

El multilingüisme: una qüestió d'Estat? L'avaluació de la política lingüística de l'Estat espanyol a través del concepte *disponibilitat lingüística*

*Multilingualism: A matter of national concern?
Assessing Spain's language policy
through the concept of language availability*

Vicent CLIMENT-FERRANDO
Universitat Pompeu Fabra

Data de recepció: 1 de març de 2021

Data d'acceptació: 7 de maig de 2021

RESUM

Aquest article analitza la política lingüística de l'Estat respecte a les llengües territorials espanyoles diferents del castellà. Es proposa el concepte *disponibilitat lingüística* —entès com la possibilitat de la ciutadania d'utilitzar una llengua territorial en els serveis públics estatals— per avaluar en quina mesura l'Estat (in)compleix les disposicions normatives nacionals i els compromisos polítics internacionals jurídicament vinculants de desplegar una política lingüística relativa a les llengües de l'Estat. L'aplicació del concepte *disponibilitat lingüística* per analitzar la política lingüística de l'Estat —entesa com a política pública— ens permetrà obtenir una radiografia del compromís real i efectiu de l'Estat envers el multilingüisme propi.

PARAULES CLAU: política lingüística pública, disponibilitat lingüística, multilingüisme, Estat espanyol, llengües territorials, llengües minoritàries.

ABSTRACT

This article analyses the language policy in Spain vis-à-vis its territorial languages other than Spanish, often referred to as *regional or minority languages* (RMLs). We use the concept of *language availability* – understood as the possibility of using any official language in the State's public services – to assess Spain's degree of (in)compliance of the country's legal requirements and the legally-binding international commitments on language policy. The application of the concept of *language availability* to analyse Spain's language policy – conceived as a public policy – will provide an accurate overview of the current state of affairs regarding the country's language policy and its commitment to multilingualism.

KEYWORDS: public language policy, language availability, multilingualism, Spain, regional languages, minority languages.

CORRESPONDÈNCIA: Vicent Climent-Ferrando. Universitat Pompeu Fabra. Departament de Traducció i Ciències del Llenguatge. Càtedra UNESCO de Polítiques Lingüístiques per al Multilingüisme. Carrer de Roc Boronat, 138. 08018 Barcelona. A/e: vicent.climent@upf.edu. A/I: <https://www.upf.edu/web/catedra-unesco-politiques-multilinguisme>.

1. INTRODUCCIÓ

Es debats sobre les llengües de l'Estat emergeixen periòdicament en l'arena pública, amb posicionaments sovint molt polaritzats. El 3 de desembre de 2020, deu partits polítics¹ amb representació al Congrés dels Diputats presentaven la Proposició no de Llei sobre la realitat plurilingüe i la igualtat lingüística de l'Estat,² una iniciativa a favor de l'ús de les llengües espanyoles en l'àmbit públic estatal més enllà del castellà. L'11 de març de 2021, la proposta era debatuda i rebutjada al Congrés dels Diputats. Era la darrera de moltes propostes adreçades a donar visibilitat i suport al multilingüisme propi de l'Estat.

L'objectiu d'aquest article és analitzar la política lingüística de l'Estat relativa a les llengües territorials i avaluar-ne el desplegament. Més enllà de la Constitució, que inclou cinc referències a les llengües de l'Estat però que regula l'oficialitat lingüística només a través de l'article 3, existeixen tot un seguit de disposicions jurídiques que obliguen l'Administració General de l'Estat (AGE) i els organismes públics a desenvolupar una política lingüística que garanteixi un servei públic en llengües territorials a banda del castellà. Aquestes obligacions lingüístiques provenen tant de la jurisprudència del Tribunal Constitucional com dels preceptes normatius nacionals i dels compromisos polítics internacionals ratificats per l'Estat.³

Per avaluar la política lingüística de l'Estat, aplicarem el concepte *disponibilitat lingüística*. Torner (2001) fa referència a aquest concepte per analitzar el procés d'elaboració i negociació al Parlament de Catalunya de la Llei de política lingüística de 1998 i el defineix com «la disposició per part dels *agents* [entesos com a Administració, empresa pública o empresa de servei públic] de prestar l'atenció o el servei en la llengua del ciutadà o del consumidor usuari» (2001: 435). Torner remarca que el concepte es plantejava en principi respecte del català i tenia com a objectiu facilitar-ne l'extensió en l'àmbit socioeconòmic, en l'Administració de justícia i també en l'AGE a Catalunya.

Les referències més recents del concepte les trobem en l'anàlisi de l'Estatut d'autonomia de Catalunya (EAC) del 2006 que en fan diversos autors, especialment sobre la seva utilitat en relació amb els drets lingüístics en l'àmbit del consum. Així, segons Ridaó (2018), l'article 34.1 de l'EAC estén a l'àmbit de les relacions interprivades el dret d'opció lingüística, de manera que les entitats, les empreses i els establiments oberts al públic queden subjectes al deure de *disponibilitat lingüística* en els termes establerts per la llei. Altres autors, com Bernat Joan (2016), esmenten la utilitat del

1. Unidas Podemos, Esquerra Republicana de Catalunya, Bildu, Partit Nacionalista Basc, Junts per Catalunya, Partit Demòcrata Europeu Català, Más País, Compromís, Candidatura d'Unitat Popular i Bloc Nacionalista Gallec.

