

ALLÒ «PÚBLIC» EN L'EXTENSIÓ I EN ELS LÍMITS DE L'OFICIALITAT LINGÜÍSTICA. REFLEXIONS A PROPÒSIT D'UNA EVENTUAL REFORMA DE LA LLEI DE NORMALITZACIÓ LINGÜÍSTICA A CATALUNYA

Antoni Milian i Massana

Professor titular de dret administratiu
de la Universitat Autònoma de Barcelona

Sumari

- I. La justificació del tema escollit.
- II. L'objecte d'estudi del treball.
- III. L'activitat parlamentària i la funció judicial com a àmbits on tradicionalment s'apliquen les regles de l'ús oficial de les llengües.
- IV. L'aplicació de les regles de l'ús oficial de les llengües a les administracions públiques.
- V. Les administracions públiques sotmeses a les obligacions que deriven de l'oficialitat lingüística. L'exemple de Suïssa.
- VI. Les administracions públiques sotmeses a les obligacions que deriven de l'oficialitat lingüística. L'exemple del Canadà. El criteri orgànic i el criteri funcional com a mètodes per a determinar-les.
- VII. Les administracions públiques en la Llei del Parlament de Catalunya 7/1983, de 18 d'abril, de normalització lingüística a Catalunya.
- VIII. Alguns dels interrogants que suggereix l'enumeració insuficient i deficient de les administracions públiques a la Llei 7/1983, de 22 d'abril. Vers la determinació d'allò «públic» amb vista a conèixer els àmbits en què correspon d'aplicar totes o una part de les conseqüències que deriven del règim de l'oficialitat lingüística.
- IX. El fenomen de la privatització com a causa que agreuja les insuficiències que s'han assenyalat de la Llei de normalització.
- X. Algunes recomanacions davant d'una modificació eventual de la Llei de normalització lingüística a Catalunya. L'enumeració dels ens que es consideren administracions públiques d'acord amb la Llei. L'enumeració dels serveis que abraça el règim de l'oficialitat lingüística: la introducció del criteri funcional com a complementari del criteri orgànic. L'encomanda de la prestació d'activitats típicament públiques a empreses privades. Les repercussions possibles de l'oficialitat lingüística en el règim de la concessió. Una referència especial a les concessions que faculden el concessionari per desenvolupar activitats que no són pròpiament un servei públic i a les concessions demaniales.
- XI. Les consideracions finals.

I. La justificació del tema escollit

Tant per la seva condició de català com des de la seva professió de jurista, la pervivència, la protecció i la normalització de la llengua catalana preocupaven en Josep Maria Vilaseca i Marcet. Com a jurista, que és la dimensió que convé recordar més en una publicació que es dedica al dret públic, en Josep Maria Vilaseca i Marcet va participar activament, a través de l'assessorament i mitjançant la ploma, en la gestació de la Llei del Parlament de Catalunya 7/1983, de 18 d'abril, de normalització lingüística a Catalunya. D'aquesta tasca, que fou decisiva, avui en donen fe les referències testimonials de la senyora Aina Moll i Marquès, aleshores directora general de Política

Lingüística,¹ i del *Diari de Sessions del Parlament de Catalunya* corresponent a la sessió plenària del dia 6 d'abril de 1983, data en què es va aprovar la Llei de normalització.²

La cura d'en Josep Maria Vilaseca i Marcet per recuperar el català no s'exhaureix amb la seva col·laboració per redactar la Llei de normalització lingüística a Catalunya, sinó que també té altres manifestacions fructuoses. És el cas, per aportar-ne un sol exemple, de la seva participació vivaç en el Segon Congrés Internacional de la Llengua Catalana, on va presentar una important ponència en què abordava un tema que en aquells moments era apressant —el de l'exigència de conèixer la llengua catalana en les proves d'ingrés al servei de les administracions públiques amb seu a Catalunya i per a la provisió de llocs de treball—,³ i on a més va intervenir eficaçment, amb observacions riques, durant la discussió de les conclusions generals i especials.

Consegüentment, resulta natural que, entre les contribucions que configuren l'homenatge que la revista *Autonomies* ret a la memòria del jurista i amic Josep Maria Vilaseca i Marcet, s'hi inclogui una col·laboració relacionada amb l'estudi dels drets lingüístics.⁴

1. A. Moll recorda que la preparació del text de la Llei de normalització es va iniciar amb una jornada de consulta a un grup de personalitats de la vida cultural catalana en què els convidats van rebre un document que havia preparat justament el doctor Josep Maria Vilaseca i Marcet: «Els invitats rebereu, juntament amb la convocatòria, un document de treball —“Notes sobre les llengües de Catalunya”— preparat pel Sr. Josep M. Vilaseca i Marcet per encàrrec del Conseller...» A. Moll i Marqués, «Els tràmits preliminars de la redacció de la Llei de Normalització Lingüística a Catalunya», a *Revista de Llengua i Dret*, núm. 3. 1984, 3-9, pàg. 4. Més endavant afegeix que: «Juristes i sociolingüistes treballaren per separat, en els camps respectius. El pes més feixuc de la tasca jurídica recaigué en els senyors J. M. Puig Salellas i J. M. Vilaseca i Marcet, que realitzaren diversos treballs i, juntament amb la Direcció General de Política Lingüística, redactaren els successius esborranys del projecte de llei, tenint a la vista totes les aportacions rebudes». (*Ibidem*, pàg. 6). Amb la decisió de la Mesa del Parlament d'elaborar la Llei a través de la iniciativa parlamentària exercida pel conjunt dels grups parlamentaris (art. 108.2 del Reglament del Parlament de Catalunya, segons la versió que era vigent en aquell moment. Avui és l'art. 110.2), l'esborrany que va preparar la Conselleria de Cultura va passar a servir de document de base. Tot i que les diferències entre els esborranys i el text que finalment va aprovar el Parlament de Catalunya són considerables, el resultat final «és perfectament congruent amb els estadis anteriors» (*ibidem*, pàg. 9).

2. En l'explicació de vot, el Sr. Colomines, del grup parlamentari de Convergència i Unió, va pronunciar les paraules següents: «Caldrà que un dia s'estudii què ha estat aquest llarg debat que ha durat dos anys i mig [...]. Caldrà estudiar les aportacions del grup de sociolingüistes, de juristes com els senyors Vilaseca i Marcet i Puig Salellas, i de polítics, molts d'ells presents en aquesta sala». *Diari de Sessions del Parlament de Catalunya*, sèrie P - Núm. 130, sessió plenària del dia 6 d'abril de 1983, pàg. 4039.

3. El títol de la ponència, que va ser reproduïda posteriorment en les actes del Congrés, era el següent: «L'aplicació del principi constitucional d'igualtat a l'ús de la llengua catalana». Hom pot consultar el text en el volum col·lectiu *Llengua i Dret. Treballs de l'àrea 5 del segon Congrés Internacional de la Llengua Catalana. Barcelona-Andorra 1986*, Barcelona, Institut d'Estudis Autònomic, 1987, pàg. 147-171.

4. Voldria revelar que ha estat justament la meua dedicació a estudiar els drets lingüístics el que, juntament amb les hores compartides a la Facultat de Dret de la Universitat Autònoma de Barcelona, més em va permetre d'estar en contacte amb en Josep Maria Vilaseca i Marcet. La concessió per part de l'Institut d'Estudis Autònomic, essent-ne director el doctor Vilaseca, d'una beca per investigar els drets lingüístics al Canadà i a Suïssa, i l'encàrrec que vaig rebre a través de l'Institut esmentat de redactar l'apartat «Ordenament lingüístic» per a l'obra col·lectiva *Comentaris sobre l'Estatut d'Autonomia de Catalunya*, el promotor principal de la qual fou el mateix Josep Maria Vilaseca, em van donar l'oportunitat de tenir-hi un tracte més intens. En Josep M. Vallès, en un article emocionat, d'un títol inequívoc —«*Un verdadero privilegio para la sociedad civil catalana*»—, publicat al diari *La Vanguardia* del dia 15 d'abril de 1995, dos dies després del traspàs d'en Josep Maria Vilaseca, deia d'aquest que: «*Trabajó con muchos, a los que luego convirtió en amigos*». Crec que em puc comptar entre aquells que van tenir aquest privilegi, del qual, sense cap dubte, sempre me'n sentiré deutor.

II. L'objecte d'estudi del treball

En ocasió d'aquest homenatge em proposo, precisament, de dur a terme algunes reflexions a propòsit d'una possible reforma de la Llei de normalització lingüística a Catalunya que, com s'ha dit, tant va contribuir a elaborar en Josep Maria Vilaseca. He d'advertir, per endavant, que l'elecció d'aquest tema no es deu al fet que pensi que la Llei esmentada necessàriament hagi d'ésser objecte d'una modificació *hic et nunc*. La Llei, tal com és redactada actualment, ha estat i continua essent un instrument útil en el camí de satisfer el manament, que l'article 3 de l'Estatut d'autonomia de Catalunya confereix a la Generalitat, de garantir l'ús normal i oficial del català i del castellà, d'assegurar el coneixement d'ambdues llengües i de crear les condicions que permetin assolir llur igualtat plena en allò que afecta els drets i els deures dels ciutadans de Catalunya. Tanmateix, com ja se sap prou bé, les lleis estan sotmeses a les transformacions profundes que pateixen les nostres societats, canviant per natura, de tal manera que resulta aconsellable modificar-les quan els canvis produïts impedeixen que puguin acomplir-ne d'una manera adequada les finalitats o quan aquestes finalitats s'han d'actualitzar o quan ja han perdut la seva raó d'ésser.

Evidentment, la Llei de normalització lingüística a Catalunya no escapa a aquesta lògica. Durant els més de dos lustres —tretze anys, per a ser més exactes— que han transcorregut des que va entrar en vigor, la societat catalana ha experimentat una evolució notable, i han aparegut, a més, circumstàncies noves que no van poder ser preses en consideració quan es va promulgar aquella norma. Així mateix, la mateixa Llei de normalització ha contribuït a fer evolucionar la realitat sociolingüística catalana, tot provocant ella mateixa la necessitat de la seva evolució.⁵

En aquest sentit, sembla raonable pensar que en una data no llunyana caldrà escotmetre una revisió de la Llei de normalització lingüística per adequar-la a les exigències noves i per corregir les deficiències que s'hagin pogut detectar en aplicar-la. La conveniència de modificar-la ha estat expressada en diversos fòrums, i el mateix govern de la Generalitat de Catalunya ha pres alguna iniciativa respecte a aquest punt com ho revela l'avantprojecte de Llei de reforma de la Llei de normalització que va filtrar la premsa el novembre de 1993.⁶

Entre les nombroses qüestions que hauria de prendre en consideració el legislador català si en el futur modificava la Llei de normalització lingüística, n'hi ha tres, a parer

5. Així, de les dades estadístiques oficials sobre el coneixement de la llengua catalana a les comarques i a les províncies de Catalunya, que resulten del cens de població referit al dia primer de març de 1991, s'infereix un avenç significatiu en el coneixement de la llengua catalana per part de la població de Catalunya. Hom pot consultar les dades en el Decret 183/1993, de 7 de març, que les declara oficials.

