que farem referències de tipus temporal i històric, tot i que al llarg de les parts anteriors de l'estudi aquestes referències han estat absents. La intenció és comprendre les dinàmiques de les polítiques públiques lingüístiques.

5.1. USOS LINGÜÍSTICS EN LES ADMINISTRACIONS AUTONÒMIQUES AMB DIVERSES LLENGÜES OFICIALS

A diferència d'altres països amb realitats plurilingües com Bèlgica, Canadà i, especialment, Suïssa, a Espanya les dades estadístiques i les enquestes sociolingüístiques són bastant irregulars i molt poc sistemàtiques pel que fa al coneixement real dels usos lingüístics, del coneixement de les llengües i de la seua transmissió. L'excepció podria ser, en part, el País Basc i Catalunya; però tampoc en aquests territoris és fàcil trobar estudis sociològics sobre usos lingüístics en

el treball intern de les administracions públiques, o els usos en Internet, en les relacions amb la ciutadania, o, simplement, sobre quina és la llengua d'ús dels ciutadans i de servei als ciutadans.

A les comunitats autònomes que tenen l'èuscar com a llengua oficial, les dades recollides en el darrer pla de normalització de l'èuscar al País Basc (2013) fan referència a xifres en què afirmen que al voltant del 37,4 % de la població basca pot parlar basc, que un 22,1 % l'entén bastant bé, i que el 40,5 % és exclusivament monolingüe en castellà o multilingüe en castellà i una altra llengua diferent de l'èuscar. Xifres que contrasten amb les dades del cens de 1986, al començament del període autonòmic, que mostraven que el 24,6 % sabia parlar èuscar i un 17,4 % l'entenia, mentre que el 58 % no en sabia gens.

Pel que respecta als 6.637 funcionaris públics de l'Administració autonòmica, s'hi indica que al voltant del 51 % té el perfil lingüístic corresponent a la seua plaça, que un 14 % té un perfil inferior i que un 30 % no té cap perfil lingüístic, amb un 5 % restant de places vacants o en situació especial. S'hi observa una evolució històrica lenta, però constant, d'increment del coneixement de la llengua entre la població i entre els funcionaris, i caldria entendre també un augment en l'ús oficial del basc en tots els àmbits de treball i serveis, si bé amb algunes resistències per sectors del funcionariat, d'acord amb les informacions dels mitjans de comunicació.

A Navarra, el decret d'usos lingüístics de novembre de 2017 i el pla de normalització de l'èuscar destaquen la necessitat de dotar-se d'estudis sobre usos i coneixements lingüístics a Navarra. Ara per ara, únicament sabem que l'èuscar era una llengua que podia parlar el 10,1 % de la població navarresa i que comprenia el 5,3 %, mentre que el 84,6 % la desconeixia, d'acord amb el cens de 1986. Al seu torn, el 2016 podia ser parlada pel 14 % i compresa pel 10 %, si bé en la població de menys de 24 anys poden parlar èuscar el 30 %, l'entenen

un 19% i no el comprenen el 51%. Cal considerar, doncs, com en el cas basc, que l'increment del coneixement de la llengua en termes generals ha provocat més demandes de serveis i treball en èuscar, si més no a la zona bascòfona i en l'Administració foral navarresa.

Pel que fa a les comunitats amb llengües romàniques, les enquestes sobre usos lingüístics generals referits al gallec, la llengua oficial espanyola més pròxima lingüísticament al castellà, indiquen que el 2011 més del 99 % entenia la llengua, al voltant del 90 % podia parlar-la, més del 70 % la parlava habitualment i prop del 40 % de manera preferent. D'una altra banda, l'Administració autonòmica gallega funciona estructuralment i sistemàticament en gallec de manera interna, i amb el gallec com a llengua habitual en les relacions entre les administracions gallegues i amb els ciutadans, tot i que no hi ha dades actuals dels usos lingüístics de l'Administració amb la ciutadania i de la ciutadania en Internet i presencialment amb l'Administració.

Abans de seguir avant, cal advertir, perquè té una importància transcendent en les polítiques públiques lingüístiques, que, mentre a Galícia s'estima, tot i que les dades fluctuen, que actualment hi resideix un 3 % de població d'origen estranger, i al País Basc prop del 7 %, totes dues per davall de la mitjana espanyola (11 % aproximadament), la resta de comunitats amb llengua pròpia oficial estan per damunt de la mitjana espanyola pel que fa a població d'origen estranger. Així, Navarra i la Comunitat Valenciana tenen al voltant d'un 13 % de població d'origen estranger; Catalunya, un 15 %, i les Illes Balears, un 22%. La immensa majoria dels immigrants es socialitzen en castellà o són de llengua castellana, i, indirectament, actuen com a actors minoritzadors de les llengües pròpies i de les comunitats lingüístiques espanyoles de llengües diferents de la castellana.

A Catalunya, el català, segons dades de 2013, és entès pel 94,3% de la població, pot parlar-lo el 80,4%, el parla habitualment el 44% de la població i de manera preferent un 36,3%; mentre que

l'aranés és entès pel 80,7% dels aranesos, pot ser parlat pel 55,6% i és parlat habitualment per només el 17,6% de la població de la Vall d'Aran, en una proporció semblant a qui hi parla català preferentment (16,4%), mentre que el castellà (55,1%) és la llengua d'ús preferent a la Vall d'Aran. En el treball intern de l'Administració de la Generalitat, el català és la llengua habitual i gairebé única; però en les relacions amb la ciutadania el català és la llengua única en un 46,2% dels casos, el castellà en un 36,1%, s'usen les dues llengües en un 6,8% de les ocasions i en la resta de casos es fan servir altres llengües o no es concreten les llengües d'ús preferent.

A les Illes Balears, el català, segons dades de 2014, és entès per vora el 93% de la població, sap parlar-lo més del 80% i el parla preferentment un 38%; un 3,5% barreja castellà i català indistintament, un 48,5% usa el castellà preferentment i un 10% altres llengües. Amb tot, en el treball habitual de l'Administració autonòmica balear la llengua habitual és el català gairebé de manera generalitzada, d'acord amb les afirmacions del pla de normalització, mentre que en els usos amb la ciutadania les xifres haurien de mostrar una presència més elevada del castellà. No coneixem estudis recents sobre l'ús de les diferents llengües pels ciutadans davant de l'Administració, però els estudis de 2015 referits a l'Administració local parlen que el català és la llengua d'ús en vora el 40% de les ocasions, el català i el castellà de manera indistinta en el 8%, el castellà en prop del 49% dels casos i altres llengües en un 3% de les relacions.

Finalment, pel que fa al País Valencià, les dades de 2015 afirmen que més del 70% de la població entén el valencià, un poc més del 50% pot parlar-lo, i probablement al voltant del 20% el parla habitualment i de manera preferent. Així mateix, l'enquesta d'usos lingüístics en l'Administració de la Generalitat (2016) diu que quasi el 93% dels treballadors de la Generalitat entenen el valencià i més del 57% el parlen bé, especialment en els grups superiors i mitjans.

L'enquesta de la Generalitat Valenciana mostra també que els funcionaris parlen preferentment en valencià amb el públic en un 8,1 % de les ocasions, indistintament en un 34,6 % i preferentment en castellà en un 52,1 %, mentre que la llengua dels seus documents és en un 13,2 % dels casos en valencià, un 18,7 % dels funcionaris usen indistintament les dues llengües i en un 67,9 % de les ocasions, el castellà exclusivament. I, sobretot, l'enquesta mostra que, en el cas de les persones que s'adrecen a l'Administració autonòmica en valencià, els seus drets lingüístics no són respectats en tots els casos, que seria l'obligació indefugible de l'Administració.

Així, quan una persona es dirigeix a l'Administració oralment en valencià, els funcionaris en un 24,3 % dels casos li contesten en castellà, en un 2,6 % no diuen en quina llengua li contesten i en un 0,8 % de les ocasions fins i tot demanen al ciutadà que canvie de llengua. Igualment, quan una persona s'adreça per escrit en valencià a l'Administració, només en un 55,5 % dels casos els funcionaris confessen que li contesten en valencià, el 28 % diuen que ho fan en castellà, un 15,9 % diu ignorar la llengua en què contesta, fet que segurament vol dir que li contesta habitualment en castellà, i un 0,5 % dels funcionaris exigeixen que la persona utilitze el castellà en els seus escrits.

Tant quan els funcionaris i, per tant, l'Administració no atenen en valencià les persones que usen aquesta llengua (i això passa en un percentatge de casos elevadíssim), com, més encara, quan els demanen que canvien de llengua (cosa que sembla ocórrer ocasionalment), estem davant d'atemptats als drets del ciutadà, d'abusos d'autoritat, possiblement faltes greus dels empleats públics i actes de prevaricació. L'Administració pública no pot ignorar les normes bàsiques estatals de procediment administratiu, l'article 3 de la Constitució, que fonamenta l'oficialitat lingüística, l'Estatut d'Autonomia de la Comunitat Valenciana, que és llei orgànica del bloc constitucional, i la legislació lingüística valenciana i els drets lingüístics dels ciutadans

que obliguen les administracions públiques a autoorganitzar-se com creguen convenient per a garantir-los sempre i en tots els casos i condicions. Cal insistir-hi: els drets lingüístics de la ciutadania estan en la base de totes les polítiques públiques lingüístiques i de l'obligació dels poders públics en matèria de llengües oficials.