2. CONGRÉS DELS DIPUTATS (2020), *Butlletí Oficial de les Corts Generals* (en línia), sèrie D, núm. 205, p. 34, <https://www.congreso.es/public_oficiales/L14/CONG/BOCG/D/BOCG-14-D-205.PDF#page=34>.

3. Per a una anàlisi en detall de les obligacions estatals, consulteu *Informe de diagnóstico sobre el grado de cumplimiento del uso de las lenguas cooficiales en la AGE* (2019).

concepte com a garantia de drets lingüístics dels consumidors a les Illes Balears. En la mateixa línia, Alfons i Francesc Esteve (2019) fan referència a aquest concepte, aplicat al País Valencià, en uns termes i objectius semblants als dels autors anteriors.

Prenent com a base aquestes reflexions, aplicarem el concepte *disponibilitat lingüística* al nostre objecte d'estudi —l'avaluació de la política lingüística de l'Estat— i el definim com la *possibilitat de la ciutadania d'utilitzar una llengua territorial, sempre que ho vulgui, en els serveis en què l'AGE està obligada a prestar en llengües cooficials més enllà del castellà*. L'aplicació del concepte *disponibilitat lingüística*, per analitzar el compliment de les obligacions lingüístiques de l'AGE, ens permet obtenir una radiografia acurada del grau de desenvolupament de la política lingüística de l'Estat. Ens ofereix, en definitiva, la possibilitat d'avaluar el compromís de l'Estat envers el multilingüisme propi, és a dir, respecte a totes les llengües territorials d'Espanya.

L'article parteix de la conceptualització de la política lingüística com a política pública. La política i la planificació lingüístiques sorgeixen, com a disciplines autònomes, en el darrer terç del segle xx del contacte de la sociolingüística amb altres matèries com ara el dret o la politologia, entesa aquí com a actuació conscient en els afers públics (Pueyo i Turull, 2003). Com afirma Branchadell, «[u]na circumstància interessant és que des de la formació de la disciplina [de la política i la planificació lingüístiques] els estudiosos l'han abordada com un conjunt de decisions públiques, cosa que ha facilitat que sigui analitzada com una política pública més» (2005: 15).

Tot i que la interrelació actual dels plantejaments sociolingüístics amb els politològics i els jurídics és evident en l'estudi de les polítiques lingüístiques públiques, els debats han estat històricament enfocats des de l'àmbit de la sociolingüística. En trobem nombrosos exemples, que van des de les reflexions primerenques d'un dels pares de la sociolingüística catalana, Ninyoles (1976, 1977 i 1989), continuant amb Pueyo i Turull (2003), Pradilla (ed.) (2004), Boix-Fuster (2004), Marí (2004) o, més recentment, Garaio (2018) o Bastardas (2020), entre molts d'altres. En paral·lel, existeixen també nombroses reflexions fetes des de l'àmbit jurídic, com ara Marçet (2013), Milian (2011, 2016 i 2019), Pons-Parera (2019), Ridao (2018), Segura (2019) o Tasa (2016, 2017 i 2019), entre d'altres.⁴

Els debats lingüístics conceptualitzats i analitzats estrictament des de la politologia i, concretament, des del marc de les polítiques lingüístiques públiques, són molt més escassos, si més no al nostre territori. Branchadell (2005) fa una aproximació a la política lingüística com a política pública des de la teoria política i esmenta altres autors anteriors, com Argelaguet (1996) i Ager (1996). És simptomàtic el títol que dona el mateix Branchadell a un dels seus treballs, «La contribució (escassa i poc reconeguda) de la ciència política a l'estudi de la relació entre llengua i societat» (2011). Més recentment, trobem estudis de Bodoque (2020), aplicats sobretot al cas

4. Per a una anàlisi recent (2019) i concreta sobre la legislació lingüística a l'Estat, vegeu el monogràfic «40 anys de legislació lingüística: balanç i reptes de futur», a la *Revista de Llengua i Dret*, 72 (en línia), <<http://revistes.eapc.gencat.cat/index.php/rld/issue/view/n72>>.

valencià, o de manera interdisciplinària entre la politologia i el dret —com ara Bodoque i Tasa (2019).

Des del vessant politològic, la política lingüística és definida per Branchadell com «una política pública destinada a l'establiment, el manteniment o la transformació d'un règim d'oficialitat i d'un règim d'intervencionisme. Des d'aquesta perspectiva, l'objectiu de tota política lingüística pot ser el manteniment o la transformació de l'*statu quo* lingüístic» (2005: 95). Tenint en compte aquesta conceptualització de la política lingüística com a política pública, el nostre treball analitza el grau de compliment per part de l'Estat (el grau de manteniment o de transformació, seguint els termes de Branchadell) de les seves obligacions jurídiques en matèria lingüística a través del concepte *disponibilitat lingüística*.