6. El text d'aquest avantprojecte fou publicat, almenys, en els diaris *El País*, del 10 de novembre de 1993, i en *El Periódico* i *l'Avui*, del dia 11 del mateix mes i any, a on remetem el lector que en vulgui fer la consulta. Segons sembla, les versions que va transcriure la premsa no corresponen exactament al text que va ser adoptat finalment pel Consell Tècnic. Com se sap, els projectes de llei que aprova el Consell Executiu per a ser presentats al Parlament de Catalunya han de ser sotmesos prèviament a l'anàlisi i l'estudi del Consell Tècnic, òrgan format pels secretaris generals de cada Departament (art. 65, 66 i 17 de la Llei del Parlament de Catalunya 13/1989, de 14 de desembre, d'organització, procediment i règim jurídic de l'Administració de la Generalitat de Catalunya). Després del tràmit del Consell Tècnic, el procediment va restar paral·litzat. De ben segur que la impugnació davant dels tribunals del model lingüístic escolar català i la campanya que paral·lelament van desencadenar alguns mitjans de comunicació contra la política de normalització lingüística de la Generalitat, degueren desaconsellar al Govern català de prosseguir la reforma de la Llei.

meu, que no pot desatendre en cap cas. En primer lloc, es tracta de delimitar més bé les relacions jurídiques en què s'apliquen o es poden aplicar, sense que hi calguin altres títols, totes o una part de les regles de l'ús *oficial* de les llengües; en segon lloc, es tracta d'examinar la legalitat i l'oportunitat de mesures que preceptuin l'ús de la llengua catalana en activitats de natura privada, per a, segons resulti, inserir-les en el text legal; i, en tercer lloc, es tracta de cercar mesures adequades que, bo i respectant l'ordenament comunitari europeu, permetin de corregir, en la mesura que sigui possible, els efectes nocius que causen algunes disposicions d'aquest ordenament en la normalització de la llengua catalana.

La meua intenció és cenyir les reflexions a la primera d'aquestes tres qüestions, i deixar l'estudi de les altres dues per a una altra oportunitat. Unes consideracions generals sobre el tema escollit i uns exemples manllevats del dret comparat precedeixen els comentaris que fan referència a la Llei de normalització amb vista a una revisió eventual que se'n faci.

III. L'activitat parlamentària i la funció judicial com a àmbits on tradicionalment s'apliquen les regles de l'ús oficial de les llengües

Deixant de banda les prohibicions expressess respecte a l'ús d'unes llengües determinades, que sovintegen en estats de caire totalitari i repressiu, podem sostenir que la manera habitual com l'Estat ha intervingut en la llibertat lingüística dels individus ha consistit a atribuir en favor d'una o de més llengües l'estatus d'oficialitat. Amb l'assignació d'aquesta condició, que es pot produir d'una manera expressa o simplement tàcita, l'Estat reconeix els vehicles de comunicació que seran vàlids i eficaços en les relacions jurídiques de natura pública. D'aquesta manera, l'oficialitat d'una o de més llengües representa normalment l'exclusió de les altres com a vehicles vàlids i eficaços en les dites relacions de natura pública.⁷ És per això que, de vegades, la proclamació de llengües oficials va acompanyada de disposicions que prohibeixen expressament l'ús d'altres llengües.⁸

Aquesta forma d'intervenció lingüística que consisteix en el reconeixement de llengües oficials, que es desenvolupa en el si del constitucionalisme del segle XIX amb l'objectiu de facilitar l'elaboració del dret, d'assegurar-ne la comprensió, que és una condició necessària perquè els ciutadans el compleixin exactament, i de garantir que els tribunals l'interpretin i l'apliquin correctament⁹ —tot això comportava que en els

7. Vegeu A. Milian i Massana, «Derechos lingüísticos y derechos fundamentales en España», a *Revista Vasca de Administración Pública*, núm. 30, 1991, 69-103, pàg. 97-98, on es recalca que l'exclusió lingüística que acompanya l'oficialitat no és contrària a la llibertat d'expressió.

8. Tanmateix, aquesta exclusió de llengües que comporta el reconeixement de l'oficialitat no té res a veure amb les prohibicions dels estats totalitaris. En els estats plurilingües democràtics se sol consagrar l'oficialitat de totes les llengües originàries o, si el nombre fa que sigui inconvenient, se sol conferir un estatus protector per a aquelles llengües que no han pogut assolir el benefici de l'oficialitat. D'altra banda, les prohibicions dels règims totalitaris no es limiten a l'àmbit de les relacions de caràcter públic, sinó que també solen abastar el de les relacions privades.

9. En definitiva, es tractava, en l'ordre jurídic, de preservar la seguretat jurídica. En l'ordre polític, l'oficialitat de les llengües, com que en principi comportava excloure les altres de les relacions de caràcter públic, fomentava que els idiomes es convertissin en un «*facteur important de la identification des nations, parfois même quasiment exclusif*» (A. Prujiner, «Contraintes jurídico-politiques inhérentes à l'intervention

iniciis la intervenció esmentada projectés els seus efectes únicament en l'activitat parlamentària i judicial, que eren les funcions per excel·lència del Poder polític segons l'ideari liberal de l'època—,¹⁰ ha anat estenent progressivament la seva virtualitat en d'altres camps a recer del protagonisme creixent dels poders públics, singularment de les administracions públiques.¹¹

IV. L'aplicació de les regles de l'ús oficial de les llengües a les administracions públiques

En efecte, a mesura que s'incrementen les funcions del poder executiu —en uns casos, d'una natura normativa [l'assumpció d'una vasta potestat reglamentària que inclou l'elaboració de reglaments executius, i també, més tard, de reglaments indepen-

étatique», dins *L'État et la planification linguistique*, tom I, *Principes généraux. Langues et sociétés*, Office de la Langue Française, 1981, 37-56, pàg. 37). Atesa la convicció, general en aquella època, que a una nació li corresponia una sola llengua —concepció que encara avui es predica i té influència—, resulta obvi que proclamar llengües oficials no solament satisfieia unes exigències jurídiques, sinó que també satisfieia una voluntat política clara: la de contribuir decididament a construir i consolidar els estats-nació. Vegeu A. Milian i Massana, *Drets lingüístics i dret fonamental a l'educació. Un estudi comparat: Itàlia, Bèlgica, Suïssa, el Canadà i Espanya*, Barcelona, Institut d'Estudis Autònomic, 1992, pàg. 24 i 25, nota 12.

La mateixa voluntat d'enfortir la seguretat en les relacions jurídiques explica que la intervenció lingüística dels poders públics s'estengués ben d'hora, juntament amb les activitats parlamentària i judicial, al camp de la fe pública. Entre nosaltres podem citar, bo i remuntant-nos en el temps, la Constitució *Per que los laics*, donada per Carles V a les Corts de Montsó el 1542, en què s'ordenava que «los Notaris no pugan rebre, ni testificar Testaments, Codicils, y Donacions causa mortis, sinó en Lengua vulgar Cathalana». *Constitutions y altres drets de Catalunya compilats en virtut del capítol de Cort LXXXII. De las Corts...*, Barcelona, J. P. Martí - J. Llopis, 1704, III, 6, 2, 1 (foli 61). Aquesta disposició forma part del conjunt de normes que es van promulgar en l'occident europeu per regular el trànsit del llatí a les llengües romàniques. «Per què los Laics que no saben ni entenen la Lengua Latina millor sapien, y entenan lo que disponen, y Ordenan en las suas ultimas voluntats, Statuim, y Ordenam, que los Notaris...», diu la Constitució. Aquesta tenia caràcter temporal: «Volem, empero la present Constitució esser duradora fins a la conclusió de las primeras Corts».

10. Com a exponent d'aquesta concepció liberal del segle XIX resulta paradigmàtic l'article 133 de la Llei constitucional de 1867, del Canadà, abans anomenada Acta d'Amèrica del Nord Britànica, únic precepte relatiu a les llengües que conté aquell text legal, i que estableix el següent: «*Either the English or the French Language may be used by any Person in the Debates of the Houses of the Parliament of Canada and of the Houses of the Legislature of Quebec; and both those Languages shall be used in the respective Records and Journals of those Houses; and either of those Languages may be used by any Person or in any Pleading or Process in or issuing from any Court of Canada established under this Act, and in or from all or any of the Courts of Quebec. The Acts of the Parliament of Canada and of the Legislature of Quebec shall be printed and published in both those Languages*». Potser sorprendrà al lector l'absència de l'expressió «llengües oficials». Quant a això, cal recordar que durant el segle XIX era freqüent reconèixer unes llengües determinades com els únics mitjans vàlids per exercir les funcions públiques més rellevants, sense qualificar-les expressament de «llengües oficials». El fet d'usar aquesta expressió per atribuir el caràcter de llengües oficials a alguns idiomes s'anirà imposant al llarg del segle XX. Així, tot continuant amb l'exemple del Canadà, podem constatar que la Llei constitucional de 1982 se suma a aquest corrent i ja fa servir el terme «llengües oficials»: «*Official Languages of Canada*» diu la rubrica que encapçala els articles 16 a 22 de la Carta canadenca de drets i llibertats (Part primera de la Llei constitucional de 1982); i l'article 16.1 de la Carta esmentada comença dient que: «*English and French are the official languages of Canada [...]*».

11. Tot seguint amb les disposicions constitucionals del Canadà, destaquem que l'article 20.1 de la Carta canadenca de drets i llibertats —que comentarem de seguida, i el text de la qual transcrivim a la nota 19, *infra*— és un reflex nítid d'aquesta evolució. Com a precedent de l'article 20.1 cal esmentar l'article 9 de la Llei federal sobre les llengües oficials del Canadà, S.R.C. 1970, c. O-2.

dents; l'habilitació per dictar normes amb rang de Llei en situacions de necessitat urgent (decrets llei), o a través de delegacions legislatives receptícies]; en d'altres casos, d'una natura executiva i administrativa (el creixement quantitatiu i qualitatiu continu de l'acció administrativa: les activitats de foment i de prestació se sumen a l'activitat de policia, que s'intensifica)—, se sent la necessitat d'estendre a aquest conjunt de noves comeses i activitats la intervenció lingüística que representa reconèixer llengües oficials.