5. 2. L'ORIENTACIÓ DE LES PROPOSTES I DE LES POLÍTIQUES PÚBLIQUES

En aquest subapartat volem posar l'atenció en dues qüestions. En primer lloc, en el principis teòrics que fonamenten les propostes descrites en el capítol quart i, en segon, en l'orientació que semblen seguir les polítiques públiques lingüístiques.

Respecte a la primera qüestió, s'hi observen tres aspectes dominants: una notable càrrega del que podríem dir administrativisme tradicional, un discurs tendent a justificar les mesures sobre la idea de la igualtat necessària de les llengües i una consideració de les llengües principalment des de la perspectiva identitària.

Amb administrativisme tradicional, ens referim a la cultura legalista continental, especialment forta a Espanya, singularment desconfiada de la societat, que situa el poder de l'Administració per damunt dels drets de la ciutadania. Això duu a creure, equivocadament, que el procés de canvi social és essencialment una dinàmica dirigida des de l'Administració; duu també a considerar que canviant el marc normatiu es canvia, de manera immediata o progressiva, la realitat, legislada o regulada; duu, sovint, a confondre legalitat amb realitat, i fa, finalment, ignorar o menystindre la complexitat de la implementació social de les polítiques públiques en tots els àmbits socials i col·lectius.

Aquesta realitat és especialment intensa, com hem dit, en la realitat espanyola, on la cultura política predominant és de súbdit i

autoritària, d'acord amb les classificacions tradicionals de les cultures polítiques, i on la tradició reglamentista de l'Administració des de la perspectiva del poder i no de la ciutadania és molt forta.

En segon lloc, en les propostes recollides en els decrets d'usos i plans de normalitzacions hi ha un discurs dominant fonamentat en la idea de la igualtat de les llengües, enteses sovint com a realitats abstractes i independents dels seus parlants. S'hi fa referència a la realitat sociolingüística de les diferents comunitats autònomes amb afirmacions bàsicament genèriques i sense dades concretes del moment present ni de l'evolució històrica, si més no de les últimes dècades. La referència sociolingüística esdevé, així, un tòpic discursiu més que un argument fonamentat, que generalment evita l'anàlisi de les causes de la desigualtat i les mesures per a evitar-la. Així mateix, no sempre hi ha una mínima referència a l'anàlisi de la dinàmica d'implementació social de les polítiques públiques i les dinàmiques sociopolítiques i socioeconòmiques que acostarien o allunyarien la igualtat de llengües.

En tercer lloc, observem en els estatuts, les lleis lingüístiques, els decrets d'usos i els plans de normalització, i la jurisprudència constitucional, la tendència a argumentar, sovint, amb un discurs lingüístic identitari, que té les seues arrels o bé en el sentimentalisme del particularisme identitari de caire tradicional o bé en els discursos dels diferents nacionalismes lingüístics i dels nacionalismes polítics en conflicte i competència dins d'Espanya.

Les fronteres del sentimentalisme identitari i dels discursos nacionalitaris lingüístics no són sempre clares; però políticament tenen conseqüències importants. El sentimentalisme pot ser molt exaltat, però habitualment és innocu políticament parlant o serveix per a reforçar els nacionalismes lingüístics o polítics estatals; mentre que el discurs nacionalitari lingüístic pot ser molt moderat, però sempre entra en conflicte amb altres discursos nacionalitaris enfrontats.

En la nostra opinió, és necessària una concepció menys administrativista i menys ordenadora de la realitat i alhora més centrada en els ciutadans i en els seus drets i en l'obligació que té l'Administració de garantir-los radicalment a través de les mesures d'autoregulació i estructuració de serveis que estime necessàries. I, en aquest sentit, és evident que sense un coneixement suficient i contrastat de les dues llengües per part dels funcionaris de les llengües oficials, i sense un ús normal i habitual de la llengua pròpia i minoritzada, és molt difícil que les administracions estiguen en condicions de garantir i respectar els drets dels ciutadans en matèria lingüística de manera coherent amb el principi constitucional d'eficàcia en el funcionament de l'Administració.

Aquesta és una qüestió central, l'Administració està per a respectar i garantir els drets ciutadans i no perquè els ciutadans s'adaptin a les seues necessitats i lògiques pròpies. La tradició administrativista espanyola, estatalista i autoritària, encara ara, després de quatre dècades de democràcia, tendeix a invertir l'ordre dels factors, ja que en una societat democràtica són els drets els que estructuren els serveis de l'Administració i no al revés.

Pel que fa als discursos sobre la igualtat de les llengües, pensem, igualment, que tot i que són habituals entre els defensors de l'ús normal de les llengües minoritzades, desplacen l'atenció del que hauria de ser l'eix central de la discussió. La qüestió, si més no en el marc jurídic espanyol actual, no és que les llengües hagen de ser considerades igualment. La lingüística no nacionalista reconeix la igualtat absoluta de les llengües. Entén que tota llengua només és un instrument per a fer possible la capacitat intrínsecament humana de comunicar-nos. El llenguatge és un fet consubstancial als éssers humans i totes les llengües són igualment útils com a instruments per a materialitzar la capacitat humana de comunicar-nos. És així de simple; però socialment i, més encara, políticament els prejudicis

lingüístics, les fílies i les fòbies cap a llengües concretes, acaben provocant sistemes sociopolítics, legals i de valors de jerarquia lingüística que justifiquen la preeminència d'unes llengües sobre d'altres.

És per això que les llengües minoritzades haurien d'evitar el discurs identitari que les duu a enfrontar-se amb els discursos indentitaris de les llengües socialment i políticament fortes. I, en aquest enfrontament, tenen molt a perdre perquè, generalment i de manera singular a Espanya, el discurs identitari i el nacionalisme lingüístic dominant atribueix al castellà virtuts universals i superiors, i a les altres llengües espanyoles uns valors inferiors i generalment tergiversats i hostils. Caldria, per tant, posar l'atenció en el dret a la seguretat lingüística individual i de la comunitat de parlants d'una llengua minoritària en un espai polític determinat i a l'obligació que tenen els poders públics de garantir la seguretat lingüística, i la continuïtat temporal de la comunitat lingüística minoritària sense, en cap cas, violentar els drets humans i la voluntat individual. En la nostra opinió, el dret a la seguretat lingüística, i no la identitat o la "igualtat" de les llengües, ha de situar-se en el centre de les polítiques públiques lingüístiques i de la legislació lingüística.

En tercer lloc i vinculat amb l'anterior, caldria urgentment desvincular les polítiques lingüístiques de tota càrrega nacionalitària lingüística o política. Novament, la resposta està en la consideració de manera prioritària del respecte i la garantia plena dels drets lingüístics i de la dimensió social i col·lectiva d'aquests drets d'acord amb el multiculturalisme liberal.

En una dinàmica d'enfrontament entre nacionalismes lingüístics o polítics en conflicte, el dret i les polítiques públiques lingüístiques tendiran a ser elaborats i interpretats en termes nacionalitaris i no de garantia de drets. La concepció nacional i el projecte nacionalitari es situaran per damunt dels drets i això comportarà una lectura de la norma i de les polítiques més en funció dels prejudicis nacionals

i no dels drets civils i lingüístics democràtics. Si la concepció de la nació és prèvia i està per damunt dels valors democràtics, la democràcia serà d'escassa qualitat o inexistent. Afirmacions del Tribunal Constitucional sobre la “llengua comuna dels espanyols” i moltes de les concepcions del concepte de llengua pròpia són construccions ideològiques nacionalistes, sense base jurídica ni fonament democràtic pluralista; són construccions impositives i uniformistes. Bona part de les posicions polítiques i socials sobre les llengües, deixant de banda el sentimentalisme lingüístic innocu, parteixen, en el fons, de la defensa del poder d'unes llengües o de la voluntat que altres llengües tinguin poder dins dels projectes nacionalitaris amb concepcions uniformistes. Els drets lingüístics hi queden al marge o subordinats al projecte nacional.

Però, els drets lingüístics iguals de tota la població i la seua garantia és el que haurien de fonamentar exclusivament l'acció política en matèria lingüística, la regulació legal i la interpretació de les normes pel tribunals. Uns drets que han d'interpretar-se sempre en una dimensió col·lectiva, ja que el dret lingüístic pot ser individualitat; però l'exercici social del dret a usar una llengua no pot fer-se real si no és en un context social i relacional, i amb altres persones que usen activament la mateixa llengua. Dit d'una altra manera, els drets lingüístics tenen una dimensió social, ja que les llengües i, per tant, la materialització dels drets es produeixen essencialment i de manera general en totes les dimensions de la vida pública i de la vida social. Encara més, posar l'atenció en els drets lingüístics i assumir plenament la seua dimensió social s'hauria de fer, en el cas espanyol, superant les inèrcies decimonòniques, el liberalisme legal-formal, la interpretació individualista de tots els drets i les inèrcies autoritàries i uniformistes.

Al nostre entendre, caldrà un esforç teòric i intel·lectual gran perquè la ciutadania i no l'Administració estiga en el centre del

treball administratiu, perquè la seguretat lingüística de les persones que formen part de les minories lingüístiques i no la igualtat de les llengües estiguen en la base de les polítiques lingüístics, i perquè els drets lingüístics de les persones, de manera radicalment igualitària i general, estiguen en la base de la regulació legal i la jurisprudència i no els discursos nacionalidentitaris sobre les llengües i els valors i les suposades virtuts d'unes llengües en detriment d'unes altres.