Per entendre l'organització lingüística de l'Estat, dividim l'article en tres parts. A la primera s'exposen les dades sociolingüístiques de les llengües de l'Estat —quant es llengües i quants parlants hi ha—, a la segona se'n descriu el marc jurídic i a la tercera s'analitza el desplegament de la política lingüística a partir del concepte *disponibilitat lingüística*.

2. MÈTODES

Per poder mesurar la *disponibilitat lingüística*, hem analitzat els principals serveis públics als quals l'AGE ha de prestar un servei multilingüe en les llengües cooficials de l'Estat. Són els següents:

- a) Webs institucionals de l'Estat.
- b) Impresos, cartelleria i senyalitzacions.
- c) Capacitació lingüística del personal destinat en serveis a les comunitats autònomes amb més d'una llengua oficial.
- d) Campanyes institucionals de publicitat i comunicació, atenció de queixes i cartes de serveis.

Pel que fa als webs institucionals, s'ha analitzat la *disponibilitat lingüística* dels vint-i-tres ministeris i dotze organismes públics.⁵ Quant a les dades relacionades amb els impresos, la capacitació lingüística i les campanyes de comunicació, s'han consultat diverses fonts secundàries. Cal remarcar la radiografia lingüística feta a *Informe de diagnóstico sobre el grado de cumplimiento del uso de las lenguas cooficiales en la AGE* (en endavant *Informe de diagnóstico*) (2019), publicat per l'Oficina de Llengües Oficials, organisme que depèn del Ministeri de Política Territorial i Funció Pública que té com a objectiu principal el desenvolupament de la política lingüística de l'Estat (i que analitzarem més endavant).

5. Tribunal Constitucional, Casa Reial, Centre Nacional d'Intel·ligència (CNI), Aena, Institut Nacional de la Seguretat Social (INSS), Servei Públic d'Ocupació Estatal (SEPE), Consell d'Estat, Tribunal de Comptes, Defensor del Poble, Consell Superior d'Investigacions Científiques (CSIC), Adif i Agència Tributària.

Una font d'informació secundària consultada cabdal han estat els informes experts publicats en el marc de la Carta Europea de Llengües Regionals o Minoritàries (CELRoM) del Consell d'Europa, ratificada per l'Estat espanyol el 2001 i, en conseqüència, jurídicament vinculant. Així, s'han analitzat els sis informes de l'Estat, els cinc informes de seguiment del Comitè d'Experts de la CELRoM i els cinc informes del Comitè de Ministres. Els informes de la CELRoM tenen una utilitat valuosa perquè ens permeten fer un seguiment periòdic —i, per tant, longitudinal— de l'evolució i del grau de desenvolupament de la política lingüística de l'Estat respecte a les seves llengües territorials, en els termes ratificats a la Carta. Així doncs, representen una font important amb vista a mesurar el grau de *disponibilitat lingüística* dels serveis públics estatals. A aquesta font d'informació, cal afegir-hi l'informe del relator especial de les Nacions Unides per a les minories de l'Estat (2020), que conté una anàlisi de l'estat de protecció de les minories, incloent-hi les lingüístiques, d'Espanya.

L'anàlisi ha estat complementada amb entrevistes als responsables de política lingüística de les diferents comunitats autònomes amb llengua oficial, a tècnics de les delegacions del País Basc i Catalunya davant la Unió Europea (en relació amb la política lingüística de l'Estat a la UE) i a la responsable de l'Oficina de Llengües Oficials de l'Estat.⁶ Aquesta informació ha estat cabdal per comprendre moltes accions, però, també, inaccions i silencis quant al desplegament de la política lingüística de l'Estat. Com ens recorden Boix i Vila (1998), «molt sovint, una política es caracteritza per l'absència de decisions o d'intervencions explícites» (Pueyo i Turull, 2003: 22).

3. RESULTATS

3.1. Una aproximació sociolingüística de les llengües de l'Estat

L'Estat espanyol es caracteritza per ser un dels estats lingüísticament més diversos d'Europa. Al voltant del 45 % de la població viu en un territori en què es parla una llengua territorial diferent del castellà. A onze de les disset comunitats autònomes de l'Estat i a les dues ciutats autònomes de Ceuta i Melilla es parlen llengües territorials (Brohy *et al.*, 2019). Això no significa que el 45 % de la població de l'Estat parli una llengua territorial de manera freqüent, sinó que gairebé la meitat de la

6. Violeta Tomás, responsable de l'Oficina de Llengües Oficials; Ester Franquesa, directora general de Política Lingüística (DGPL) de Catalunya (2013-2021); Beatriu Defior, directora general de Política Lingüística de les Illes Balears; Valentín García, secretari general de Política Lingüística de Galícia; Miren Dobaran, viceconsellera de Política Lingüística del País Basc; Mikel Arregi, director gerent d'Euskara-bidea (Navarra); Patxi Baztarrika (2005-2009 i 2012-2016), exviceconseller de Política Lingüística del País Basc; Antoni Torras, tècnic de la delegació de la Generalitat de Catalunya a Brusselles, i Camila de Epalza, tècnica de la delegació del País Basc a Brusselles. La DGPL de la Generalitat Valenciana no ha respost a la nostra petició.

població de l'Estat resideix en contextos tradicionalment multilingües. A això, caldria afegir-hi les llengües de la immigració, sobre les quals no entrem en aquesta recerca.