Si amb la consagració, expressa o tàcita, de llengües oficials hom pretenia salvar la seguretat jurídica, resultava natural que els efectes de l'oficialitat s'anessin estenent a l'activitat ordinàriament jurídica i necessària de les administracions públiques —la normació, el procediment administratiu dels serveis indiferenciats, la justícia administrativa, etc.—, i també a l'activitat de servei públic, singularment en el sòpòsit dels serveis públics genuïns.¹²

V. Les administracions públiques sotmeses a les obligacions que deriven de l'oficialitat lingüística. L'exemple de Suïssa

Aquesta concepció ampla de l'oficialitat, que inclou les administracions públiques, és la que avui accepten d'una manera comuna tant el legislador com la doctrina i la jurisprudència suïsses. Així, per exemple, del reconeixement de l'alemany, del francès i de l'italià com a llengües oficials de la Confederació suïssa¹³ es dedueix pacíficament, deixant ara de banda la incidència que pugui tenir en l'activitat legislativa i en la judicial, que els administrats es poden adreçar als serveis administratius de la Confede-

12. Aquesta distinció entre l'activitat ordinàriament jurídica i necessària (integrada en el terme «funció») i l'activitat tècnica i presidida pel criteri d'utilitat més que pel de necessitat (pertanyent al servei públic), que es correspon a la distinció entre l'«activitat jurídica» i l'«activitat social» de l'Administració que va elaborar l'escola alemanya del segle passat, la manllevem d'E. García de Enterría, «La actividad industrial y mercantil de los municipios», a *Revista de Administración Pública*, núm. 17, 1955, 87-138, pàg. 120.

13. L'article 116.2 de la Constitució federal de la Confederació suïssa, de 29 de maig de 1874, fins al dia 10 de març d'enguany disposava, conformement a la redacció del precepte que es va adoptar el 1938, que: «*Sont déclarés langues officielles de la Confédération: l'allemand, le français et l'italien*». El 10 de març d'enguany l'Assemblea Federal de la Confederació suïssa va sotmetre a una consulta popular i dels cantons una revisió de l'article 116, aprovada prèviament pel Consell nacional i el Consell dels Estats, en virtut de la qual es proposava de fixar les llengües oficials de la Confederació en els termes següents: «*Les langues officielles de la Confédération sont l'allemand, le français et l'italien. Le romanche est langue officielle pour les rapports que la Confédération entretient avec les citoyens romanches. Les détails sont réglés par la loi*» (apartat 4 del precepte que va ser sotmès a consulta). Els resultats de la consulta del dia 10 de març, favorables a la revisió, han comportat, conformement a l'article 123.1 de la Constitució federal, que la nova formulació de l'article 116 entrés en vigor immediatament. Aquesta revisió tan recent de l'article 116 no invalida res del que es dirà a continuació en el text. Únicament caldrà prendre la precaució de tenir en compte la llengua romanx en les afirmacions que es fan, si bé amb la precaució que caldrà estar pendents, respecte a aquest punt concret, del que disposi la legislació que es promulgui segons el mantement que conté l'article 116.4, *in fine*. Perquè el lector en prengui coneixement, reproduïm el text íntegre del nou article 116: «*1. Les langues nationales de la Suisse sont l'allemand, le français, l'italien et le romanche. 2. La Confédération et les cantons encouragent la compréhension et les échanges entre les communautés linguistiques. 3. La Confédération soutient des mesures prises par les cantons des Grisons et du Tessin pour la sauvegarde et la promotion des langues romanche et italienne. 4. Les langues officielles de la Confédération sont l'allemand, le français et l'italien. Le romanche est langue officielle pour les rapports que la Confédération entretient avec les citoyens romanches. Les détails sont réglés par la loi*».

ració en qualsevol de les tres llengües oficials i que gaudeixen del dret de rebre la resposta en la llengua que hagin escollit. Els efectes de l'oficialitat, per tant, afecten l'Administració i no es deturen en l'activitat parlamentària i en l'exercici de la potestat jurisdiccional.¹⁴ Però encara n'hi ha més: l'oficialitat s'aplica a tots els serveis de l'Administració, independentment que prestar-los correspongui a l'Administració federal central o a ens públics diferenciats o, àdhuc, per compte de la Confederació, a organismes de dret privat.¹⁵ Aquelles que, en canvi, escapen a la regla del trilingüisme, però per la circumstància que s'obliguen a la territorialitat lingüística que regeix en els cantons, són, en general, les administracions descentralitzades que proveeixen prestacions de caràcter material.¹⁶

VI. Les administracions públiques sotmeses a les obligacions que deriven de l'oficialitat lingüística. L'exemple del Canadà. El criteri orgànic i el criteri funcional com a mètodes per a determinar-les

La incorporació normal de les administracions públiques a les exigències de l'oficialitat es fa palesa, tal com s'ha avançat, en la reforma constitucional canadenca de 1982.¹⁷ Bo i aprofitant la inserció al nivell constitucional de disposicions noves sobre el règim lingüístic, que amplien el que preceptua l'article 133 de la Llei constitucional de 1867, la Carta canadenca de drets i llibertats sotmet l'Administració federal al règim de cooficialitat que, simultàniament, fa explícit la mateixa reforma.¹⁸ Aquesta submissió, que disposa expressament l'article 20.1 de la Carta esmentada, comprèn els òrgans centrals de les institucions del govern del Canadà, i, al seu torn, les altres oficines de les institucions del govern del Canadà quan l'ús de l'anglès o del francès

14. «L'art. 116 al 2 Cst. féd. déploie aussi ses effets sur les rapports entre l'Administration fédérale et les administrés. Ceux-ci peuvent en effet s'adresser aux services administratifs de la Confédération dans l'une des trois langues officielles et sont en droit de recevoir une réponse dans cette même langue». G. Malinverni, «Art. 116», dintre del *Commentaire de la Constitution fédérale de la Confédération suisse*, Bâle, Zurich, Berne, Helbing & Lichtenhahn, Schulthess Polygraphiques, Staempfli & Cie, 1987, 1-8, pàg. 5.

15. «La règle du trilinguisme s'applique à tous les services de l'Administration [...]. Elle vaut également pour les organismes de droit public ou de droit privé qui agissent en leur propre nom mais pour le compte de la Confédération, dans l'accomplissement d'une tâche de celle-ci, par exemple pour la Caisse nationale suisse d'assurance en cas d'accidents». G. Malinverni, *ibidem*, pàg. 5-6.

16. «Mais en principe, il faut admettre que les agents de l'administration fédérale décentralisée doivent utiliser la langue officielle fédérale qui est celle du lieu où ils exercent leur activité». «Pour l'administration fédérale décentralisée et les régies de la Confédération, la règle du trilinguisme ne peut s'appliquer dans la pratique. L'art. 116 al. 2 Cst. ne confère pas, en principe, aux usagers le droit de s'adresser en n'importe quelle langue officielle à tous les offices des PTT ou des CFF en Suisse. Il faut bien plutôt qu'ils utilisent la langue officielle du lieu où ils font appel aux services de l'administration». A. Auer, «D'une liberté non écrite qui n'aurait pas dû l'être: la "liberté de la langue"», a *AJP/PJA*, núm. 8, 1992, 955-964, pàg. 960. «Par ailleurs, la règle du trilinguisme ne s'applique véritablement que dans les rapports avec l'Administration centrale. Dans les relations avec l'Administration décentralisée (CFF, PTT), elle est considérablement tempérée par le principe de territorialité». G. Malinverni, «Art. 116», cit., pàg. 6. Convé que ens fixem que aquestes regles no persegueixen exonerar les administracions federals descentralitzades del règim de l'oficialitat lingüística, sinó sotmetre-les a les exigències lingüístiques que deriven de la territorialitat lingüística dels cantons.

17. Vegeu la nota 11, *supra*.

18. L'article 16.1 de la Carta canadenca de drets i llibertats declara per primera vegada en el nivell constitucional, i d'una forma expressa, que l'anglès i el francès són llengües oficials del Canadà. Vegeu la nota 10, *in fine, supra*.

sigui objecte d'una demanda important, o quan l'ús de l'anglès i del francès es justifica per la natura de l'activitat de l'oficina.¹⁹ La submissió limitada de les oficines perifèriques al règim de la cooficialitat s'explica, i en té la raó d'ésser, en la distribució territorial desequilibrada de la població segons la llengua, circumstància que fa materialment difícil o impossible poder garantir en àmplies zones de l'Estat el dret dels individus a comunicar-se i a rebre els serveis de les oficines perifèriques federals en qualsevol de les dues llengües oficials.²⁰

Si bé la submissió de l'Administració federal a les obligacions de l'oficialitat resulta pacífica, no se'n pot dir el mateix pel que fa a l'abast. Els problemes provenen de l'expressió «institucions del Parlament o del govern» (*«institution of the Parliament or government»*), *«institutions du Parlement ou du gouvernement»*, conformement a les versions oficials anglesa i francesa) que empra l'article 20.1 de la Carta canadenca, el contorn exacte de la qual és difícil de perfilar. A fi de delimitar-lo s'han fet servir dos tipus de criteris:²¹ el de la natura de l'organisme —criteri *orgànic*, que suposa examinar el grau de vinculació amb l'Estat—, i el de la natura de les activitats exercides —criteri *funcional*, que es basa en el caràcter «governamental» de la funció que s'ha dut a terme—. Arran del criteri orgànic, hom ha afirmat que cal incloure la majoria dels organismes descentralitzats dintre del terme «institucions».²² Per tal que s'identifiquin millor s'adverteix que l'estatut de mandatari de la Corona, que sovint confereix la llei que crea un organisme descentralitzat o una societat de l'Estat, «pot servir de punt de referència útil».²³ El fet que els mandataris de la Corona s'assimilin a les institucions del govern té, al seu torn, un efecte destacable, que és que permet «d'incloure en aquesta categoria les corporacions de la Corona que exerceixen funcions comercials més que no pas governamentals».²⁴

19. Segons l'article 20.1 *«Any member of the public in Canada has the right to communicate with, and to receive available services from, any head or central office of an institution of the Parliament or government of Canada in English or French, and has the same right with respect to any other office of any such institution where (a) there is a significant demand for communications with and services from that office in such language; or (b) due to the nature of the office, it is reasonable that communications with and services from that office be available in both English and French»*.

20. Els percentatges de la població en funció de la llengua materna, desglossats per províncies i territoris, fan evident la distribució territorial desequilibrada de la població segons la llengua. D'acord amb el cens de població que es va fer al Canadà l'any 1981 —la reforma constitucional és del 1982—, el percentatge de la població segons la llengua materna —anglesa (a), francesa (f) o una altra (ua)— és com segueix: el Quebec (a 10,9 %; f 82,4 %; ua 6,7 %), Terranova (a 98,8 %; f 0,5 %; ua 0,7 %), Illa del Príncep Eduard (a 94,0 %; f 4,9 %; ua 1,1 %), Nova Escòcia (a 93,6 %; f 4,2 %; ua 2,2 %), Nou Brunswick (a 65,1 %; f 33,6 %; ua 1,2 %), Ontàrio (a 77,3 %; f 5,5 %; ua 17,2 %), Manitoba (a 71,7 %; f 5,1 %; ua 23,1 %), Saskatchewan (a 79,7 %; f 2,6 %; ua 17,7 %), Alberta (a 81,1 %; f 2,8 %; ua 16,2 %), Colúmbia Britànica (a 81,9 %; f 1,6 %; ua 16,5 %), Yukon (a 87,4 %; f 2,3 %; ua 10,3 %), Territoris del Nord-oest (a 54,1 %; f 2,7 %; ua 43,2 %). He extret les dades de *La situation linguistique au Canada*, Ottawa, Approvisionnement et Services Canada, 1985, quadre 1.