La realitat legal, la cultura política dominant en una comunitat política i les construccions mentals i intel·lectuals limiten i condicionen la materialització de les decisions i la implementació de les polítiques públiques, limitacions a les quals caldria afegir la pròpia realitat sociolingüística i la distància lingüística entre les llengües en contacte en un territori concret.

Ara bé, les dues variables que són decisives en les polítiques públiques lingüístiques són el suport social i el suport polític a favor (o en contra) d'una mesura o sèrie de mesures determinades sobre l'ús col·lectiu d'una llengua o una variable lingüística (Bodoque, 2009); dit d'una altra manera, la correlació de forces concretes existents en una societat i en el sistema de forces polítiques pròpies favorables o contràries a l'ús normal d'una llengua.

En el cas que analitzem, la realitat sociolingüística del gallec i del valencià/català i l'escassa distància lingüística entre aquestes llengües i el castellà hauria d'haver facilitat històricament l'ús relativament ràpid de les llengües pròpies en l'àmbit intern de les administracions i en les relacions interadministratives, i, de la mateixa manera, haver permet un sistema fort de garantia dels drets lingüístics dels ciutadans i uns nivells de coneixement de les dues llengües relativament alts per tots els treballadors públics autonòmics en un termini de temps relativament curt.

Tanmateix, la realitat sociolingüística basca i, sobretot, navarresa, i la gran distància lingüística entre l'eúsca i el castellà haurien

d'haver orientat les polítiques a promoure l'èuscar i garantir unes relacions amb els ciutadans que no lesionaren els drets lingüístics i que progressivament expandiren l'ús normal de la llengua basca, tot fent de l'èuscar llengua de treball intern i de relacions interadministratives, i aconseguint el coneixement suficient de la llengua pels funcionaris públics de les respectives administracions autonòmiques.

Tot i que les lògiques de la distància lingüística i la realitat socioeconòmica han influït en les polítiques d'ús normal de les llengües en les administracions públiques, l'element essencial i fonamental en aquestes polítiques ha sigut la realitat sociopolítica i la correlació de forces i la tipologia de govern, atés que, amb realitats relativament semblants, s'han triat opcions de polítiques públiques diferents i la voluntat política ha sigut determinant en aquests casos.

A més a més, podem dir que hi ha una correlació entre les polítiques públiques d'ús normal de la llengua pròpia oficials en les administracions autonòmiques i les polítiques públiques lingüístiques educatives d'aquestes comunitats autònomes, d'acord amb els treballs d'Argelaguet (1998) o Tasa i Bodoque (2016), i, encara més, amb l'orientació general de les polítiques lingüístiques de cada comunitat autònoma (Bodoque 2009 i 2011).

Així, en l'àmbit de les llengües romàniques, les polítiques d'ús normal de la llengua i de garantia dels drets lingüístics per part de l'Administració autonòmica han sigut molt avançades des del primer moment, independentment de la realitat sociolingüística, a Catalunya. En aquesta comunitat autònoma, a més, hi ha hagut, històricament, un model de política lingüística educativa d'immersió lingüística que ha permès que a Catalunya els alumnes que estudien en el seu sistema educatiu puguin conèixer en la pràctica totalitat dels casos les dues llengües oficials.

Els models d'usos lingüístics en l'Administració gallega i en la balear han sigut similars al cas català, i es pot dir que fins als intents

d'introduir els models educatius plurilingües contra el galleg i el català respectivament, a finals de la primera dècada del segle XXI, comptaven amb models lingüístics educatius que, sense la intensitat del sistema català, garantien un coneixement mínim de les llengües pròpies.

Per contra, el cas de la Comunitat Valenciana s'allunya de les altres administracions amb llengües romàniques i dissenya un model lingüístic educatiu i d'usos de la llengua pròpia en l'Administració diferent de les altres comunitats amb llengua romànica. Un model de polítiques lingüístiques en el qual el valencià, sovint amb un discurs sentimental molt intens, quedava relegat a una situació secundària en l'escola i en l'Administració. Una política lingüística que sorprenentment s'acostava més a Navarra que a les comunitats amb llengües pròpies romàniques. En tornarem a parlar un poc més avant.

Al País Basc, tant el model lingüístic educatiu com el de l'ús de les llengües oficials parteixen de la realitat sociolingüística i de la voluntat política de centrar les polítiques lingüístiques en l'objectiu d'aconseguir que l'èuscar siga entés per la totalitat de la població basca i pugui ser una llengua parlada per la majoria, siga o no la seua llengua primera i preferent. El bilingüisme autocentrat basc ha permès un increment del coneixement i de l'ús de l'èuscar per l'Administració, tot i que en nivells minoritaris i molt lluny de les pràctiques habituals a Galícia, Balears o Catalunya. Amb tot, en termes generals, s'hi ha avançat molt en la garantia efectiva dels drets lingüístics dels bascos.

Per contra, a Navarra, les polítiques educatives lingüístiques i l'increment del coneixement de la llengua entre la població, en una proporció menor que al País Basc, han sigut producte, essencialment, de la iniciativa social i, en menor mesura, dels poders públics, que, en termes generals, han fet més aviat poc històricament parlant, especialment si comparem la seua actuació amb la del País Basc, per a garantir els drets lingüístics de la població per part de les administracions públiques.

La Comunitat Valenciana i Navarra han tingut tradicionalment les polítiques lingüístiques menys compromeses amb el coneixement de la llengua per la seua població i amb menys garanties dels drets lingüístics dels seus ciutadans. En tots dos casos, els poders públics han fet deixadesa de les seues obligacions, o fins i tot es pot considerar que han sigut hostils contra els drets de les persones que utilitzen les llengües minoritzades oficials dels seus territoris. L'enquesta d'usos lingüístics dels empleats públics valencians de l'Administració de la Generalitat Valenciana mostrava fins a quin punt les pràctiques il·lícites i contràries al dret estan presents en el treball quotidià de l'Administració valenciana.

L'element determinant de la divergència en les polítiques és el suport social i polític a les llengües pròpies en cada comunitat autònoma. A Catalunya i al País Basc, sobre la base de l'hegemonia social i política de formacions nacionalistes, a la qual cal afegir en el cas català el suport del catalanisme no nacionalista d'esquerres que representaven històricament el PSC i PSUC/ICV. I a Galícia i les Illes Balears, sobre la base de formacions conservadores amb un fort regionalisme intern, si més no fins a començaments del segle XXI, moment en què el conservadorisme polític propi gira, per influència del discurs conservador dominant a Espanya, cap a posicions més uniformistes i antiregionalistes i més hostils a les llengües pròpies. Per contra, a la Comunitat Valenciana i Navarra, les forces contràries, essencialment conservadores uniformistes, a les quals cal afegir l'esquerra uniformista, han tingut una important capacitat de fre i resistència cap a les llengües minoritàries, i les forces favorables a l'ús normal i al coneixement general del valencià i de l'èuscar han quedat en mans del minoritari nacionalisme d'ambdues zones, del valencianisme i del basquisme navarrés no nacionalista d'esquerres i de grups valencianistes i basquistes no nacionalistes liberals o conservadors molt minoritaris i sovint sense militància partidista significativa.

De fet, si considerem les dues variables essencials de les polítiques lingüístiques (correlació de les dinàmiques socials de suport i oposició a l'ús normal de les llengües, i la correlació de les dinàmiques polítiques semblants) en cada espai polític (conjunt d'Espanya i comunitats autònomes), tindriem que el castellà té polítiques de normalitat o normalitat interferida, en algunes comunitats autònomes, arreu d'Espanya; que el valencià/català a Catalunya tindria polítiques de normalització general impulsades pel Govern català, i que per al basc/èuscar al País Basc hi hauria hagut una normalització condicionada, atesa la distància lingüística entre les llengües oficials i la situació sociolingüística (vegeu la taula 12 de l'annex).

Al seu torn, la política lingüística sobre l'aranés/occità a la Vall d'Aran, per la situació sociolingüística d'aquesta llengua, es mouria entre la normalització condicionada i la promoció.

El valencià/català a les Illes Balears i el galleg a Galícia s'haurien mogut, en funció dels governs i l'evolució de la realitat sociolingüística, entre la normalització condicionada, la normalització frenada i la promoció, mentre que el valencià/català a la Comunitat Valenciana ho hauria fet entre la promoció, la promoció limitada i, ara, la normalització condicionada a causa de la realitat sociolingüística i l'elevat nivell d'indiferència i hostilitat de part de la societat i la política valenciana envers la llengua pròpia. Una lògica que hauria sigut relativament semblant a la del basc/èuscar a Navarra.

Respecte a les llengües reconegudes, però no oficials, totes es mourien entre una situació de reconeixement formal i promoció molt limitada. Són els casos del valencià/català a Aragó, el galleg a Astúries i Castella i Lleó, l'asturleonés a Astúries, i Castella i Lleó, i l'amazic/berber a Melilla.

Respecte a les altres minories lingüístiques, la política seguida és un reconeixement retòric o simplement simbòlic; són els casos del galleg a Extremadura, el judeoespanyol a Melilla, el caló a Catalunya,

amb un cert reconeixement administratiu i simplement simbòlic. Finalment, respecte al valencià/català a Múrcia, el basc/èuscar a Castella i Lleó, l'asturleonés a Extremadura i Cantàbria, l'àrab a Ceuta, el portugués a Extremadura i Castella i Lleó, el judeoespanyol a Ceuta, i el caló fora de Catalunya, només hi ha hagut una política d'ignorància.