Per bé que l'Estat reconeix que el plurilingüisme constitueix un dels seus trets essencials, admet que «no se dispone de información precisa acerca las lenguas que se hablan en España, y, sobre todo, en qué medida se habla cada una en las Comunidades Autónomas [...] ni el grado de conocimiento de las mismas, basado en un sistema homologable y contrastable de información».⁷ Aquesta absència ha estat evidenciada reiteradament pel Comitè d'Experts de la CELRoM: «en les rondes d'avaluació prèvies, el Comitè d'Experts va encoratjar les autoritats espanyoles a realitzar enquestes per tal de tenir dades acurades sobre el nombre de parlants i la seva distribució geogràfica».⁸

Malgrat aquestes recomanacions reiterades, l'Estat encara no disposa de dades sociolingüístiques homogènies d'àmbit estatal. Per a una anàlisi acurada, cal recórrer a dades provinents de les enquestes de les comunitats lingüístiques, basant-nos en dues premisses: l'absència de dades per a totes les llengües i l'heterogeneïtat metodològica. La taula 1 n'ofereix una síntesi.

TAULA 1
Les llengües de l'Estat: una aproximació sociolingüística

<i>Llengua</i>	<i>Territorial a</i>	<i>Nombre de parlants aproximat</i>	<i>Percentatge</i>
amazic	Melilla	sense dades	
àrab de Ceuta	Ceuta	35.315	42 % del total d'habitants de Ceuta (84.085 el 2019)
aragonès	Aragó	25.556	1,9% del total d'habitants de l'Aragó
aranès/occità	Vall d'Aran, Catalunya	5.087	60 % del total d'habitants de la Vall d'Aran (9.983 persones el 2018)
asturià/bable/ asturleonès	Astúries	246.720	24 % del total d'habitants d'Astúries (1.028.000 persones el 2018)
	Cantàbria	sense dades	
	Castellà i Lleó (lleonès)	3.000-5.000	dades aproximades no oficials

7. *Informe de diagnóstico sobre el grado de cumplimiento de las lenguas cooficiales en la Administración General del Estado*, 2019, p. 12.

8. Quart informe de seguiment del Comitè d'Experts de la CELRoM (2016).

TAULA 1 (Continuació)
 Les llengües de l'Estat: una aproximació sociolingüística

Llengua	Territorial a	Nombre de parlants aproximat	Percentatge
basc/èuscar	País Basc	631.384	28,6 % del total d'habitants al País Basc (1.864.380, dades del 2016)
	Navarra	68.946	13 % del total d'habitants de Navarra (533.602)
caló/romaní	no territorial	sense dades	
castellà/espanyol	tot el territori	46.035.000	98,9 % de la població
català/valencià	Catalunya	6.132.605	81,2 % de la població de Catalunya
	País Valencià	2.535.171	50,9 % de la població del País Valencià
	Illes Balears	903.000	80 % de la població de les Illes Balears
	Aragó (Franja)	33.743	80,2 % de la població de la Franja
	el Carxe (Múrcia)	485	
gallec	Galícia	2.160.000	88 % de la població
	Castella i Lleó	22.000	dades aproximades
	Astúries (amb el nom <i>gallec/asturià</i>)	25.000	dades aproximades
	Extremadura (amb el nom <i>fala</i>)	4.300	dades aproximades
portuguès	Extremadura	10.000	dades aproximades

FONT: Elaboració pròpia a partir de diverses fonts.⁹

9. Àrab a Ceuta (Moscoso, 2015); aragonès (cinquè informe CELRoM, 2014-2016); aranès (*Enquesta d'usos lingüístics de la població*, 2018); asturià (*III Encuesta sociolingüística de Asturias*, 2017; cinquè informe CELRoM, 2014-2016); castellà (*Informe de diagnóstico sobre el grado de cumplimiento del uso de las lenguas cooficiales en la Administración General del Estado*, 2019); èuscar (*VI Encuesta sociolingüística*, 2016); català (Catalunya: *Enquesta d'usos lingüístics de la població*, 2018; País Valencià: *Enquesta d'usos i coneixement del valencià 2015*; Illes Balears: *Enquesta d'usos lingüístics a les Illes Balears 2014*; Aragó: *Els usos lingüístics a la Franja 2014*; el Carxe (Navarro Sánchez, 2018)); gallec (*Enquisa estrutural a fogares*, 2018), i gallec a Astúries, Castella i Lleó i Extremadura: MERCATOR EUROPEAN RESEARCH CENTRE ON MULTILINGUALISM AND LANGUAGE LEARNING, *Galician, the Galician language in education in Spain*, 2a ed., 2016.