21. Aquí seguim el treball magnífic de P. Foucher, «Le droit à la prestation des services publics dans les langues officielles», dins M. Bastarache (dir.), *Les droits linguistiques au Canada*, Montréal, Yvon Blais, 1986, 181-268, en particular les pàg. 210-222, que conté una anàlisi minuciosa de l'article 20 de la Carta canadenca de drets i llibertats.

22. *«Les organismes décentralisés forment une partie importante de l'administration publique moderne. Une lecture des articles 16 et 20 qui les excluerait de l'obligation au bilinguisme ne respecterait pas la nécessaire adaptation des garanties constitutionnelles aux exigences modernes»*. *Ibidem*, pàg. 216.

23. *Ibidem*, pàg. 216.

24. *«Assimiler les mandataires de la Couronne aux institutions du gouvernement permet cependant d'inclure dans cette catégorie les corporations de la Couronne qui exercent des fonctions commerciales plutôt que*

Atès que l'estatut de mandatari de la corona no es confereix a tots els organismes descentralitzats i tenint en compte que les institucions del govern no es poden limitar als mandatariis esmentats, amb l'objectiu de completar el quadre de les institucions de govern, la doctrina proposa que es prenguin en consideració altres notes per a la seva identificació: la forma com es crea l'organisme i que hi hagi una delegació de poders d'una llei d'habilitació; el control que exerceix el Parlament o el govern sobre l'orientació global de l'organisme; i la manera com es financen. Per la seva banda, el segon criteri, el criteri funcional, permet d'aplicar les regles de l'oficialitat a les funcions governamentals que exerceixen els organismes privats o quasi públics.²⁵ Tot aquest conjunt de notes també es pot traslladar a l'Administració provincial de Nou Brunsvic, l'única província que va acceptar sotmetre constitucionalment la seva Administració al règim de la cooficialitat.²⁶

VII. Les administracions públiques en la Llei del Parlament de Catalunya 7/1983, de 18 d'abril, de normalització lingüística a Catalunya

Les definicions del terme «llengües oficials» que ha elaborat la doctrina aquests darrers decennis, fidels a l'evolució que s'ha exposat d'una forma sumària, inclouen amb naturalitat les administracions públiques entre els subjectes que abracen les regles que concerneixen el règim de l'oficialitat.²⁷ És a aquesta concepció, avui assentada

gouvernementales». *Ibidem*, pàg. 217. P. Foucher afegeix immediatament que «*La privatisation de ces entreprises, cependant, les excluerait de la portée des articles 16 et 20 de la Charte, puisque le lien structurel de ces entreprises avec le gouvernement ferait dès lors défaut; la nature de leurs activités ne pourrait non plus permettre de les relier à une mission gouvernementale*». *Ibidem*, pàg. 217.

25. «*Certaines fonctions de nature gouvernementale sont exercées par des organismes privés; la doctrine relative aux "fonctions gouvernementales" permet d'appliquer à ces fonctions les règles constitutionnelles applicables à l'administration gouvernementale elle-même*». *Ibidem*, pàg. 217. «*L'exercice de fonctions gouvernementales par des institutions privées s'apparente à la notion de "biens indirects" évoquée plus haut. Les biens fournis indirectement nous semblent plus difficiles à relier à des services gouvernementaux. Nous avons cependant suggéré la possibilité d'inclure dans les contrats des "clauses de bilinguisme", puisqu'il s'agit là, au fond, de l'exercice d'un service public. La doctrine de l'action gouvernementale ou de la nature des fonctions permet d'étendre de la même manière la portée de l'article 20*». *Ibidem*, pàg. 218. Tot manejant el criteri orgànic i el funcional, P. Foucher conclou que l'article 20.1 de la Carta s'aplica a la majoria dels organismes federals descentralitzats. En serien exemples concrets les societats de l'Estat (Pétre-Canada, Air Canada, etc.) i el mateix Banc del Canadà. En canvi, en virtut d'aquells criteris, la possibilitat de subjectar a l'article 20 els bancs no vinculats al govern, o les empreses de serveis públics com Bell Canada, les companyies de transport, les petroleres o les de comunicacions, resultaria més aviat escassa («*nous semble mince*», en paraules de l'autor). Tanmateix, la dita subjecció es podria produir «*notamment à cause de l'exercice de fonctions gouvernementales ou des conditions imposées par le gouvernement dans l'exercice de ses pouvoirs de réglementation et de contrôle*». *Ibidem*, pàg. 219.

26. P. Foucher adverteix en aquest sentit que: «*Les remarques que nous faisons précédemment concernant les organismes décentralisés territorialement ou fonctionnellement, ainsi que les sociétés d'État, s'appliquent ici [tot referint-se a Nou Brunsvic]*». *Ibidem*, pàg. 219. L'article 20.2 de la Carta canadenca de drets i llibertats, conformement a la qual la província de Nou Brunsvic sotmet la seva Administració pública al règim de la cooficialitat, disposa textualment que: «*Any member of public in New Brunswick has the right to communicate with, and to receive available services from, any office of an institution of the legislature or government of New Brunswick in English or French*». He de destacar que aquest precepte, a diferència del que preveu l'apartat primer del mateix article 20 per a l'Administració federal, no estableix cap distinció entre els òrgans centrals i els òrgans perifèrics.

27. Vegeu, per exemple, A. L. C. de Mestral, W. Fraiberg, «*Language Guarantees and the Power to Amend the Canadian Constitution*», a *McGill Law Journal*, vol. 12, núm. 4, 1966-1967, 502-519, pàg.

totalment, que s'adscriu la Llei de normalització lingüística a Catalunya, de 18 d'abril de 1983, i és aquesta mateixa concepció la que, tres anys després, veiem reflectida a la Sentència 82/1986, de 26 de juny, del nostre Tribunal Constitucional.²⁸

Per tant, no és gens estrany que la Llei de normalització lingüística dediqui alguns articles del títol primer, «De l'ús oficial», a establir les regles que n'han de regir l'ús oficial en les administracions públiques, juntament als preceptes que les estableixen per a l'activitat legislativa del Parlament de Catalunya (art. 6), bo i declarant únicament les conseqüències que deriven immediatament de l'oficialitat, perquè l'Administració de justícia és una competència fonamentalment estatal, per a l'activitat jurisdiccional dels jutjats i dels tribunals radicats a Catalunya (art. 9).

Tenint en compte que la projecció dels efectes de l'oficialitat en l'activitat legislativa del Parlament, llevat del cas de l'incís de l'article 6.1 de la Llei de normalització que la Sentència del Tribunal Constitucional 83/1986, de 26 de juny, ha declarat inconstitucional, no ha ofert ni ofereix dificultats especials, i tenint en compte que l'Administració de justícia és una competència de l'Estat, he decidit ocupar-me tot seguit únicament de com s'estén l'oficialitat en l'àmbit de les administracions públiques.²⁹ Serà l'estudi d'aquest sector el que ens permetrà d'avançar en la definició d'allò que és «públic» amb vista a conèixer els àmbits en què correspon o en què és possible d'aplicar totes o una part de les conseqüències que deriven del règim de l'oficialitat lingüística.³⁰ Atès que articulem la nostra anàlisi a partir dels preceptes de la Llei de normalització lingüística a Catalunya, hom pot confiar que els comentaris que segueixen resultin d'alguna utilitat per a una reforma eventual de la Llei.

Si observem els articles que conté el títol primer —«De l'ús oficial»— de la Llei de normalització, veiem que fan referència expressament a les administracions públiques en diverses ocasions: a l'«Administració territorial catalana», a l'«Administració local», a les altres «corporacions públiques dependents de la Generalitat» (art. 5.1); a l'«Administració» (art. 5.2); a l'«Administració pública de la Generalitat i dels ens locals de Catalunya» (art. 6.2); als «òrgans» de la competència del Consell Executiu (art. 7.2); a les «corporacions locals» (art. 7.3); a l'«Administració civil de l'Estat», a l'«Administració local», a les altres «entitats públiques» (art. 8.1); a l'«Administració» (art. 8.2 i 3); i a les «empreses de caràcter públic» (art. 13).

L'examen dels vocables que empra la Llei per designar les administracions públiques —vegeu també la disposició addicional i la disposició transitòria primera— ens

502; P. D. M. Pedrazzini, «Les principes du droit des langues en Suisse», a *Res Publica*, vol. 4, 238-246, pàg. 240; A. Milian Massana, «La regulación constitucional del multilingüismo», a *Revista Española de Derecho Constitucional*, núm. 10, 1984, 123-154, pàg. 131.

28. «Aunque la Constitución no define, sino que da por supuesto lo que sea una lengua oficial, la regulación que hace de la materia permite afirmar que es oficial una lengua, independientemente de su realidad y peso como fenómeno social, cuando es reconocida por los poderes públicos como medio normal de comunicación en y entre ellos y en su relación con los sujetos privados, con plena validez y efectos jurídicos (sin perjuicio de que en ámbitos específicos, como el procesal, y a efectos concretos, como evitar la indefensión, las Leyes y los tratados internacionales permitan también la utilización de lenguas no oficiales por los que desconozcan las oficiales)» (Fonament jurídic segon). No cal insistir que dintre dels poders públics s'hi comprenen les administracions públiques.

29. Tampoc no s'estudia el tema de la llengua dels documents públics i de la llengua en l'activitat que desenvolupen els fedataris públics, que regula la Llei de normalització a l'article 10.

30. En aquest treball, amb el vocable «públic» es vol al·ludir a totes aquelles activitats i relacions jurídiques en què l'oficialitat hi projecta totalment o parcialment els efectes, o aquelles per a les quals és lícit de preveure'n la projecció, sense que hi calgui un altre títol jurídic.

aporta, pel cap baix, dues lliçons profitoses. En primer lloc, descobreix la voluntat del legislador català de no circumscriure a les administracions territorials (l'Administració de l'Estat a Catalunya, l'Administració pública de la Generalitat de Catalunya, les corporacions locals) els efectes de l'oficialitat, sinó d'estendre'ls a tots els ens públics —incloses les empreses públiques— que estiguin vinculats o que depenguin de qualsevol de les administracions públiques, i també a les administracions corporatives no territorials. És a dir, revela la voluntat de sotmetre *totes* les administracions públiques als efectes de l'oficialitat, independentment del règim jurídic —de dret públic o de dret comú— a què hagin d'ajustar la seva activitat, i indistintament de la forma d'organització, pública o privada, que s'hagi emprat per a personificar-les. En definitiva, es tracta d'una extensió explicitada pel legislador que, segons ja hem notat, té precedents en la pràctica seguida en d'altres latituds.