Contradictòriament amb el que seria necessari en quasi tots els casos, la lògica que s'ha imposat al voltant del coneixement i de l'ús normal de les llengües ha estat molt condicionada o influïda per la tipologia de formacions polítiques que els impulsaven i de les forces socials que els donaven suport, o que hi eren contràries. El regionalisme, l'espanyolisme pluralista o el nacionalisme perifèric sovint han sigut forces socials i polítiques que han contribuït a polítiques lingüístiques normalitzadores. El sentimentalisme regional i el nacionalisme espanyol uniformista o supremacista ha tendit a promoure polítiques contràries a l'ús normal i al coneixement de les llengües pròpies oficials.

Per desgràcia, en la nostra opinió, no hi ha hagut polítiques lingüístiques per al castellà i per a les altres llengües oficials que no hagen sigut fortament identitàries i que no hagen tingut una lectura nacionalitària darrere. La desnacionalització de les llengües, la secularització radical dels drets lingüístics i la necessitat de polítiques actives que garantisquen aquests drets i la seguretat lingüística de les comunitats lingüístiques minoritàries en un territori determinat són cada vegada més urgents. Ara per ara, la definició del problema en termes nacionalitaris condueix els debats cap als conflictes més o menys essencialistes i a la pèrdua progressiva de poder lingüístic i de seguretat lingüística dels parlants de llengües minoritàries.



6. CONCLUSIONS I PROPOSTES



En aquest apartat subratllarem les conclusions que estímem més rellevants del nostre treball, tenint en compte la jurisprudència, la regulació legal i les orientacions de les mesures concretes i de les polítiques públiques de les sis comunitats autònomes amb llengua pròpia oficial.

En un altre ordre de coses, farem una reflexió final propositiva per a l'Administració valenciana amb la voluntat d'obrir un debat sobre la manera de reforçar o completar el Pla d'acompanyament lingüístic del personal de l'Administració de la Generalitat.

6.1. CONCLUSIONS PRINCIPALS

En la part nuclear del treball, hem començat analitzant la regulació constitucional en matèria de llengües oficials i hem constatat que, tot i que la Constitució restringeix l'oficialitat del castellà a les institucions de l'Estat, el fet que siga l'única llengua esmentada en la Constitució i que se n'impose el coneixement a tots els espanyols, i la interpretació esbiaixada del Tribunal Constitucional de l'oficialitat de les altres llengües espanyoles, han fet que a Espanya hi haja una situació de jerarquia lingüística d'acord amb la qual hi ha una llengua superior (castellà), unes llengües en una posició secundària (gallec, valencià/català i basc/èuscar, aranés/occità als territoris on són llengües oficials), unes llengües en un tercer nivell (gallec, asturleonés, català/valencià, èuscar/basc, amazic/berber) als territoris on

es reconeixen alguns drets lingüístics sense oficialitat de la llengua, i un quart nivell on hi ha els territoris on no es reconeix l'existència de les llengües pròpies (gallec, asturleonés, portugués, valencià/català, èuscar/basc i àrab).

Hem analitzat després els estatuts d'autonomia vigents per a comprovar que reconeixen l'oficialitat de les llengües pròpies (basc/èuscar, català/valencià, gallec i aranés) amb tres particularitats. L'oficialitat del basc a Navarra només és en una part del territori, i, com hem vist, en aquesta comunitat autònoma, de fet, hi ha quatre règims lingüístics: territori bascòfon, serveis centrals de l'Administració foral, territori lingüístic mixt, i zona no bascòfona o castellanòfona. Catalunya té la particularitat de tindre tres llengües oficials i també tres règims lingüístics: a la Vall d'Aran la llengua pròpia és l'aranés, i el català i el castellà són llengües plenament oficials; en l'Administració de la Generalitat la llengua de treball i serveis habitual és el català, però la llengua castellana és plenament oficial i pot ser llengua de serveis i ocasionalment de treball, mentre que l'aranés és llengua oficial que pot ser utilitzada circumstancialment en les relacions amb ciutadans que utilitzen aquesta llengua i amb les administracions de la Vall d'Aran, i, finalment, en la resta de Catalunya les llengües oficials exclusivament són el català i el castellà. Hi ha, així mateix, el cas valencià, on l'estatut fa referència a l'existència de dues zones lingüístiques, sense que això signifiqui cap limitació a l'oficialitat del valencià arreu de la Comunitat Valenciana.

Hem comprovat després que les lleis lingüístiques tendeixen a regular de manera semblant, pel que fa a l'Administració autonòmica, els usos de les llengües oficials, observant, però, una diferència entre les administracions amb llengües romàniques i les administracions amb llengua basca, a causa de la distància lingüística i de la difícil situació sociolingüística d'aquesta llengua.

També hem vist que la legislació estatutària sol ser més avançada, en l'exigència de l'ús normal de la llengua pròpia en l'àmbit de les administracions autonòmiques, que la Carta europea de les llengües regionals i minoritàries; i que els informes del Consell d'Europa insisteixen sistemàticament en l'incompliment de les obligacions de l'Estat espanyol tant pel que fa als usos de les llengües oficials diferents del castellà en l'Administració de justícia com en l'Administració perifèrica de l'Estat.

Hem analitzat posteriorment la jurisprudència lingüística referencial que afecta la regulació de les llengües en l'Administració i hem vist que devalua l'oficialitat de les llengües diferents del castellà, tot i que afirma la necessitat de garantir els drets lingüístics i l'ús de la llengua als territoris i en totes les administracions en què la llengua és oficial. Hem vist, així mateix, que aquesta jurisprudència definia de manera expansiva el deure de conèixer el castellà i limitava el deure de conèixer altres llengües amb caràcter general, malgrat l'oficialitat.

Així mateix, hem comprovat que la jurisprudència obligava les administracions a garantir plenament els drets lingüístics i establia que era pertinent i constitucional l'exigència de capacitació lingüística per a l'accés a la funció pública de forma proporcional i adequada. Finalment, hem vist que la jurisprudència no admetia que la llengua pròpia poguera ser formalment preferent i ha determinat que en territoris amb la mateixa llengua (basc al País Basc i Navarra; català/valencià a la Comunitat Valenciana, Catalunya i les Illes Balears) l'oficialitat dels documents i les actuacions en la llengua eren plenament vàlides en tots els territoris en què fora llengua oficial.

Vist això, cal considerar que el marc jurídic i jurisprudencial és suficientment ampli per a afavorir polítiques d'ús normal de les llengües pròpies i per a garantir els drets lingüístics dels seus usuaris, si bé advertim que el sistema legal-constitucional i jurisprudencial de jerarquia lingüística no fa recomanables iniciatives de normalització

lingüística basades en concepcions identitàries, de recuperació d'usos lingüístics preferents de la llengua pròpia o fins i tot d'igualtat de llengües, atés que el discurs ideològic dominant en la política i la judicatura espanyola és el de jerarquia lingüística supremacista i castellanista, i, a més, la jurisprudència tendeix a considerar els drets en la seua dimensió individual, ignorant sovint la dimensió relacional i col·lectiva de les llengües i la materialització dels drets lingüístics, tot i que també justifica mesures de discriminació positiva a una llengua sobre la base de la realitat sociolingüística col·lectiva.

El capítol següent ha analitzat les propostes de foment de l'ús de les llengües pròpies i de garantia dels drets lingüístics en les administracions autonòmiques amb diverses llengües oficials, i hem comprovat que s'han seguit dues lògiques propositives: els decrets d'usos lingüístics i el plans de normalització generals amb apartats específics referits a l'Administració.

Deixant de banda la dinàmica històrica de cada comunitat, que no ha sigut objecte del nostre estudi, les regulacions més ambicioses per als usos de l'Administració corresponen als decrets d'usos lingüístics vigents (Catalunya, País Basc, Comunitat Valenciana i Navarra), i les més genèriques, als plans de normalització (Galícia i Balears), tot i que Navarra i el País Basc també tenen plans de normalització que actuen com a complement dels respectius decrets d'usos, normes i plans als quals caldria afegir les respectives legislacions autonòmiques sobre funció pública.

Hem comprovat que el nombre d'iniciatives és molt extens, amb diferències d'intensitat en la concreció de les obligacions que s'estableixen per a les administracions a l'hora d'autoregular-se per tal de garantir l'ús normal de les llengües pròpies i els drets lingüístics dels seus parlants.

Hem observat que, a més dels objectius generals, totes les propostes sobre els usos lingüístics en les administracions amb més

d'una llengua oficial delimitaven quatre àrees d'actuació general: el treball intern de l'Administració, les relacions entre les diferents administracions públiques i l'Administració autonòmica, les relacions de l'Administració autonòmica amb la ciutadania i les actuacions de l'Administració autonòmica perquè els seus funcionaris coneguen i usen les llengües pròpies.

Finalment, hem comparat les propostes de les diferents administracions tenint en compte tres aspectes. El primer, que l'ús de les llengües per les administracions està en funció de la distància lingüística respecte del castellà, de la realitat sociolingüística i de la voluntat sociopolítica de normalitzar-les.

En aquest sentit, hem vist que totes les administracions autonòmiques amb llengua romànica tenien habitualment la llengua pròpia com a llengua de treball i respectaven els drets lingüístics de manera general en els serveis a la ciutadania, a excepció de la Comunitat Valenciana, que no ha garantit ni l'una cosa ni l'altra, si més no en les últimes dècades. I hem vist també que les administracions que tenen la llengua basca com a llengua pròpia havien tingut una dificultat afegida, per la distància lingüística, per a garantir els drets lingüístics i estendre progressivament l'ús de l'èuscar.