L'anàlisi de les dades ens indica que a l'Estat hi ha aproximadament tretze milions de persones —un 30 % de la població total— que parlen una llengua territorial diferent del castellà, mentre que el castellà és parlat per uns quaranta-sis milions de persones. La figura 1 il·lustra la distribució de la diversitat lingüística territorial.

FIGURA 1
Les llengües de l'Estat



FONT: Adaptat de Brohy *et al.*, 2019.¹⁰

3.2. El marc normatiu de les llengües de l'Estat

Per poder fer una avaluació acurada de la política lingüística de l'Estat, cal exposar-ne succintament el marc normatiu, que ens permetrà conèixer les obligacions jurídiques de l'Estat en matèria de llengües.

10. Tal com afirma Gargallo Gil, a «*Espanya plurilingüe: la diversitat lingüística i la diversitat dels lingüistes*» (2004), hi ha una gran diversitat sobre denominacions i delimitacions lingüístiques. Aquest mapa representa, per tant, una aproximació, amb les dades dels autors anteriorment esmentats, sabent que hi ha altres mapes lingüístics. Al País Valencià i a Navarra s'ha marcat tota la comunitat perquè el valencià i l'èuscar, respectivament, són oficials a tot el territori (juntament amb el castellà); tanmateix, cal dir que hi ha zones predominantment castellanòfones a tots dos territoris. A les llengües territorials representades, caldria afegir-hi el romaní/caló —llengua no territorial i, per tant, no representada al mapa— i les llengües de signes espanyola i catalana (amb un cert reconeixement a Espanya i a Catalunya).

El primer element que cal analitzar és la norma primera de l'Estat —la Constitució—, que fa cinc referències¹¹ a les llengües de l'Estat. Com apuntàvem anteriorment, només l'article 3 es refereix a l'oficialitat lingüística, en els termes següents:

- 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.
- 3.2. Les altres llengües espanyoles seran també oficials en les respectives comunitats autònomes d'acord amb els seus estatuts.
- 3.3. La riquesa de les diferents modalitats lingüístiques d'Espanya és un patrimoni cultural que serà objecte d'especial respecte i protecció.

De la Constitució, se'n desprenen quatre observacions: el castellà és l'única llengua oficial de l'Estat, és de coneixement obligat, no s'hi esmenta cap altra llengua i parla de «modalitats lingüístiques» (sense definir-ne el significat).

Hi ha una bibliografia extensa sobre l'ordenament jurídic de les llengües de l'Estat, citada en la introducció d'aquest treball. D'una manera molt succinta, sintetitzem en tres punts principals l'anàlisi que se'n fa:

1. Existeix desigualtat lingüística. Alguns autors utilitzen els conceptes *jerarquia lingüística* (Milian, 2011 i 2016; Tasa, 2016, 2017 i 2019) o *asimetria lingüística* (Segura, 2019) per referir-se a aquesta desigualtat. El castellà és l'única llengua esmentada de coneixement obligat.

2. L'article 3.2 remet als estatuts d'autonomia la determinació d'oficialitat de les llengües territorials. Alguns estatuts van atorgar la condició no només de *llengua oficial* sinó també de *llengua pròpia*, de manera que se'n derivés un criteri en favor de la normalització, desenvolupat per les comunitats autònomes (Ridao, 2019).

3. L'article 3.3 no ha estat desenvolupat legalment ni considerat per la jurisprudència. Nombrosos experts opinen que seria la base d'una legislació lingüística estatal (Arzoz, 2009; Marcet, 2013).

La taula 2 il·lustra gràficament el marc legal de les llengües de l'Estat.

A partir de l'anàlisi feta, observem sis nivells de jerarquia:

1. Oficialitat constitucional plena. Dret i deure de conèixer el castellà a tot l'Estat. Oficialitat també estatutària als territoris amb una altra llengua oficial.

2. Oficialitat estatutària. Oficialitat i consideració de llengua pròpia de quatre llengües —basc, català/valencià, gallec i aranès— en sis estatuts d'autonomia (País Basc, Navarra, Catalunya, Illes Balears, País Valencià, Galícia).

3. Reconeixement legal específic en dos estatuts (Astúries per a l'asturià/bable i Castella i Lleó per al lleonès i per al gallec).

4. Reconeixement legal genèric a les «llengües i modalitats lingüístiques» del territori, sense especificar les llengües que s'hi parlen (Aragó i Extremadura).

11. Per consultar les referències exactes, vegeu el web de drets lingüístics de la Universitat d'Alacant, <https://sl.ua.es/en/dinamitzacio/dinamitzacio/constitucio-1978-drets-linguistics.html>.