En segon lloc, aquell examen mostra algunes insuficiències de la Llei, que són conseqüència, d'una banda, de l'enumeració una mica desordenada, i amb terminologia no sempre precisa, de les administracions públiques que abraça l'oficialitat, i, de l'altra, de l'absència absoluta en el text legal del criteri funcional com a pauta complementària per a delimitar les activitats que s'han de sotmetre, totalment o parcialment, a les regles de l'ús oficial de les llengües.

VIII. Alguns dels interrogants que suggereix l'enumeració insuficient i deficient de les administracions públiques a la Llei 7/1983, de 22 d'abril. Vers la determinació d'allò «públic» amb vista a conèixer els àmbits en què correspon d'aplicar totes o una part de les conseqüències que deriven del règim de l'oficialitat lingüística

Les dues insuficiències que s'han detectat, especialment la segona, projecten algunes ombres sobre l'extensió exacta dels efectes de l'oficialitat, que podria eliminar una redacció més perfecta i acabada de la Llei. N'hi ha prou de citar-ne algun exemple. Així, als serveis públics *stricto sensu*, és a dir, aquells serveis que assumeix exclusivament l'Estat o qualsevol ens públic, els afecten les regles de l'oficialitat lingüística? Estan afectats, al seu torn, els serveis que presta l'Estat o qualsevol ens públic sense substituir l'activitat privada i concurrent-hi?³¹

La resposta a aquests interrogants demana un esforç exegetíc considerable, amb resultats controvertibles, de manera que es crea una inseguretat jurídica que convindria corregir. Vegem-ho, d'una manera sintètica, tot seguint:

a) *Serveis públics que assumeix exclusivament l'Estat o qualsevol ens públic*

Per respondre adequadament la primera pregunta cal distingir segons quina sigui la forma com es presti —gestió directa o gestió indirecta— el servei. En el cas de la

31. Amb l'ús d'aquesta distinció, que em sembla útil amb relació al nostre tema, i que manllevo d'E. García de Enterría («La actividad industrial...», cit., pàg. 113, on s'aplica per a les municipalitzacions), no pretenc necessàriament sumar-me a l'opinió, que manté aquest prestigiós autor en el treball citat, que el fet que un ens públic assumeixi en exclusiva el servei sigui condició necessària per poder qualificar-lo de servei públic genuí. Vegeu, *ibidem*, pàg. 116-117. Penso que alguns serveis que han emprès les entitats públiques en règim de concurrència amb la iniciativa privada poden ser veritables serveis públics. El segon interrogant que he plantejat fa referència a aquest altre tipus de serveis públics.

gestió directa la solució és senzilla. Tant si el servei es presta en règim de gestió directa integrada (amb l'organització especialitzada o sense), com en règim de gestió directa descentralitzada (sia a través d'una entitat de dret públic, sia a través d'una societat de capital íntegrament públic), el subjecte a qui s'ha encomanat de prestar el servei és una Administració pública (territorial o institucional), i, per tant, s'hi han d'aplicar les regles de l'ús oficial de les llengües, adaptades, és clar, a la natura i a les característiques pròpies del servei, bo i tenint en compte, per als serveis que presta l'Estat, l'àmbit territorial de l'oficialitat de la llengua catalana.³²

En canvi, sense cap altre criteri que l'estrictament subjectiu, la resposta esdevé més difícil quan el servei s'atén a través d'una forma de gestió indirecta. En aquest cas, en la mesura que els concessionaris, les persones naturals o jurídiques amb qui concerta l'Administració, o els arrendataris del servei, siguin assimilables, en l'exercici de potestats públiques delegades per l'Administració que és titular del servei, a una Administració pública,³³ caldrà estendre a les actuacions que resultin d'exercir aquestes potestats els efectes de l'oficialitat. Però, què passa amb les altres actuacions, especialment quan comporten una comunicació o una relació amb els usuaris? A través d'una interpretació sistemàtica, construïda a partir del concepte d'oficialitat lingüística, o del mateix caràcter *translatiu* de la concessió en el supòsit del concessionari,³⁴ podem forjar arguments jurídics sòlids favorables a l'aplicació «automàtica» dels efectes de l'oficialitat, adaptats convenientment a la natura i a les característiques del servei, a aquestes altres actuacions; tanmateix, el silenci de la Llei ens col·loca en una certa incertesa, de manera que així la resposta es transfereix, en darrer terme, a l'opinió que, en cas de conflicte, pugui merèixer als tribunals.³⁵

32. El lector haurà observat que he equiparat les societats de capital íntegrament públic a les administracions públiques. Com que no podem analitzar detalladament aquesta qüestió, remarquem que hi ha un corrent jurisprudencial del Tribunal Suprem, i del mateix Tribunal Constitucional, que tendeix vers una equiparació progressiva entre l'Administració pública i l'empresa pública, particularment quan aquesta està constituïda per capital completament públic i consisteix en una empresa pública de servei públic. Vegeu T. Font i Llovet, «La Administración plural. Caracteres generales del régimen de las Administraciones públicas», a J. Tornos Mas (coord.), *Administración Pública y Procedimiento Administrativo. Comentarios a la Ley 30/1992, de 26 de noviembre*, Barcelona, Bosch, 1994, 57-78, concretament les pàg. 75 a 78, on es comenta aquella jurisprudència. En qualsevol cas, per al tema que ens ocupa, equiparar-les sembla necessari i justificat. De no fer-ho així, admetriem que l'Administració pogués burlar els drets lingüístics dels ciutadans per la simple via de descentralitzar uns serveis determinats, bo i confiant-ne l'exploració a societats de capital completament públic.

33. Trobem aquesta assimilació en la doctrina quan es determinen els subjectes que poden ser considerats administracions públiques a fi que hi hagi una relació jurídicoadministrativa. Vegeu E. García de Enterría, T.-R. Fernández, *Curso de Derecho Administrativo*, Madrid, Civitas, vol. I, 6a. edició, 1993, pàg. 42-43. Segons aquests autors, dintre de l'expressió Administració pública cal comprendre-hi, segons es dedueix de l'article 28.4.b de la Llei de la jurisdicció contenciosa administrativa, «a los particulares, cuando obraren por delegación o como meros agentes o mandatarios de ella [d'una entitat pública]» (*ibidem*, pàg. 43).

34. Recordem que la concessió consisteix a traslladar o cedir al concessionari «una esfera de actuación originariamente administrativa», segons assenyalava agudament el nostre Consell d'Estat a la consulta núm. 6683, de 14 de novembre de 1950, el fragment breu de la qual extraïem de J. L. Villar Palasí, «Concesiones administrativas», dins *Nueva Enciclopedia Jurídica*, Barcelona, F. Seix, tom IV, 1952, 684-770, pàg. 700.

35. Si no s'accepta l'aplicació directa dels efectes de l'oficialitat, el que restaria fora de qualsevol dubte és la potestat del legislador per estendre'ls expressament, o per a autoritzar-ne l'extensió, al conjunt de l'activitat del concessionari. Es tractaria d'una manifestació més de les facultats intenses d'ordenació de què disposen els poders públics respecte als serveis públics.

Mereix una menció a banda la gestió del servei públic que es realitza a través d'una societat mercantil el capital social de la qual solament pertany parcialment a l'Administració. En aquesta modalitat de gestió —considerada indirecta en el règim local [art. 85.4, lletra e) de la Llei 7/1985, de 2 d'abril, reguladora de les bases del règim local; art. 233.3, lletra e) de la Llei 8/1987, de 15 d'abril, municipal i del règim local de Catalunya], classificada sovint per la doctrina com una modalitat de gestió mixta,³⁶ i, ara, d'acord amb l'article 155.2 de la nova Llei 13/1995, de 18 de maig, de contractes de les administracions públiques, enquadrible dintre de la gestió directa o en el si de la gestió indirecta segons sigui o no majoritari el capital públic—,³⁷ no podem recórrer al criteri subjectiu «Administració pública» per justificar l'aplicació necessària de les regles de l'ús oficial de les llengües en la prestació del servei públic, quan la participació de capital social públic sigui minoritària.

En el supòsit de les societats d'economia mixta, en el capital de les quals sigui majoritària la participació de l'Administració o d'un dels seus ens públics, la resposta dependrà de si la modificació que ha fet l'article 155.2 de la Llei 13/1995 —dispensa de la legislació contractual, que constitueix una forma de gestió directa— és un ingredient prou rellevant com per autoritzar-ne l'equiparació a les administracions públiques i, consegüentment, per afavorir l'obertura del criteri jurisprudencial que, en aquest punt, tendeix a exigir, si és el cas, que hi hagi un capital social completament públic per acceptar aquella equiparació de les societats amb capital públic a les administracions públiques.³⁸

En definitiva, la submissió de les societats d'economia mixta que exploten i que presten un servei públic a les conseqüències de l'oficialitat lingüística potser pot exigir, en uns casos, i, en d'altres, davant del dubte, fa recomanable, promulgar una norma legal que ho disposi expressament. Quant a aquest aspecte l'article 13 de la Llei de normalització lingüística a Catalunya estableix, parcialment i indirectament, que: «Les empreses de caràcter públic han de posar els mitjans per tal de garantir que els empleats que tenen relació directa amb el públic posseeixin el coneixement del català necessari per a atendre amb normalitat el servei que els és encomanat».

Convé advertir que l'expressió «empreses de caràcter públic» de l'article 13 de la Llei de normalització inclou les societats mercantils de l'article 6.1.a de la Llei general pressupostària estatal i les empreses de la Generalitat (societats civils o mercantils) de l'article 4.2 de la Llei de finances públiques de Catalunya, a més de totes les societats mercantils constituïdes per les corporacions locals amb un capital social majoritàriament públic; en canvi, aquella expressió exclouria totes aquelles societats d'economia mixta el capital públic de les quals fos minoritari, a les quals, consegüentment, no se'ls aplicaria el que preceptua l'article 13 de la Llei de normalització lingüística.

36. Vegeu-ne, com a exemple, J. A. López Pellicer, *Lecciones de Derecho Administrativo II (1), Actividades Administrativas: Policía, Fomento, Servicios y Obras Públicas*, Murcia, DM-PPU, 1994, pàg. 160-163.

37. Aquesta novetat de la Llei ha estat reparada, per exemple, per R. Parada, *Derecho Administrativo II, Organización y empleo público*, Madrid, Marcial Pons, 9a. ed. 1995, pàg. 259. Per comprendre'n millor el significat, confronteu l'article 155.2 de la Llei 13/1995, de 18 de maig, amb el paràgraf segon de l'article 62 de la Llei de contractes de l'Estat, que ha estat derogada.

38. Vegeu la nota 32, *supra*.

b) *Serveis que presta l'Estat o qualsevol ens públic sense substituir l'activitat privada i concurrent-hi*

En la mesura que admetem conceptualitzar com a serveis públics veritables uns determinats serveis de transcendència social singular la titularitat dels quals no correspongui exclusivament a un ens públic,³⁹ les consideracions que s'han fet en el supòsit anterior es poden aplicar *mutatis mutandis* al cas present.