Les estratègies de les administracions de llengües romàniques, llevat de la valenciana, han sigut funcionar habitualment en la llengua pròpia i tractar de millorar l'ús qualitatiu de la llengua, garantint l'exigència de capacitació lingüística en l'accés a la funció pública. I l'estratègia de les administracions amb llengua basca, especialment la basca, ha consistit a crear circuits lingüístics bilingües o de predomini de l'èuscar, i a classificar places amb perfils lingüístics. Polítiques especialment intenses en el cas basc i cap a les quals pareix tendir també l'Administració navarresa.

Val a dir que, històricament, les comunitats amb una voluntat sociopolítica més estable en favor de l'ús normal de la llengua pròpia

han sigut Catalunya i el País Basc; en segon lloc, Galícia i Balears; i a una distància molt gran, Navarra i la Comunitat Valenciana, tot i que aquestes dues últimes comunitats han reorientat les seues polítiques lingüístiques des de 2015.

Hem de considerar, per acabar, que entenem que els discursos identitaris i els drets de les llengües estan molt presents en les exposicions de motius dels decrets d'usos i dels plans de normalització, i en l'orientació i la justificació de les propostes i iniciatives. No qüestionem el seu valor i la certesa del seu contingut, però sí la seua oportunitat. Considerem que aquestes justificacions haurien de modificar-se progressivament per a fonamentar-se en la desnacionalització de les llengües, en els drets lingüístics de les persones i en la seguretat lingüística dels ciutadans membres d'una comunitat lingüística minoritària, o, el que és igual, el dret d'una persona a no ser discriminada per raó de llengua i el dret humà a poder tindre els mateixos béns i serveis en la llengua pròpia que les persones que utilitzen les llengües dominants, sense veure violentat el seu benestar físic ni emocional per raó de llengua al territori en què una llengua és parlada tradicionalment, i especialment quan és llengua oficial.

6.2. PROPOSTES PER A REFORÇAR L'ACOMPANYAMENT LINGÜÍSTIC

El nostre estudi s'ha orientat a una anàlisi descriptiva, i en menor mesura valorativa, de les mesures que els diferents governs autonòmics amb llengües pròpies oficials apliquen en les seues administracions per tal de garantir l'ús normal d'aquestes llengües i els drets lingüístics de la ciutadania.

El Pla d'acompanyament lingüístic al personal de l'Administració de la Generalitat s'orienta al reforçament dels coneixements lingüístics i a la provisió dels elements materials (documents, formularis, etc.)

que poden millorar l'autoconfiança individual dels empleats públics a l'hora d'incrementar uns usos lingüístics que, d'acord amb l'enquesta d'ús del valencià pels funcionaris de la Generalitat de 2016, no passen del 12,3 % en les comunicacions orals amb la ciutadania i només sumen el 13,2 % de la comunicació escrita de la Generalitat, xifres considerablement baixes, i radicalment allunyades de les altres comunitats amb llengua pròpia oficial romànica (Galícia, Illes Balears i Catalunya) i fins i tot del País Basc.

Com hem vist, els plans i la legislació lingüística tendeix a establir proves per a demostrar la capacitació lingüística en les lleis de funció pública a les comunitats amb llengua romànica en els casos de Galícia, Catalunya i Balears, mentre que les comunitats que tenen l'èuscar com a llengua pròpia han seguit l'estratègia d'afavorir l'exigència dels coneixements lingüístics en oficines de traducció i un nombre determinat de llocs de treball que no deixen d'augmentar amb el pas del temps, especialment en el cas del País Basc, i en molta menor mesura en el cas de Navarra, tot i que l'actual govern autonòmic des de 2015 vol incrementar el nombre de llocs de treball amb perfil lingüístic en èuscar.

El cas valencià ha quedat al marge de tots dos models i ni ha incorporat l'exigència de la capacitació lingüística proporcional per a accedir a la funció pública, ni ha establert pràcticament places amb exigència de coneixements lingüístics específics, ni ha establert mecanismes per a un ús general i normal del valencià en l'Administració autonòmica. La desídia històrica dels governs valencians és clamorosa en una anàlisi comparada.

Un model que acosta la política lingüística valenciana en l'àmbit de l'Administració i en altres àmbits al sistema de política lingüística navarrés i l'allunya radicalment del de les altres comunitats amb llengua pròpia romànica. I ara podem dir que, juntament amb la navarresa, la política lingüística valenciana ha sigut la més hostil o la

menys compromesa, segons les èpoques, malgrat el sentimentalisme retòric, amb la llengua pròpia i minoritzada.

Els canvis en la política lingüística des de 2015, introduïts, com en el cas navarrés, pel nou govern autonòmic, són esperançadors, urgents i necessaris si es vol avançar en la direcció d'aconseguir un ús normal del valencià i de garantir plenament els drets lingüístics de tota la ciutadania.

En aquest sentit, el Pla d'acompanyament al personal de l'Administració de la Generalitat és una iniciativa positiva en la dimensió individual, aïllada i concreta de cada treballador públic de la Generalitat. Amb tot, considerem que, tenint en compte la realitat dels usos lingüístics en la Generalitat i la minorització del valencià en l'Administració autonòmica, el problema de l'ús normal del valencià hi és estructural i no depén, exclusivament, de la capacitat lingüística dels empleats públics individualment considerats, sinó de la voluntat política del Govern Valencià i del canvi profund de les dinàmiques de treball de l'Administració. I, per damunt de tot, depén, de la multiplicació dels incentius reals entre els funcionaris per a usar amb normalitat i de manera general el valencià, si més no de manera semblant al que passa a les altres comunitats amb llengua pròpia oficial romànica, i superar l'anomalia valenciana, tot i que no siga fàcil.

Així doncs, el pla d'acompanyament potser hauria de ser complementat per plans o mesures d'extensió d'usos lingüístics i garantia dels drets lingüístics que preveren, entre altres qüestions:

1. Establir de manera obligatòria en la llei de funció pública la necessitat de demostrar la capacitat lingüística, proporcionada al grup de treball a què s'opte, en tots els sistemes públics de selecció i accés a la funció pública o al treball en entitats públiques.

2. Generalitzar l'establiment de perfils lingüístics en tots els llocs de treball de la Generalitat i entitats públiques que en depenen, de manera progressiva, començant pels grups superiors.
3. Establir un pla general d'ús normal del valencià i de garantia dels drets lingüístics en l'Administració de la Generalitat i els ens que en depenen.
4. Establir plans específics d'extensió de l'ús normal del valencià i de garantia dels drets lingüístics en tots els departament i ens públics del Consell.
5. Realitzar una avaluació anual de l'evolució dels plans d'extensió de l'ús del valencià.
6. Inventariar bianualment totes les unitats administratives de la Generalitat d'acord amb els usos del valencià i el castellà com a llengües de treball i serveis, oralment i per escrit.
7. Fer anàlisis qualitatives bianuals dels usos lingüístics orals i escrits de la Generalitat en el treball intern de la Generalitat, en les relacions amb les altres administracions i en les relacions amb la ciutadania.
8. Elaborar enquestes d'usos lingüístics dels funcionaris de l'Administració de la Generalitat i dels treballadors dels ens públics amb caràcter bianual.
9. Elaborar enquestes i anàlisis qualitatives d'usos lingüístics dels alts càrrecs del Govern Valencià amb un caràcter bianual.
10. Realitzar informes anuals de la capacitació lingüística del personal de l'Administració de la Generalitat.

6. ANNEX



T1 Les referències a les llengües pròpies en els estatuts d'autonomia

Llengua pròpia.
Oficialitat.
Dret a conèixer-la.
Deure de conèixer-la.
Dret a usar-la.
Els poders públics en garantiran l'ús normal.
Els poders públics en facilitaran el coneixement.
Els poders públics en garantiran l'ús preferent.
Els poders públics en facilitaran l'ensenyament.
No-discriminació per raó de llengua.
Perseguir la plena igualtat de les dues llengües.
Dret a dirigir-se a l'administració de la comunitat autònoma en la llengua pròpia i rebre-hi atenció.
Dret a dirigir-se a totes les administracions.
Drets lingüístics com a consumidors.
Coneixement de la llengua: mèrit en l'Administració de justícia, notaris i registradors.
Mesures per a conèixer la llengua: per funcionaris destinats a la comunitat autònoma.
Lleis i normes publicades en les dues llengües.

Galícia (1981) I. Balears (2007) Navarra (1982) P. Basc (1979) C. Valencia-na (2006) Catalunya (2006)

Sí	Sí		Sí	Sí	Sí
Sí	Sí	Sí*	Sí	Sí	Sí**
Sí	Sí		Sí	Sí	Sí
					Sí
Sí	Sí		Sí	Sí	Sí
Sí	Sí			Sí	Sí
					Sí
Sí	Sí		Sí		Sí
Sí				Sí	Sí
Sí	Sí		Sí	Sí	Sí
	Sí				
	Sí			Sí	Sí
					Sí
					Sí
Sí	Sí			Sí	Sí
	Sí				
				Sí	

Tractats i acords amb estats per a les minories d'origen.
Relacions amb el domini lingüístic.
Referència a la llei lingüística.
La llei delimitarà territoris de predomini lingüístic.
Entitat normativa de la llengua pròpia.
Treballar pel reconeixement internacional i oficial de la llengua.