TAULA 2
El marc legal de les llengües de l'Estat

Llengua	Parlada a	Reconeixement legal	Nivell
amazic	Melilla	nul	
àrab de Ceuta	Ceuta	nul	
aragonès	Aragó	reconeixement genèric «llengües i modalitats lingüístiques de l'Aragó», sense referència a la llengua	Estatut d'Aragó
aranès/occità	Catalunya (Vall d'Aran)	oficial pròpia	Estatut de Catalunya
asturià/bable/lleonès	Astúries	reconeixement de protecció i promoció	Estatut d'Astúries
	Lleó	«objecte de protecció específica»	Estatut de Castella i Lleó
	Cantàbria	nul	
basc/èuscar	País Basc	oficial pròpia	Estatut del País Basc
	Navarra	oficial i pròpia (part del territori)	Estatut de Navarra
caló/romaní	No territorial	sense dades	
castellà/espanyol	tot el territori	doble oficialitat	Constitució i diversos estatuts
català/valencià	Catalunya	oficial pròpia	Estatut de Catalunya
	Comunitat Valenciana	oficial pròpia	Estatut de la Comunitat Valenciana
	Illes Balears	oficial pròpia	Estatut de les Illes Balears
	Aragó	reconeixement genèric «llengües i modalitats lingüístiques de l'Aragó», sense referència a la llengua	Estatut d'Aragó
	el Carxe (Múrcia)	cap reconeixement estatutari	acords d'ajuntaments i de l'Acadèmia Valenciana de la Llengua (Iecla, 2005; Jumilla i Favarella, 2010)

TAULA 2 (Continuació)
El marc legal de les llengües de l'Estat

Llengua	Parlada a	Reconeixement legal	Nivell
gallec	Galícia	oficial pròpia	Estatut de Galícia
	Castella i Lleó	«respecte i protecció»	Estatut de Castella i Lleó
	Astúries	«respecte i protecció»	article 2 de la Llei 1/1998, del 23 de març, d'ús i promoció del bable/asturià ¹²
	Extremadura («A Fala»)	«bé d'interès cultural»	Decret 45/2001, del 20 de març, pel qual es declara «bé d'interès cultural “A Fala”»
portuguès	Extremadura	reconeixement genèric «trets lingüístics» d'Extremadura, sense referència a cap llengua	Estatut d'Extremadura

FONT: Elaboració pròpia a partir de diverses fonts.¹³

5. Reconeixement (no estatutari, pel Decret 45/2001) de «A Fala» com a «bé d'interès cultural» l'any 2001 a Extremadura.

6. Cap reconeixement estatutari (l'amazic, el caló, l'àrab o el català a Múrcia).

3.3. Radiografia de la política lingüística de l'Estat: una anàlisi

Malgrat que les disposicions constitucionals semblen derivar a les comunitats autònomes la responsabilitat de desplegar una política lingüística per a les llengües diferents del castellà, existeixen disposicions jurídiques que obliguen l'AGE a desenvolupar una política lingüística per a aquestes llengües.

La primera font d'obligacions procedeix de la legislació i de la jurisprudència del Tribunal Constitucional. Tal com es desprèn del Reial decret 905/2007:

El establecimiento por la Constitución del carácter oficial de las lenguas de las comunidades autónomas, junto con el castellano, lengua oficial del Estado, en los respectivos territorios de aquéllas se ha vinculado, en la interpretación realizada por el Tribunal Constitucional, a lo que se conoce como principio de territorialidad de su carácter oficial. Esto significa que aquella declaración vin-

12. Tot i que la Llei 1/1998 s'anomena *d'ús i promoció del bable/asturià*, l'article 2 també fa referència al gallec, denominat «gallec/asturià».

13. Brohy *et al.* (2019), Tasa (2016), Costas i Expósito (2016) i la consulta dels estatuts i de les disposicions lingüístiques esmentats.

cula a todos los poderes públicos radicados en los correspondientes territorios, incluidos, por tanto, los del Estado en sentido estricto.

En d'altres paraules, l'Estat ha de garantir la *disponibilitat lingüística* dels seus serveis presents a territoris amb llengües oficials —és a dir, basc, català, gallec i occità. La resta de llengües territorials en queden excloses.

La segona font prové dels acords internacionals signats per l'Estat en matèria de llengües; principalment, dos: la CELRoM (2001) i els acords bilaterals Estat-UE (2005-2009).

Els apartats següents n'avaluen el grau de compliment a partir del concepte *disponibilitat lingüística*. L'anàlisi es dividirà en tres parts: la *disponibilitat lingüística* a l'AGE; l'anàlisi de la creació del Consell de les Llengües Cooficials i l'Oficina de Llengües Oficials (2007), i l'anàlisi dels compromisos internacionals de l'Estat en matèria lingüística (CELRoM, 2021, i acords bilaterals Estat-UE, 2005-2009).

3.3.1. La *disponibilitat lingüística* a l'AGE: una anàlisi

Per avaluar la política lingüística de l'AGE, hem analitzat la *disponibilitat lingüística* dels serveis públics dels àmbits següents:¹⁴

- Webs institucionals.
- Impresos, cartelleria i senyalitzacions.
- Capacitació lingüística del personal destinat en serveis a les comunitats autònomes amb més d'una llengua oficial.
- Campanyes institucionals de publicitat i comunicació, atenció de queixes i suggeriments i cartes de serveis.