Aquí, el dubte nou que es planteja consisteix a saber si les regles de l'ús oficial també obliguen les persones privades que presten el servei en règim de concurrència amb les administracions públiques. És difícil admetre que aquestes persones, físiques o jurídiques, *privades* estiguin obligades «directament» per les prescripcions relatives a l'ús de les llengües oficials. Tanmateix, atesa la natura singular dels serveis que es gestionen, es pot admetre —especialment quan es recorri a règims concertats— que la Llei estatueixi expressament que s'estenguin aquelles prescripcions a les persones privades esmentades, en la mesura que ho aconselli el servei.

Penso que les observacions precedents, motivades per les dues qüestions que ens hem formulat, posen prou en relleu que convé establir amb més precisió en el text legal els criteris que permetin conèixer quan una relació jurídica o una activitat està o pot estar sotmesa a les regles que deriven de l'oficialitat lingüística.

És molt probable que a l'inici de la dècada dels vuitanta, moment en què es va elaborar la Llei, les insuficiències que s'han apuntat no es consideressin rellevants, atès que bastava el que aquella preceptuava —en particular, el criteri orgànic com a element delimitador exclusiu— per garantir d'una manera adequada que les llengües oficials fossin presents en els serveis prestats per les administracions públiques, i, si era el cas, en els altres serveis públics. Tanmateix, avui sembla insatisfactori. En aquests darrers anys assistim a un procés intens de privatització de l'activitat pública que incrementa la vulnerabilitat de la Llei de normalització lingüística en aquest punt, cosa que en fa més imperiosa la revisió.

IX. El fenomen de la privatització com a causa que agreuja les insuficiències que s'han assenyalat de la Llei de normalització

Ara no em correspon d'entrar en detalls sobre aquest fenomen privatitzador, els partidaris del qual el justifiquen amb el propòsit d'afavorir una gestió més eficaç dels serveis que presten les administracions públiques, i en l'afany de reduir el dèficit públic, tasca, aquesta, avui prioritària arran dels compromisos adquirits a partir del Tractat de la Unió europea.⁴⁰ Pel que fa a les finalitats d'aquesta exposició n'hi ha prou de recordar tres de les manifestacions en què es concreta el dit procés privatitzador.

39. Aquesta és una qüestió sobre la qual no hi ha un acord doctrinal, i respecte a la qual no em sembla oportú de pronunciar-me aquí amb detall, per la qual cosa remeto al que he indicat escaridament a la nota 31, *in fine*. Hom pot veure un recull de les diferents opinions doctrinals sobre aquest assumpte, per exemple, a J. L. Villar Ezcurra, *Servicio Público y técnicas de conexión*, Madrid, Centro de Estudios Constitucionales, 1980, pàg. 143-150.

40. Això no obstant, cal aclarir que la privatització amb la «fugida del dret administratiu» que l'acompanya, amaga tot sovint la pretensió no confessada d'alliberar l'activitat de les administracions dels controls rígids que conté el dret públic. Aquesta greu qüestió ha estat denunciada amb una claredat i un rigor especials per R. Parada, *Dret Administratiu I, Part general*, Madrid, Escola d'Administració Pública

En primer lloc, la reconversió de determinats ens públics encarregats de prestar serveis públics en d'altres ens d'un gènere diferent, també de natura pública, que es regeixen més intensament per l'ordenament jurídic privat. D'aquesta manera, alguns organismes autònoms administratius que presten serveis són transformats en organismes autònoms de caràcter comercial, industrial o financer; així mateix, determinats organismes autònoms són reconvertits en societats estatals, i, encara, alguns serveis són reorganitzats per a configurar-los com a simples «Ens del Sector Públic».⁴¹

En segon lloc, la crisi i el deteriorament del concepte «servei públic», la causa dels quals cal cercar en la privatització generalitzada de les prestacions públiques i en la magnificació del principi liberal de la lliure competència que el dret comunitari, perquè el té com un dels principis bàsics, ha propiciat.⁴² I, en tercer lloc, deixar purament i simplement en mans privades les funcions, els serveis i les activitats típicament públiques.

Totes aquestes alteracions fan més inexcusable i peremptòria la necessitat de definir amb un rigor més gran els ens públics sotmesos directament a l'oficialitat, i també les activitats que, per la seva natura, hagin de quedar sotmeses al dit règim lingüístic. És per això que advoquem per la conveniència d'aprofitar la primera modificació de la Llei de normalització lingüística per incorporar aquelles precisions que afavoreixin una delimitació més acabada dels subjectes i de les activitats sotmesos a les regles de l'oficialitat lingüística.

X. Algunes recomanacions davant d'una modificació eventual de la Llei de normalització lingüística a Catalunya. L'enumeració dels ens que es consideren administracions públiques d'acord amb la Llei. L'enumeració dels serveis que abraça el règim de l'oficialitat lingüística: la introducció del criteri funcional com a complementari del criteri orgànic. L'encomanda de la prestació d'activitats típicament públiques a empreses privades. Les repercussions possibles de l'oficialitat lingüística en el règim de la concessió. Una referència especial a les concessions que faculden el concessionari per desenvolupar activitats que no són pròpiament un servei públic i a les concessions demaniales

Les reflexions que estem fent ens permeten de mostrar, fundadament, algunes de les qüestions que caldria tenir en compte en una futura revisió de la Llei de normalització lingüística, i que exposaré breument tot seguit.

Com a primera mesura, seria desitjable que la Llei enumerés amb més exactitud les

de Catalunya/Marcial Pons, 1a. ed. (de la 7a. ed. castellana), 1995, pàg. 27-34; i, també, en el seu *Derecho Administrativo II...*, cit., particularment les pàg. 231-235.

41. La doctrina ha fet referència sovint a aquestes transformacions o reconversions. Vegeu, per exemple, S. del Saz, «Desarrollo y crisis del Derecho administrativo, su reserva constitucional», dins C. Chinchilla, B. Lozano, S. del Saz, *Nuevas perspectivas del Derecho administrativo. Tres estudios*, Madrid, Civitas, 1992, 99-195, pàg. 139-155; F. J. Villar Rojas, *Privatización de servicios públicos*, Madrid, Tecnos, 1993, pàg. 336 i ss.

42. Tenint en compte que la bibliografia que hi ha sobre aquest tema comença a ser copiosa, em limito a citar un sol treball, publicat recentment, que constitueix un punt de partida vàlid per a reflexionar sobre la crisi que pateix el servei públic en el moment present. Vegeu, T. R. Fernández, «Empresa pública y servicio público: el final de una época», a *Revista Española de Derecho Administrativo*, núm. 89, 1996, pàg. 37-48.

administracions públiques —tores— que estan sotmeses al règim de l'oficialitat. Aquesta precaució seria particularment útil davant l'aspecte canviant de les administracions com a conseqüència del fenomen privatitzador.

Per a això n'hi hauria prou d'introduir una clàusula que, d'una forma semblant a l'article 2 de la Llei de règim jurídic de les administracions públiques i del procediment administratiu comú, o l'article 1.2 de la Llei de la jurisdicció contenciosa administrativa, definís què cal entendre per Administració pública pel que fa a la Llei de normalització. En qualsevol cas, entre les entitats públiques relacionades expressament no hi haurien de mancar les societats de capital completament públic que presten serveis públics.⁴³ A l'hora d'establir la relació dels ens públics caldrà tenir en compte, al seu torn, que el Parlament de Catalunya també és competent, segons ha reconegut el Tribunal Constitucional, i en els termes que aquest ha definit, per vincular l'Administració general de l'Estat i els altres ens públics que en depenen al règim de l'oficialitat.⁴⁴

43. Possiblement convindria que la Llei tampoc no oblidés les corporacions de dret públic que exerceixen competències dintre del territori de Catalunya amb vista a recordar la submissió de les activitats que exerceixen per delegació d'una Administració pública al règim de l'oficialitat.

44. Recordeu que, conformement a la doctrina del Tribunal Constitucional, res no impedeix que la Llei de normalització faci referència a l'Administració general de l'Estat i als ens públics que en depenen, sempre que es limiti a «determinar el alcance de la cooficialidad, que se deriva inmediatamente de la Constitución y de su Estatuto de Autonomía y es inherente al concepto de aquella, correspondiendo a la Administración estatal la ordenación concreta de la puesta en práctica de aquella regulación legal en cuanto afecte a órganos propios». Tot seguit l'alt Tribunal precisa que: «La instauración por el art. 3.2 de la Constitución de la cooficialidad de las respectivas lenguas españolas en determinadas Comunidades Autónomas tiene consecuencias para todos los poderes públicos en dichas Comunidades, y en primer término el derecho de los ciudadanos a usar cualquiera de las dos lenguas ante cualquier Administración de la Comunidad respectiva con plena eficacia jurídica. Puede ésta, pues, enunciar este derecho y, junto a él, el consiguiente deber de todos los poderes públicos (estatales, autonómicos y locales) radicados en la Comunidad de adaptarse a la situación de bilingüismo constitucionalmente prevista y estatutariamente establecida [...]. Tampoco puede seguirse sin más la segunda finalidad de la referencia del Abogado del Estado al art. 149.1.18ª, conducente a que tal disposición justificaría la aprobación de una normativa básica estatal sobre el tratamiento común de los idiomas cooficiales en todas las Administraciones Públicas, es decir, también en las autonómicas. Ello presupondría que la regulación lingüística es inherente al "régimen jurídico" de tales administraciones en el sentido con que se utiliza este vocablo en el núm. 18 del art. 149.1, o a la regulación del procedimiento administrativo, y no un elemento distinto y separable, en tanto que vehículo de las relaciones administrativas y del funcionamiento de la Administración. De hecho, no existiendo normativa estatal básica alguna que regule el uso de las lenguas cooficiales por la administración autonómica ni por la local, ni tampoco en lo que se refiere al régimen estatutario de los funcionarios, no es preciso extendernos más en este punto» (STC 82/1986, de 26 de juny. Fonament jurídic cinquè).