Sí			Sí		
	Sí		Sí		Sí**
				Sí	
				Sí	
	Sí		Sí	Sí	
					Sí

*Elaboració pròpia. * A les zones bascoparlants. ** Dues llengües (català i aranès).*

T2 Les referències a les llengües pròpies en els estatuts d'autonomia

Oficialitat en l'Administració autonòmica.
Actuacions administratives: vàlides en les dues llengües.
Els poders públics de la CA promouran l'ús de la llengua pròpia en les relacions amb els ciutadans.
El govern de la CA promourà l'ús de la llengua.
El govern de la CA promourà la normalització progressiva de la llengua pròpia.
Dret (actiu i passiu) a usar la llengua amb les institucions i administracions a la CA.
Dret (actiu) a usar la llengua amb les administracions autonòmiques i locals.
Llengua pròpia de les administracions.
Lleis i normes jurídiques de l'Administració: seran en les dues llengües.
Formularis: vàlids en la llengua pròpia.
Certificats públics: preferentment en la llengua pròpia.
Unitat de traducció oficial entre llengües.
Promoció de la progressiva capacitació en l'ús de la llengua pròpia del personal autonòmic.
Promoció de l'ensenyament de la llengua entre els funcionaris de totes les administracions.
Establiment de places en què siga preceptiu el coneixement de la llengua pròpia.
La llengua pròpia, mèrit en les proves selectives de l'Administració autonòmica i local, ponderades segons el nivell professional.
Exigència de coneixement adequat i suficient.
Establiment de zones lingüístiques.

Galícia (1983)	I. Balears (1986)	Navarra (1986)	P. Basc (1982)	C. Valenc. (1983)	Catalunya (2006)
Sí	Sí			Sí	Sí
Sí	Sí	Sí: zb		Sí	Sí
Sí					Sí
				Sí	Sí
Sí	Sí				Sí
Sí	Sí	Sí: zb zm	Sí	Sí	Sí
		Sí: zc			
					Sí
Sí	Sí	Sí	Sí	Sí	Sí
	Sí		Sí	Sí	Sí
	Sí		Sí		Sí
			Sí	Sí	
Sí	Sí	Sí: zb	Sí		Sí
				Sí	Sí
		Sí: zb zm	Sí	Sí	Sí
Sí	Sí	Sí: zb zm	Sí	Sí	
					Sí
		Sí		Sí	Sí

Elaboració pròpia. Zb (zona bascófona); zm (zona mixta); zc (zona castellanòfona).

T3 Les referències a les llengües pròpies en els estatuts d'autonomia

Tota l'Administració autonòmica i sector públic.
Tot el territori.
Llengua pròpia, llengua destacada/preferent/de referència/habitual.
No-discriminació.
Obligació de plans de normalització en les unitats administratives.
De manera general, ús de la llengua pròpia.
Ús correcte, simplificat i no discriminatori de la llengua pròpia.
Fer de la llengua pròpia llengua de treball i de serveis.
Capacitar el personal per a garantir drets lingüístics dels ciutadans.
Garantir el dret lingüístic a adreçar-se a l'Administració en la llengua pròpia.
Fer possible que la llengua pròpia siga llengua de serveis a la ciutadania.
Estudis sobre la situació de la llengua pròpia en l'Administració autonòmica.

Galícia I. Balears Navarra P. Basc C. Valenc. Catalunya

p2006	p2009	p2016 d2017	d1997	d2017	d1987
p2006		p2016 d2017	d1997	d2017	
p2006	p2009			d2017	
p2006	p2009	p2016 d2017	d1997	d2017	d1987
	p2009	p2016 d2017	d1997		
	p2009				d1987
					d1987
		d2017 zb			
		d2017 zm			
		d2017 zc			
		d2017 scn			
		p2016			

Elaboració pròpia. Zb (zona bascofona); zm (zona mixta); zc (zona castellanòfona), scn (serveis centrals Administració foral).

T4**Propostes d'ús intern de la llengua pròpia oficial en les administracions autonòmiques - I**

Identitat corporativa: només en la llengua pròpia.
Retolació informativa d'instal·lacions: només en la llengua pròpia.
Retolació informativa d'instal·lacions en castellà (i potser també en la llengua pròpia).
Usos administratius interns: en la llengua pròpia.
Ofimàtica adquirida: que funcione també en la llengua pròpia sempre que siga possible.
Ofimàtica i programari propis de l'Administració: en la llengua pròpia (i potser en altres llengües).
Coneixement i control del compliment dels plans d'ús intern de la llengua pròpia.

Galícia	Balears	C. Valenciana	Catalunya
		d2017	
		d2017zv	d1987
		d2017zc	
	p2009	p2017	d1987
	p2009	d2017	d1987
	p2009	p2017	d1987
p2006	p2009		

Elaboració pròpia.

T5 Propostes d'ús intern de la llengua pròpia oficial en les administracions autonòmiques - II

Creació d'unitats administratives bilingües.
Creació d'unitats administratives en la llengua pròpia dominant.
Funcions progressivament en la llengua pròpia en determinades unitats administratives.
Promoure l'ús de la llengua pròpia.
Destacar la llengua pròpia en comunicacions bilingües.
Oficines i procediments de traducció.
Garantir l'ús preferent de la llengua pròpia en les reunions.
Presentacions públiques preferents en la llengua pròpia.
Incrementar llocs de treball bilingües.
Crear circuits bilingües en els serveis centrals.
Comunicacions: preferentment bilingües o en la llengua que preferisca la persona interessada.
Impresos i escrits oficials: preferentment bilingües.
Impresos i escrits: podran ser de forma bilingüe o en castellà.
Planificar la política de traducció.
Posar al servei del personal que parle la llengua pròpia eines materials, telemàtiques, etc., per a poder treballar en la llengua pròpia.

Galícia (1983)

Catalunya (2006)

	d1997 i p2013
	d1997 i p2013
	p2013
	p2013
	p2013
	p2013
	p2013
	p2013
p2016	
p2016	
d2017 zb	
d2017 zb	
d2017 zm zc	
p2016	
p2016	

Elaboració pròpia. Zb (zona bascòfona); zm (zona mixta); zc (zona castellanòfona).

T6 Propostes d'ús interadministratiu de la llengua pròpia oficial en les administracions autonòmiques - I

Relacions amb les institucions estatutàries: només en la llengua pròpia.
Relacions amb les entitats locals: només en la llengua pròpia.
Relacions amb les entitats locals: en castellà i en la llengua pròpia.
Relacions amb la resta d'administracions amb seu a la CA, incloent-hi l'Administració de justícia.
Relacions amb altres administracions públiques del mateix domini lingüístic: només en la llengua pròpia.
Relacions amb altres administracions públiques fora del domini lingüístic: en castellà i en la llengua pròpia.
R. amb altres administracions públiques fora del domini lingüístic: en castellà, o en la llengua oficial del país, ocasionalment amb versió en la llengua pròpia.
Promoure xarxes institucionals per a usar la llengua pròpia.

Galícia	Balears	C. Valenciana	Catalunya
	p2009	d2017	d1987
	p2009	d2017zv	d1987
		d2017zc	
	p2009	p2017	d1987
		p2017	d1987
		d2017	
			d1987
	p2009		

Elaboració pròpia.

T7 Propostes d'ús intern de la llengua pròpia oficial en les administracions autonòmiques - II

Promoure xarxes institucionals per a usar la llengua pròpia.
Promoure l'ús de la llengua pròpia.
Destacar la llengua pròpia en comunicacions bilingües.
Relacions interadministratives dins de la zona amb oficialitat en les dues llengües o, si hi ha acord entre les parts, només en una llengua.
Relacions administratives de la zona amb oficialitat amb serveis centrals: poden ser únicament en la llengua pròpia.
Relacions administratives de la zona amb oficialitat amb zm i zc: en bilingüe.
Relacions interadministratives, llevat de serveis centrals, amb tota administració pública: podran ser bilingües.
Relacions interadministratives en tota administració pública podran ser bilingües, i si només són en una llengua, en castellà.
Escrits i comunicacions oficials dirigits als serveis centrals des de la zb: bilingües o en èuscar.
Escrits i comunicacions oficials dirigits als serveis centrals des de la zc: podran ser bilingües.
Escrits i comunicacions oficials dirigits als serveis centrals des de la zc: podran ser bilingües o en castellà.

Galícia (1983)

País Catalunya (2006)

	p2013
	p2013
	p2013
d2017 zb	
d2017 zb	
d2017 zb	
d2017 zm	
d2017 zc	
d2017 scn	
d2017 scn	
d2017 scn	

Elaboració pròpia. Zb (zona bascofona); zm (zona mixta); zc (zona castellanòfona),

T8 Propostes d'ús amb la ciutadania de la llengua pròpia oficial en les administracions autonòmiques - I

Admissió de comunicacions: en castellà i, ocasionalment, en la llengua oficial d'altres territoris.
Notificacions en procediments administratius i comunicacions: només en llengua pròpia. En castellà quan ho sol·licite la persona interessada.
Notificacions en procediments administratius i comunicacions: en llengua pròpia i castellà.
Models normalitzats (impresos, formularis): bilingües en un únic document, llevat que no siga possible.
Models normalitzats (impresos, formularis) en la llengua pròpia; també n'hi haurà en castellà.
Models normalitzats amb efecte en altres territoris bilingües.
Versió en les dues llengües dels documents.
Còpia de documents fora de l'àmbit lingüístic: en les dues llengües.
Registres administratius electrònics: en llengua pròpia.
Certificats de registres administratius electrònics en llengua pròpia, llevat que la persona els demane en castellà.
Certificats de registres administratius: en la llengua que demane la persona interessada.
Atenció a la ciutadania: el personal d'atenció iniciarà la conversa en la llengua pròpia.
Sistemes automatitzats d'informació: la llengua pròpia, primera llengua; castellà, segona, i altres llengües, després.
Publicacions, publicitat institucional, fullets, cartells i avisos informatius: almenys en la llengua pròpia
Publicacions periòdiques: en la llengua pròpia habitualment.
Publicitat institucional: almenys en la llengua pròpia.
Publicitat institucional exterior: en la llengua que corresponga.