3.3.1.1. *Disponibilitat lingüística* als webs institucionals

S'han analitzat trenta-cinc webs, vint-i-tres ministeris i dotze organismes públics. Aquesta anàlisi ens ha permès obtenir una radiografia acurada del grau de *disponibilitat lingüística* existent.

La primera observació que constatem és la presència de pestanyes lingüístiques a la pàgina principal en gairebé tots els casos. Hi apareixen totes les llengües oficials llevat de l'aranès. Quan passem a l'anàlisi d'un segon nivell, el contingut estàtic, observem una manca de coherència evident: mentre que els botons de navegació sovint estan traduïts, el contingut estàtic no sempre es troba disponible en la llengua triada i

14. Val a dir que no són els únics àmbits en què l'AGE ha de prestar serveis en llengües cooficials diferents del castellà. Entre d'altres, podem esmentar l'àmbit dels mitjans de comunicació públics, regulat en l'article 20 de la Constitució. Aquesta anàlisi mereixeria, per si sola, un treball de recerca complet i depassa, per tant, els objectius d'aquest article.

hi apareix, per defecte, en castellà. Un tercer nivell seria el contingut completament disponible en la llengua triada, opció completament inexistent.

Una segona observació és la incongruència en el tractament de la unitat de la llengua catalana. Trobem una majoria de webs que diferencien *català* i *valencià*, sobretot en els organismes públics.

Aquesta *disponibilitat lingüística* quasi nul·la és ressaltada unànimement per tots els responsables de política lingüística de les llengües oficials a les entrevistes, que en fan una avaluació clarament negativa, i es constata així que els avenços han estat mí-nims. La responsable de l'Oficina constata també les mancances i afirma que «les traduccions no són sempre homogènies ni arriben als continguts dinàmics, tot i que hi ha un interès per part de l'AGE a valorar els seus punts febles». L'*Informe de diagnòstic* (2019: 36-37) arriba a les mateixes conclusions, que justifica de la manera següent:

[...] algunas unidades han justificado la decisión de traducir únicamente algunas informaciones de las páginas web (principalmente el contenido estático) en el elevado esfuerzo, tanto humano como económico, que supondría.

La taula 3 en resumeix l'anàlisi. Per tal d'oferir una radiografia més acurada del grau de *disponibilitat lingüística*, hem anat més enllà de valors dicotòmics *sí/no* i hem establert el que denominem *gradació acumulativa* en tres nivells (1: pestanyes multi-lingües, 2: contingut estàtic i 3: disponibilitat lingüística plena). Inclou també una columna referent al secessionisme lingüístic detectat.

TAULA 3
Grau de 'disponibilitat lingüística' als ministeris

Ministeri	1 Pestanyes lingüístiques	2 Contingut estàtic	3 Contingut complet	Secessionisme lingüístic
Presidència	sí	no (només algunes etiquetes de navegació)	no	sí
Agricultura, Pesca i Alimentació	sí	no (només algunes etiquetes de navegació)	no	sí
Afers econòmics i transformació digital	sí	no (només algunes etiquetes de navegació)	no	no
Afers exteriors, Unió Europea i Cooperació	sí	no (només algunes etiquetes de navegació)	no	no
Ciència, Innovació i Universitats	sí	no	no	sí

TAULA 3 (Continuació)
Grau de 'disponibilitat lingüística' als ministeris

<i>Ministeri</i>	<i>1 Pestanyes lingüístiques</i>	<i>2 Contingut estàtic</i>	<i>3 Contingut complet</i>	<i>Secessionisme lingüístic</i>
Consum	sí	no (només algunes etiquetes de navegació)	no	sí
Cultura i Esport	sí	no (només algunes etiquetes de navegació)	no	sí
Defensa	sí	no	no	no
Drets Socials i Agenda 2030	sí	no (només algunes etiquetes de navegació)	no	sí
Educació i Formació Professional	sí	no (només algunes etiquetes de navegació)	no	no
Hisenda	sí	sí	no	no
Igualtat	sí	no	no	no
Inclusió, Seguretat Social i Migracions	sí	no (només algunes etiquetes de navegació)	no	no
Indústria, Comerç i Turisme	sí	sí (no tot)	no	no
Justícia	sí	no (només algunes etiquetes de navegació)	no	sí
Presidència, Relació amb les Corts i Memòria Democràtica	sí	no (només algunes etiquetes de navegació)	no	no
Política Territorial i Funció Pública	sí	no (només algunes etiquetes de navegació)	no	sí
Sanitat	sí	no (només algunes etiquetes de navegació)	no	sí
Treball i Economia Social	sí	no	no	no
Transport, Mobilitat i Agenda Urbana	no	no	no	—

TAULA 3 (Continuació)
Grau de 'disponibilitat lingüística' als ministeris

Ministeri	1 Pestanyes lingüístiques	2 Contingut estàtic	3 Contingut complet	Secessionisme lingüístic
Universitats	sí	no (només algunes etiquetes de navegació)	no	sí
Interior	sí	no (només algunes etiquetes de navegació)	no	sí
Transició Ecològica i Repte Demogràfic	sí	no (només algunes etiquetes de navegació)	no	sí

FONT: Elaboració pròpia (2021).