L'ordenació concreta de la llengua dels procediments que tramita l'Administració general de l'Estat està prevista a l'article 36 de la Llei 30/1992, de 26 de novembre, de règim jurídic de les administracions públiques i del procediment administratiu comú. He fet referència a aquest precepte en termes crítics a A. Milian i Massana, «Derechos lingüísticos», dins M. Ballbé Mallol, J. Ferrer i Jacas, *Informe Pi i Sunyer sobre Comunidades Autónomas 1992*, Barcelona, Fundació Carles Pi i Sunyer d'Estudis Autònoms i Locals, 1993, 128-132, pàg. 128-129. Vegeu, també, M. T. Vadrí Fortuny, J. Ponce Solé, «La nueva posición de los ciudadanos en sus relaciones con la Administración pública», dins J. Tornos Mas (coord.), *Administración Pública y Procedimiento Administrativo. Comentarios a la Ley 30/1992, de 26 de noviembre*, Barcelona, Bosch, 1994, 121-153, pàg. 132-134; i, encara, A. Milian i Massana, «Planificación lingüística en las Administraciones de las CC.AA. con doble oficialidad lingüística», a *Revista Vasca de Administración Pública*, treball en curs de publicació on es comenta la incidència que pot tenir el contingut de l'article 36 de la Llei 30/1992, de 26 de novembre, en les regles que prescriu la Llei de normalització lingüística per a l'Administració pública de la Generalitat de Catalunya. En aquest treball, després de recordar que l'apartat 2 de l'article 36 esmentat remet tota la regulació de l'ús de la llengua en els procediments que tramiten les administracions de les Comunitats Autònomes «a lo previsto en la legislación

La Llei també hauria d'estendre expressament el règim de l'oficialitat, adaptat a les peculiaritats del servei, als serveis públics de titularitat pública que gestionen i que exploten persones físiques o jurídiques privades. D'aquesta manera s'esviaria el dubte, comentat més amunt, relatiu a l'aplicació del règim de l'oficialitat en aquelles activitats del servei que no requereixen exercir potestats administratives.

Tenint en compte que la crisi de la noció «servei públic» dilueix encara més els contorns difusos per si mateixos d'aquest concepte, seria recomanable que la Llei tingués una llista de serveis i d'activitats per als quals, atesa la seva rellevància pública i el seu caràcter de serveis imprescindibles per als ciutadans, en recordés expressament la submissió al règim de l'oficialitat lingüística, o, si era el cas, els sotmetés al dit règim, de manera que assegurés i proporcionés als usuaris el gaudi de les garanties lingüístiques típiques del règim de l'oficialitat. D'aquesta manera hom evitaria la inseguretat que pot generar la sola remissió a la categoria «servei públic», tant per la vaguetat del concepte com per la seva evolució imprevisible.

Evidentment, la llista s'ha de limitar a contenir els serveis que es consideren serveis públics *stricto sensu*, a més de tots aquells altres serveis que, essent veritables serveis públics, o, simplement, serveis sotmesos a una reglamentació i a una intervenció administrativa intenses, estigui justificat de sotmetre'ls a prescripcions lingüístiques atesa la seva transcendència social, el fet que són indispensables, i el tipus de condicions que habitualment ja els imposa l'Administració. A l'hora de confeccionar la llista el legislador no s'ha d'excedir, ja que una relació desmesurada de serveis podria comportar, en alguns supòsits, que s'estenguessin els efectes de l'oficialitat a relacions d'una natura estrictament privada, cosa que no sempre seria lícita.

Per determinar els serveis concrets que s'hi han d'inserir pot ser útil recórrer, amb

autonómica correspondiente —remissió que és una conseqüència del que declara el fonament jurídic cinquè de la STC 82/1982, transcrit en aquesta nota—, es repassen les dues limitacions que imposa el precepte estatal. En relació a la segona limitació, que consisteix en el deure d'haver de traduir al castellà els documents «*dirigidos a los interesados que así lo soliciten expresamente*», afirmava que «*carece de incidencia ya que esta traducción está prevista y garantizada en la legislación catalana*». Encara que això és completament cert des del punt de vista substantiu, convé matisar l'afirmació ja que l'article 36 de la Llei estatal afegeix un element nou que no es pot menysprear: la conversió d'aquella regla en una base del règim jurídic de les administracions públiques, desapoderant, d'aquesta manera, la Comunitat Autònoma de la competència per a modificar-la. Això té una rellevància singular si posem en dubte que del règim de cooficialitat es desprèn *necessàriament* el dret del ciutadà a rebre les comunicacions i les notificacions en la llengua oficial que esculli. Per evitar qualsevol confusió possible que pogués derivar d'aquesta darrera consideració, he de recordar que del règim de cooficialitat deriva, en tots els casos —cosa que és enterament pacífica—, el dret del ciutadà a escollir lliurement qualsevol de les dues llengües oficials en les seves relacions amb les institucions públiques. Respecte a aquestes dues darreres indicacions vegeu A. Milian i Massana, «*Derechos lingüísticos y derechos fundamentales...*», cit., pàg. 73-74.

Tornant al tema de les administracions que la Llei de normalització pot prendre en consideració, cal remarcar que incloure l'Administració militar, en el supòsit que el legislador català decidís incorporar-la-hi, s'hauria de fer, en qualsevol cas, tenint ben presents les puntualitzacions que ha formulat respecte a ella i respecte a les Forces Armades el Tribunal Constitucional en la Sentència 123/1988, de 23 de juny.

Dintre dels subjectes públics que podria recollir la Llei, encara podem citar l'Administració electoral, que, recordem-ho, a la vista del conjunt de trets propis que en completen la natura, constitueix una Administració «*netamente diferenciada de la Administración Pública general [...] no encuadrable en el Ejecutivo*». (He extret la citació d'E. Arnaldo Alcubilla, «*La Administración Electoral española. Naturaleza y competencias de la Junta Electoral Central*», a *Revista Vasca de Administración Pública*, núm. 40, 1994, 71-102, pàg. 82). També aquí el legislador català, si decideix esmentar-la, haurà de ser extremament cautelós, bo i respectant escrupolosament els límits competencials que establí el Tribunal Constitucional en les sentències, entre d'altres, 82/1986, de 26 de juny, i 123/1988, de 23 de juny, ja esmentades.

les precaucions que calgui, a algunes llistes de serveis que ja són presents a la nostra legislació vigent, com és el cas, a tall d'exemple, de l'enumeració de les activitats o dels serveis essencials que es reserven en favor de les entitats locals que aplega l'article 86.3 de la Llei reguladora de les bases del règim local. Indiquem, a més, que la ràpida transformació dels serveis actuals i els avenços tecnològics constants que fan presagiar que en naixeran de nous, aconsellen que la llista no tingui un caràcter taxat, raó per la qual serà recomanable d'incloure al final una clàusula general que permeti, bo i complint unes condicions estrictes, d'ampliar les regles de l'ús oficial a serveis diferents dels que hi són esmentats expressament.

Com és notori, amb aquesta proposta estem apostant per la introducció del criteri funcional com a complementari del criteri orgànic. En aquest sentit, la rellevància del criteri funcional pren cos en força àmbits. Així, facilita o estén l'aplicació del règim de l'oficialitat, dintre del supòsit dels serveis prestats en un règim de gestió indirecta, a aquelles activitats que no requereixen l'exercici de potestats públiques. Alhora, també afavoreix, si s'escau, que s'apliqui el règim de l'oficialitat a aquelles activitats exercides per persones físiques o jurídiques privades que gestionen els serveis en concurrència amb ens públics. Així mateix el criteri funcional fa possible que l'oficialitat lingüística es pugui projectar a aquells serveis públics que gestionen empreses mixtes amb una participació pública minoritària, les quals, com ja ens consta, no abraça l'article 13 de la Llei de normalització lingüística.

En síntesi, la virtualitat del criteri funcional consisteix en el fet que permet de mantenir l'aplicació de les regles lingüístiques, en garantia dels usuaris, en els serveis públics, i en serveis que són transcendentals per al ciutadà que estan sotmesos a una intervenció administrativa forta, amb independència del fenomen privatitzador.

Com a complement del que s'ha indicat, la Llei de normalització lingüística, quan disciplini l'ús oficial de les llengües, hauria de parar atenció al tema de l'encomanda a particulars d'activitats la realització de les quals ha estat entesa fins fa ben poc com un exercici típic de funcions públiques.

Un dels sectors, per citar-ne un exemple, en què encomanar la prestació d'activitats tradicionalment públiques a empreses privades ha adquirit proporcions considerables ha estat el dels serveis privats de seguretat, avui regulat i sistematitzat a la Llei 23/1992, de 30 de juliol, de seguretat privada. Penseu, senzillament, en tots aquells casos —nombrosíssims— en què s'ha encomanat la vigilància i la protecció d'edificis i d'instal·lacions públiques a empreses de seguretat privada. Doncs bé, pel que fa referència al nostre tema, i deixant de banda la qüestió relativa a la correcció jurídica d'aquella pràctica avui generalitzada,⁴⁵ sembla raonable que de l'encomanda a tercers de la prestació d'uns serveis determinats no ha de derivar la pèrdua per als administrats dels drets lingüístics que tenen reconeguts en llurs relacions amb les administracions públiques. Entendre-ho d'una altra manera comportaria facultar les administracions públi-

45. Sobre la pràctica de les administracions públiques d'encomanar la vigilància i la protecció d'edificis públics a les empreses de seguretat privada, vegeu I. Agirreazkuenaga, «Perfiles y problemática de la seguridad privada en el ordenamiento jurídico español», a *Revista de Administración Pública*, núm. 118, 1989, 103-135, especialment les pàgines 132-133. En aquest treball es recorda que l'article 11.1.c de la Llei orgànica 2/1986, de 13 de març, atribueix a les forces i cossos de seguretat de l'Estat exercir la funció de «vigilar y proteger los edificios e instalaciones públicos que lo requieran». Per a les comunitats autònomes que, conformement al que preveuen llurs estatuts, han creat uns cossos de policia propis, aquella mateixa Llei orgànica faculta aquests cossos per exercir la vigilància i la protecció dels edificis i de les instal·lacions de les comunitats autònomes respectives.

ques per burlar les seves obligacions lingüístiques simplement encomanant l'exercici de les funcions típicament públiques a subjectes privats.

Certament, potser basti el concepte d'Administració pública que hem manejat amb vista a aplicar el règim de l'oficialitat —concepte que comprèn els particulars quan obren per delegació o com a simples agents o mandatariis d'una Administració pública (vegeu la nota 33, *supra*)— per a poder equiparar les actuacions dels vigilants de seguretat quan exerceixen les funcions de vigilància i de protecció d'edificis i d'instal·lacions públiques a les actuacions que provenen d'una Administració pública. Això no obstant, per evitar qualsevol equívoc, seria desitjable que la Llei de normalització lingüística, a fi de garantir els drets lingüístics dels administrats, obligués a incloure una clàusula específica amb aquesta finalitat en tots aquells contractes que les administracions públiques facin amb empreses de seguretat per a prestar el servei de vigilància i de protecció d'edificis i d'instal·lacions públiques radicats a Catalunya. En definitiva, es tractaria de garantir que els vigilants de seguretat encarregats de la vigilància i de la protecció d'edificis tinguessin la capacitat lingüística deguda per assegurar el respecte dels drets lingüístics dels usuaris.

L'exposició que estic fent resultaria incompleta si no comentava, encara que sigui breument, les intervencions lingüístiques possibles en el règim de les concessions. En realitat, de les intervencions lingüístiques en les concessions d'un servei públic, ja n'he parlat, encara que d'una manera succinta, en tractar dels serveis públics prestats a través de les formes de gestió indirecta. És per això que per a aquest supòsit remeto al que he remarcat abans.⁴⁶ Tanmateix, encara hi ha dos tipus de concessions respecte a les quals convé introduir alguna precisió. Faig referència a aquelles concessions que faculden per exercir activitats que no són pròpiament un servei públic,⁴⁷ i a les de domini públic.