Galícia

I. Balears

C. Valenciana

Catalunya

			d1987
		d2017 zv-àmbit	
		d2017 zc-fora àmbit	
		d2017	
			d1987
			d1987
		d2017	d1987
		d2017	d1987
		d2017	
			d1987
p2006		d2017	d1987
		d2017	
		d2017	d1987
		d2017	d1987
		d2017	d1987
		d2017	

Internet, intranet i xarxes socials: almenys en la llengua pròpia (preferentment) i en castellà.
Contractes: promoure que els contractistes usen la llengua pròpia preferentment.
Contractes fets per l'Administració: en la llengua pròpia. Si l'altra part ho demana, també podran ser en castellà.
Convenis en l'àmbit lingüístic: en llengua pròpia.
Convenis fora de l'àmbit lingüístic: en llengua pròpia i castellà.
Esriptures públiques atorgades per l'Administració: en la llengua pròpia, llevat que ho demane l'altra part també en castellà.
Intervencions públiques d'autoritats i càrrecs directius de les CA: preferentment en la llengua pròpia.
Promoure intervencions públiques de l'Administració preferentment en llengua pròpia.
Ajudes públiques orientades a l'ús en l'entitat de la llengua pròpia.

		d2017	
		d2017	d1987
		d2017	d1987
	p2009	d2017	
		d2017	
		d2017	
	p2009	d2017	d1987
	p2009	d2017	
p2006			

Elaboració pròpia.

T9 Propostes d'ús amb la ciutadania de la llengua pròpia oficial en les administracions autonòmiques - II

Versió dels documents: en les dues llengües.
Atenció a la ciutadania: el personal d'atenció iniciarà la conversa en la llengua pròpia.
Sistemes automatitzats d'informació: la llengua pròpia, primera llengua; castellà, segona, i altres llengües, després.
Internet, intranet i xarxes socials: almenys en la llengua pròpia (preferentment) i en castellà.
Ajudes públiques orientades a l'ús en l'entitat de la llengua pròpia.
Creació d'unitats administratives bilingües.
Creació d'unitats administratives en la llengua pròpia dominant.
Informar els ciutadans que poden ser atesos en la llengua pròpia.
Destacar la llengua pròpia en les comunicacions bilingües.
Oficines i procediments de traducció.
Publicacions: bilingües al 50 %.
Ofimàtica per a treballar: en les dues llengües oficials.
Retolació i avisos: bilingües.
Anuncis, publicitat, denominació dels organismes: bilingües.
Garantir l'ús preferent de les reunions en la llengua pròpia.
Presentacions públiques: preferents en llengua pròpia.
Comunicacions administratives: en les dues llengües o en la que preferisca la persona interessada.

Impresos formalitzats: bilingües.
Atenció oral: en la llengua que trien els ciutadans.
Informació i tràmits d'Internet: en les dues llengües.
Certificats: en les dues llengües, llevat que la persona interessada els demane en una llengua.
Retolació pública i part fixa dels documents: bilingües.
Avisos, fullers, material de campanya, anuncis, publicitat i publicacions divulgatives: en les dues llengües.
Actuacions administratives: en castellà o en bilingüe.
Impresos formalitzats: podran ser bilingües, o en castellà.
En expedients iniciats per les persones interessades en la llengua pròpia: comunicacions bilingües.
Atenció oral: es podran impulsar mesures per a poder garantir l'ús de la llengua pròpia.
Internet i tràmits electrònics: podran impulsar-se mesures per a l'ús de les dues llengües.
Retolació i documents: podran ser bilingües o en castellà.
Avisos, fullers, material de campanya, anuncis, publicitat i publicacions divulgatives: podran ser en les dues llengües o en castellà.
Les comunicacions podran ser bilingües quan la persona interessada use la llengua pròpia.
Comunicacions administratives: bilingües.
Impresos formalitzats: bilingües.
Atenció oral: podran impulsar mesures per a poder garantir l'ús de la llengua pròpia.
Internet i tràmits electrònics: en les dues llengües.

Navarra

País Basc

d2017 zb	
d2017 zb	
d2017 zb	
d2017 zb	
d2017 zb	
d2017 zb	
d2017 zm	
d2017 zm zc	
d2017 zm	
d2017 zm zc	
d2017 zm zc	
d2017 zm zc	
d2017 zm zc	
d2017 zc	
d2017 scn	
d2017 scn	
d2017 scn	
d2017 scn	

Retolació i documents: bilingües.
Avisos, fullets, material de campanya, anuncis, publicitat i publicacions divulgatives: bilingües.
Senyalització viària: bilingüe.
Visualitzar els serveis en la llengua pròpia.
Establir criteris d'atenció en les dues llengües.
Programari i ofimàtica per a poder utilitzar la llengua pròpia.
Incrementar l'ús de la llengua pròpia en les xarxes socials.
Garantir l'ús de la llengua pròpia en la retolació i els cartells.

d2017 scn	
d2017 scn	
d2017 scn	
p2016	
p2016	
p2016	
p2016	
p2016	

T10 Propostes d'ús entre els funcionaris de la llengua pròpia oficial en les administracions autonòmiques - I

Formació lingüística a funcionaris.
Millorar la qualitat lingüística en la llengua pròpia.
Millorar les actituds dels funcionaris cap a la llengua pròpia.
Acompanyament lingüístic: models documentals, publicacions, vocabularis, eines i recursos lingüístics.
Acompanyament lingüístic: formació lingüística i especialitzada tècnica.
Acompanyament lingüístic: consultes lingüístiques.
Acompanyament lingüístic: <i>coaching</i> lingüístic.
Acompanyament lingüístic: traducció automàtica.
Acreditar el coneixement de la llengua pròpia en l'accés a la funció pública.
Coneixement de la llengua pròpia és un mèrit.
Exigència del coneixement de la llengua pròpia en llocs de treball concrets.
Perfils lingüístics per als llocs de treball.
Seguiment i avaluació de l'ús de la llengua pròpia com a llengua de treball habitual.

Navarra

I. Balears

C. Valenciana

País Basc

p2006	p2009	d2017	d1987
p2006	p2009		
p2006			
	p2009	p 2017	
p2006	p2009	p 2017	
p2006	p2009	p 2017	
	p2009	p 2017	
		p 2017	
lfp2015	lfp2016	lfp-a	lfp-1997
	p2009		
	p2009		
	p2009		
	p2009		

T11 Propostes d'ús entre els funcionaris de la llengua pròpia oficial en les administracions autonòmiques - II

Formació lingüística a funcionaris.
Millorar la qualitat lingüística en la llengua pròpia.
Millorar les actituds dels funcionaris cap a la llengua pròpia.
Coneixement de la llengua pròpia: és un mèrit.
Exigència del coneixement de la llengua pròpia en llocs de treball concrets.
Perfils lingüístics per als llocs de treball.
% de llocs amb perfils concrets segons l'ús de la llengua en cada part del territori.
Acreditació pública dels perfils lingüístics.
Criteris d'usos de les llengües oficials.

Navarra	País Basc
d2017 / p2016	p2013
	p2013
	p2013
d2017	d1997
d2017	d1997
d2017	d1997 / p2013
	d1997 / p2013
d2002 zb	d1997 / p2013
	p2013

Elaboració pròpia. Zb (zona bascòfona); zm (zona mixta); zc (zona castellano-fona); scn (serveis centrals Administració foral).

T12 Orientació de les polítiques públiques lingüístiques a Espanya

	Dinàmica política molt positiva	Dinàmica política positiva	Dinàmica política negativa	Dinàmica política molt negativa
Dinàmica social molt positiva	Normalitat	Normalitat interferida	Dinàmica social molt positiva	
Dinàmica social positiva	Normalitat interferida	Normalització	Normalització frenada o promoció	
Dinàmica social negativa		Normalització condicionada o promoció	Reconeixement formal o promoció limitada	
Dinàmica molt negativa			Reconeixement simbòlic	Ignorància



8. BIBLIOGRAFIA



AGUILERA, Antonio (2011): *Prevaricaciones lingüísticas y constitucionales*, Academia Española, Madrid.

AGUDO, Miguel; Fernando ÁLVAREZ-OSSORIO i Juan CANO (2015): *Manual de derecho constitucional*, Tecnos, Madrid.

ALCARAZ, Manuel (1999a): *El pluralismo lingüístico en la Constitución Española*, Congreso de los Diputados, Madrid.

ALCARAZ, Manuel (1999b): *El régimen jurídico de las lenguas en la Comunidad Valenciana*, Universitat d'Alacant, Alacant.

ALCARAZ, Manuel, Josep OCHOA i Ferran ISABEL (2004): “La Llei d'ús i ensenyament del valencià, en via morta”, *Revista de Llengua i Dret*, 41.

ÁLVAREZ CONDE, Enrique, i Rosario TUR (2010): *Las consecuencias jurídicas de la Sentencia 31/2010, de 28 de junio, del Tribunal Constitucional sobre el Estatuto de Cataluña. La sentencia de la perfecta libertad*, Cizur Menor, Aranzadi

ARGELAGUET, Jordi (1998): “Las políticas lingüísticas: diversidad de modelos lingüístico-escolares”, en Ricard Gomà i Joan Subirats (coord.), *Políticas públicas en España. Contenidos, redes de actores y niveles de gobierno*, Ariel, Barcelona.

BARRANCO, María del Carmen i Cristina CHURRUCA (2014): *Vulnerabilidad y protección de los derechos humanos*, Tirant lo Blanch, València.

BODOQUE, Anselm (2009): *La política lingüística dels governs valencians*, Publicacions de la Universitat de València, València.

BODOQUE, Anselm (2011): “El model valencià de política lingüística”, *Revista de Llengua i Dret*, 56.

BRANCHADELL, Albert (1997): *Liberalisme i normalització lingüística*, Empúries, Barcelona.

BRANCHADELL, Albert (2005): *La moralitat de la política lingüística. Un estudi comparat de la legitimitat liberaldemocràtica de les polítiques lingüístiques de Quebec i Catalunya*, Institut d'Estudis Catalans, Barcelona.

BRANCHADELL, Albert (2011): “La contribució (escassa i poc reconeguda) de la ciència política a l'estudi de la relació entre llengua i societat”, *Treballs de Sociolingüística Catalana*, 21.

CORRETJA, Mercè (1995): *L'acció europea per a la protecció dels drets lingüístics*, Generalitat de Catalunya, Barcelona.

D'ALEMA, Antonio (2017): *Diritto regionale*. Giappichelli, Torí.

DENTE, Bruno i Joan SUBIRATS (2014): *Decisiones públicas*, Ariel, Barcelona.

DUVERGER, Maurice (1988): *Instituciones políticas y derecho constitucional*, Alianza, Madrid.

DWORKIN, Ronald (2012): *Los derechos en serio*, Barcelona, Ariel.

FERNÁNDEZ LIESA, Carlos (1999): *Derechos lingüísticos y derecho internacional*, Dykinson, Madrid.

GREEN, Leslie (1987): “Are language rights fundamental?”, *Osgoode Hall Law Journal*, 25, Oxford University Press, Oxford.

KYMLICKA, Will (1995): *Multicultural citizenship. A liberal theory of minority rights*, Oxford University Press, Nova York.

KYMLICKA, Will (2001): *Politics in the vernacular. Nationalism, multiculturalism, and citizenship*. Oxford University Press, Nova York.

KYMLICKA, Will i Alan PATTEN (ed.) (2003): *Language rights and political theory*, Oxford University Press, Nova York.

LOWI, Theodore J. (1964): “American business, Public Policy, Case Studies and Political Theory”, *World Politics*, 4.

MILIAN, Antoni (coord.) (2011): *Jurisprudències constitucionals en matèria lingüística: principis i criteris*, Institut d'Estudis Autònomic, Barcelona.

MILIAN, Antoni (2016): *Más sobre derechos lingüísticos. Reflexiones sobre los límites constitucionales y su interpretación por el Tribunal Constitucional*, Institut d'Estudis Autònoms (Generalitat de Catalunya) i Tirant lo Blanch, València.

PARÉS, Josep, Eva PONS, Anna PLA i Clara LOBO (2004): *Els drets lingüístics com a drets humans. El cas català*, CIEMEN, Barcelona.

PÉREZ ROYO, Javier (2005): *Curso de derecho constitucional*, Marcial Pons, Madrid.

POGGESCHI, Giovanni (2010): *I diritti linguistici. Un'analisi comparata*, Carocci, Roma.

SABATIER, Paul, i Hank JENKIS-SMITH (1993): *Policy Change and Learning*, Westview Press, Boulder.

RÉAUME, Denise G. (1991): "The Constitutional Protection of Language Survival or Security?", en Schneiderman, D. (ed.) *Language and the State: The Law and Politics of Identity*. Les Editions Yvon Blais, Cowansville.

RÉAUME, Denise G. (1995): "The right to linguistic security: Reconciling individual and group claims" en Sylvie Léger (ed.), *Linguistic rights in Canada: Collusions or collisions?*, Ottawa, Canadian Centre for Linguistic Rights (University of Ottawa).

RÉAUME, Denise G. (2003): "Beyond personality: the territorial and personal principles of Language policy reconsidered" en Will Kymlicka i Alan Patten (ed.), *Language rights and Political Theory*, Oxford University Press, Nova York.

SÁNCHEZ GONZÁLEZ, Santiago (2015): *Dogmática y práctica de los derechos fundamentales*, Tirant lo Blanch, València.

SUÁREZ, Leonor (2017): *El Derecho y la Justicia*, Tirant lo Blanch, València.

TAJADURA, Javier (2015): *Los derechos fundamentales y sus garantías*, Tirant lo Blanch, València.

TASA, Vicenta (2016): *Drets lingüístics i ordenament constitucional. Seguretat lingüística vs jerarquia lingüística. Un estudi comparat de*

Suïssa i Espanya, Universitat de València, València, <http://roderic.uv.es/handle/10550/54972>.

TASA, Vicenta (2017): *Desigualtat conflictiva o igualtat pacífica. Drets lingüístics i ordenament constitucional a Suïssa i Espanya. Dos models divergents*, Tirant lo Blanch, València.

TASA, Vicenta, i BODOQUE, Anselm (2016): *Poder i llengua. Les llengües de l'ensenyament al País Valencià*, Fundació Nexè, València.

TASA, Vicenta, i BODOQUE, Anselm (2017): "Permet la Constitució espanyola una llei de llengües igualitària?", en MARTÍN CUBAS, Joaquín (coord.), *Constitución: política y administración: España 2017, reflexiones para el debate*, Tirant lo Blanch, València.


VERNET, Jaume (coord.) (2003): *Dret Lingüístic*, Cossetània, Valls.

WALZER, Michael (ed.) (1982): *The politics of ethnicity*, Harvard University Press, Cambridge, Mass.

ÍNDEX

1. INTRODUCCIÓ	5
1.1. Objecte i hipòtesi de l'estudi	8
1.2. Objectius	12
1.3. Justificació genèrica de la investigació	14
2. METODOLOGIA	17
2.1. Fonts	19
2.2. Aspectes metodològics	20
2.3. Marc teòric	22
3. LEGISLACIÓ BÀSICA I JURISPRUDÈNCIA	25
3.1. Legislació bàsica en les administracions autonòmiques oficialment plurilingües	27
3.2. Jurisprudència lingüística referencial en l'àmbit de l'Administració	40
3.3. El marc jurídic i jurisprudencial	49
4. FOMENT DE L'ÚS DE LES LLENGÜES I GARANTIA DELS DRETS LINGÜÍSTICS	53
4.1. Principis generals	55
4.2. La llengua pròpia en el treball intern de l'Adminis- tració autonòmica	57
4.3. La llengua pròpia en les relacions de l'Administració autonòmica amb altres administracions i institucions	59
4.4. La llengua pròpia i les relacions amb la ciutadania	61
4.5. La llengua pròpia i els funcionaris públics	64

5. EL SENTIT DE LES PROPOSTES	67
5.1. Usos lingüístics en les administracions autonòmiques amb diverses llengües oficials	69
5.2. L'orientació de les propostes i de les polítiques públiques	74
6. CONCLUSIONS I PROPOSTES	85
6.1. Conclusions principals	87
6.2. Propostes per a reforçar l'acompanyament lingüístic	92
7. ANNEX	97
8. BIBLIOGRAFIA	129

A decorative border of figs and leaves surrounds the central text. The figs are in various stages of ripeness, from green to yellowish-green, and are attached to brown branches. The leaves are large, dark green, and have a characteristic lobed shape. The background is white, and the overall composition is clean and professional.

Vicenta Tasa és doctora en Dret Constitucional i professora en la Universitat de València. Experta, entre altres matèries, en drets lingüístics i dret constitucional. Membre de grups d'investigació sobre drets bàsics, llibertats públiques i igualtat i autora de nombroses publicacions relacionades amb el tema.

Anselm Bodoque és doctor en Ciència Política i professor en la Universitat de València. Expert, entre altres matèries, en polítiques públiques i elits. Membre de grups d'investigació sobre partits, elits i polítiques públiques i autor de nombroses publicacions relacionades amb el tema.

Conjuntament, han publicat *Poder i llengua*, i treballs com «Permet la Constitució de 1978 una llei de llengües igualitària?», «Anglès contra valencià» o «Els governs valencians (1983-2018)».



COL·LECCIÓ
RAFAEL L. NINYOLES

*1. Impacte i valor econòmic
del valencià*

Ivie

*2. La igualtat de les llen-
gües en l'Administració: un
problema per resoldre*

Anselm Bodoque

Vicenta Tasa

Amb *La igualtat de les llengües en l'Administració: un problema per resoldre*, Vicenta Tasa i Anselm Bodoque analitzen detingudament i de manera rigorosa la jurisprudència en matèria lingüística, la regulació legal i les polítiques per la igualtat lingüística i la plena garantia dels drets lingüístics arreu d'Espanya, i de manera específica a les comunitats amb diverses llengües oficials (País Basc, Catalunya, Galícia, Illes Balears, Comunitat Valenciana i Navarra), detenint-se de manera singular a la Comunitat Valenciana.

L'estudi aporta una visió exhaustiva i de conjunt i estableix una conclusió clara: després de quaranta anys de democràcia, la igualtat lingüística en les administracions públiques continua sent un problema per resoldre, especialment en llocs com la Comunitat Valenciana.