46. Potser seria convenient afegir respecte al règim de les concessions de serveis públics, a la vista del que s'ha esdevingut en algun servei públic rellevant de titularitat estatal, que l'Estat ha d'adoptar, llevat que la natura del servei ho faci impossible, les mesures necessàries i adequades que impedeixin que les seves entitats concessionàries puguin explotar els serveis ignorant completament alguna de les llengües oficials. Per aquesta raó em sembla greu, per exemple, que la Llei 10/1988, de 3 de maig, de televisió privada, no contingui cap previsió que obligui les societats concessionàries per a gestionar indirectament el servei públic de la televisió a emetre un percentatge mínim de programes, per a les zones territorials en què hi hagi més d'una llengua oficial, en la llengua oficial respectiva diferent del castellà.

A banda de la natura de servei públic essencial de titularitat de l'Estat que la Llei atribueix a la televisió, hi ha altres elements que justifiquen, al meu parer, la intervenció lingüística del legislador que es postula: a) El nombre reduït de concessions adjudicables —tres, segons l'article 4.3 de la Llei— que fa difícil que totes les llengües puguin entrar en competència adequadament; i b) La necessitat de compensar mínimament el desavantatge que suposa per a les llengües espanyoles diferents del castellà, dintre de la lliure competència del «mercado lingüístico», el deure constitucional de tots els espanyols de conèixer el castellà que estatueix l'article 3.1 de la Constitució. El deure constitucional de conèixer el castellà mira de garantir un vehicle que asseguri la comunicació entre tots els ciutadans espanyols; tanmateix, aquest deure també afavoreix, *de facto*, la marginació i l'assimilació de les altres llengües perquè les converteix en vehicles de comunicació inútils. És per esmenar aquest efecte pernicios, que pugna amb la mateixa Constitució (el preàmbul, l'article 3.2 i 3), que s'han d'adoptar mesures compensatòries raonables i proporcionades.

47. Encara que sigui una creença força estesa entre nosaltres, cal tenir present que l'equivalència entre concessió no demanial i servei públic no és certa. Tot reaccionant contra aquesta concepció errònia, J. L. Villar Ezcurra adverteix, oportunament, que: «Por último, y únicamente a nivel doctrinal, ha sido destacado como uno de los elementos constitutivos o fundamentales de la noción de servicio público el régimen concesional como forma de gestión. Ciertamente que este último aspecto no necesita siquiera comentarios para ser calificado de erróneo dado que ni todas las concesiones no demaniales son referibles al servicio público, ni éste admite como única forma de gestión la concesión administrativa». *Servicio Público...*, cit., pàg. 139.

En el cas de les primeres ja ens movem en el confí que separa, pel que fa a la intervenció lingüística, les relacions de natura pública de les relacions de natura privada. En funció del tipus d'activitat desplegada gràcies a la concessió, i per raó del grau d'exclusió que acompanyi l'adjudicació, caldrà decidir sobre la possibilitat de condicionar lícitament, sense necessitat d'altres títols o justificacions, els usos lingüístics del concessionari quan exerceix l'activitat, a través de la inclusió de prescripcions lingüístiques dintre dels termes, les clàusules i les condicions en què s'atorga la concessió.

Per al supòsit de les concessions demanials tampoc no es poden fer generalitzacions *a priori*. La casuística que presideix aquesta matèria fa difícil construir afirmacions vàlides per a tots els supòsits. Malgrat tot, hi ha casos en què el vincle públic que representa la concessió demanial autoritza el legislador a sotmetre l'adjudicació de la concessió al compromís i al compliment posterior d'uns requisits lingüístics determinats. Pensem, per exemple, en els quioscos de venda de revistes, de flors o de qualsevol altre objecte, que ocupen la via pública o que són a l'interior d'edificis o instal·lacions demanials, i que comporten un ús privatiu anormal encara que no impeditiu de l'ús general. En aquests supòsits i en d'altres de semblants considero que és possible articular lícitament una moderada intervenció lingüística en aspectes com la retolació externa del quiosc, els cartells que contenen la denominació dels productes o les llistes dels preus. El caràcter més aviat limitat de la intervenció que s'apunta es justifica en la circumstància que l'activitat que exerceixen els concessionaris, en els exemples citats, correspon a una explotació estrictament comercial, en comptes de correspondre a una activitat de servei públic. Però la intervenció és possible, malgrat la natura empresarial, comercial de mercat, de l'activitat del concessionari, en la mesura que és l'Administració qui confereix —constitueix— mitjançant la concessió un dret —el d'ocupar el domini públic— en favor de l'administrat, de manera que no preexisteix aquell dret potencialment en la seva esfera jurídica. Al seu torn, el nombre normalment reduït de concessions demanials atorgables, unit als efectes excloents —privatius— del seu règim, que impedeix una lliure competència veritable —també en l'aspecte «lingüístic»—, és un altre dels elements de la concessió de domini públic que permeten justificar la validesa d'intervencions lingüístiques com les indicades a fi de no deixar uns aspectes lingüístics determinats a l'atzar que representa la simple voluntat del concessionari.

Un altre exemple d'establiments que poden comportar una ocupació privativa del domini públic és el de les botigues instal·lades en els mercats de titularitat pública. Això no obstant, en aquest cas la intervenció lingüística es recolzarà, tant en l'ocupació del domini públic com, sobretot, en la concessió que atorga la gestió de l'establiment de venda d'aliments, servei essencial la prestació del qual requereix el suport de béns de domini públic.

Respecte a les activitats exercides en virtut de concessions demanials que s'han atorgat per explotar uns béns determinats que es qualifiquen de domini públic perquè estan afectats a la riquesa nacional, la intervenció lingüística legítima, en virtut del vincle de la concessió, caldrà determinar-la en funció de la intensitat de les relacions que el concessionari hagi d'establir amb els ciutadans en l'exercici de l'activitat que dugui a terme a partir de la concessió.

Per tancar aquests comentaris, importa afegir la precisió següent: la Llei hauria de distingir entre les relacions jurídiques ja constituïdes i les que es constitueixin en el futur, amb la finalitat de preveure, per a les primeres, sempre que sigui possible le-

galment, les mesures transitòries oportunes adreçades a adequar-les a les noves exigències.

XI. Les consideracions finals

Amb les concessions es posa punt final a aquesta reflexió sobre els subjectes, els sectors i les activitats que es veuen afectats directament per l'oficialitat, o per als quals és lícit de projectar part dels seus efectes o de les seves conseqüències jurídiques. És clar que les pàgines precedents no exhaurixen el tema. En aquest sentit, ja he advertit de les restriccions a què s'ha sotmès l'objecte d'estudi. Així mateix, una comprensió més acabada d'aquest exigiria de prosseguir amb l'anàlisi de les intervencions lingüístiques en l'àmbit d'allò «privat», cosa que ajudaria a tancar la delimitació d'allò «públic». Però aquesta reflexió complementària, tal com s'ha indicat, resta ajornada per a una altra ocasió.⁴⁸ Tanmateix, tinc la impressió que el conjunt de qüestions que s'ha anat esgranant permet adquirir una idea més exacta de l'extensió i dels límits de l'oficialitat, que era, en definitiva, l'objectiu proposat.

No voldria acabar sense fer una al·lusió breu a l'extensió que s'ha assignat finalment a allò «públic», la qual potser a més d'un li semblarà excessiva. Amb relació a això em permeto d'assenyalar que l'extensió conferida —el gruix de la qual prové de l'assumpció del criteri funcional com a complementari del criteri orgànic (assumpció que actua, segons s'ha vist, en d'altres latituds)— sempre l'he construïda a partir de l'existència d'un vincle públic en l'activitat o la relació jurídica, vincle que solament per a alguns supòsits he considerat prou satisfet amb la simple existència d'una vigorosa intervenció administrativa en l'activitat.

Nogensmenys, una raó de fons, de més transcendència, justifica l'extensió d'allò «públic» en els termes que han estat exposats. Si bé l'oficialitat va néixer, segons ja concixem, per assegurar la comprensió del dret, en aquests darrers anys ha adquirit una altra funció, veritablement cabdal, que no s'ha de desconèixer: la funció de garantir drets lingüístics als ciutadans.⁴⁹ Des d'aquesta nova perspectiva, reduir tots els efec-

48. El lector interessat en les intervencions lingüístiques en l'àmbit de les relacions privades pot consultar alguns exemples d'aquestes intervencions, avalades pels tribunals constitucionals respectius, a A. Milian i Massana, «Derechos lingüísticos y derechos fundamentales ...», cit., pàg. 100; del mateix autor, *Drets lingüístics i dret fonamental a l'educació...*, cit., on es posen en relleu nombroses intervencions lingüístiques en el camp de l'educació, força de les quals també afecten els centres de titularitat privada. En aquest llibre es comenten, així mateix, algunes intervencions lingüístiques en sectors privats diferents dels de l'ensenyament (pàg. 192-194, particularment a la nota 12, i pàg. 272-273, en especial a la nota 63). Vegeu també el que comento en el meu treball «La España plurilingüe: breves consideraciones sobre los procesos de normalización lingüística», dins M. Ballbé Mallol, J. Ferrer i Jacas, *Informe Pi i Sunyer sobre Comunidades Autónomas 1993*, Barcelona, Fundació Carles Pi i Sunyer d'Estudis Autònomic i Locals, 1994, 578-594, pàg. 591-592.

49. La circumstància que les administracions públiques s'hagin convertit fonamentalment en prestadores de serveis ha contribuït decisivament a aquesta evolució del sentit de l'oficialitat. En un altre ordre de coses, recordem que, així mateix, aquesta mateixa configuració de les administracions com a gestores dels serveis públics ha estat un factor que ha afavorit el reconeixement de l'ús cooficial de les llengües allí on n'hi havia diverses. És per això que, contràriament, segons explica assenyadament B. de Witte, els arguments contraris a aquell reconeixement tenien més força «when administrative and judicial activities were perceived more as the exercise of state authority than as the provision of a public service, more a matter of largesse than of right». B. de Witte, «Conclusion: A Legal Perspective», dins S. Vilfan (ed.), *Ethnic Groups*

tes de l'oficialitat al cercle estricte de les administracions públiques, avui en transformació constant, suposaria fer dependre l'abast de l'efectivitat dels drets lingüístics reconeguts al simple arbitri, i de vegades caprici, de les reconversions d'organització que s'hi fessin. Com és fàcil d'imaginar, l'aleatorietat i la imprevisibilitat que comportaria aquella dependència no estaria d'acord amb la missió fonamental que correspon actualment a l'oficialitat de garantir uns drets lingüístics mínims als ciutadans.

Barcelona-Bellaterra, maig del 1996