TAULA 4
Grau de 'disponibilitat lingüística' als organismes públics

Organisme	1 Pestanyes lingüístiques	2 Contingut estàtic	3 Contingut complet	Secessionisme lingüístic
Tribunal Constitucional	no	no	no	—
Casa Reial	sí	sí (parcial)	no	sí
Consell d'Estat	no	no	no	—
Tribunal de Comptes	sí	sí (parcial)	no	sí
Defensor del Poble	sí	sí	no	sí
Agència Tributària	sí	sí	no	sí
CNI	sí	sí	no	no
Aena	no	no	no	no
INSS	sí	sí	no	sí
SEPE	sí	sí	no	no
CSIC	no	no	no	—
Adif	sí	sí (parcial)	no	sí

FONT: Elaboració pròpia (2021).

En resum, un cop aplicat el concepte *disponibilitat lingüística* per avaluar les obligacions lingüístiques estatals als llocs web, constatem el desenvolupament nul d'una política lingüística eficaç, entesa com la possibilitat d'oferir a la ciutadania un servei públic en la seva llengua, més enllà de la llengua castellana. L'anàlisi ens mostra un

multilingüisme testimonial entès com la presència lingüística superficial als botons de navegació i, en menor grau, al contingut estàtic, sense cap *disponibilitat lingüística* plena.

3.3.1.2. *Disponibilitat lingüística* a impresos, cartelleria i senyalitzacions

El quart informe d'experts de la CELRoM (2015) ressaltava la inexistència d'una anàlisi sobre la *disponibilitat lingüística* dels impresos i cartells per part de l'Estat: «Sembla que no existeix una anàlisi sobre quins impresos administratius són els més emprats i quins s'haurien de traduir amb caràcter prioritari [...]. El Comitè d'Experts ha estat informat dels problemes persistents i demana que les autoritats espanyoles en proporcionin informació en l'informe periòdic següent [el cinquè informe]». ¹⁵ Les conclusions del cinquè informe del Comitè d'Experts (2019) en feien l'avaluació i la consideraven insuficient. ¹⁶

Resulta impossible, per tant, analitzar la *disponibilitat lingüística* en aquest àmbit atesa la manca de dades. L'*Informe de diagnòstico* (2019), però, fa una anàlisi de l'estat de la qüestió. En destaquem els punts principals:

a) L'informe reconeix la inacció en aquest àmbit:

La gran mayoría de las unidades y organismos analizados han reconocido que les falta mucho por hacer en la puesta a disposición de los ciudadanos de impresos, modelos normalizados y guías informativas sobre los procedimientos y actos que llevan a cabo en las lenguas cooficiales. (p. 42)

b) No hi ha una *disponibilitat lingüística* avançada pel que fa a l'ús de les llengües territorials en les sol·licituds orals o escrites i el fet de rebre'n resposta en la mateixa llengua. L'informe, però, apunta que el desenvolupament és més alt si l'organisme en qüestió està ubicat al territori amb llengua cooficial.

c) Pel que fa als topònims, l'Estat afirma que és una de les àrees en què es constata un avenç més important.

Cal complementar aquesta informació amb les dades aportades pels responsables de política lingüística, molt aclaridores amb vista a avaluar-ne sobretot les inaccions. Des del País Basc i Navarra consideren lleugerament positiu l'ús de l'èuscar en alguns cartells o rètols. La responsable del País Basc, però, atribueix els avenços a les accions desenvolupades en els àmbits regional i local: «Els avenços no s'han produït gràcies a la política lingüística de l'Estat. Han estat sobretot gràcies a la insistència de la ciutadania i a les administracions locals (Govern basc, diputacions i ajuntaments)».

15. Aplicació de la CELRoM a l'Estat, quart cicle de seguiment, 2016, p. 11.

16. Aplicació de la CELRoM a l'Estat, cinquè cicle de seguiment, 2019, p. 13.

3.3.1.3. *Disponibilitat lingüística* amb el personal destinat en serveis a les comunitats autònomes amb més d'una llengua oficial

El desplegament de capacitació lingüística del personal de l'AGE té com a base principal el Reial decret legislatiu 5/2015, del 30 d'octubre, segons el qual «las Administraciones Públicas, en el ámbito de sus competencias, deberán prever la selección de empleados públicos debidamente capacitados para cubrir los puestos de trabajo en las Comunidades Autónomas que gocen de dos lenguas oficiales». I afegeix: «garantizarán la atención al ciudadano en la lengua que lo solicite siempre que sea oficial en el territorio».

L'anàlisi descrita a l'*Informe de diagnóstico* (2019) mostra una *disponibilitat lingüística* baixa pel que fa a la capacitació lingüística dels treballadors públics. A la pregunta sobre si els treballadors de l'AGE destinats a l'Administració perifèrica poden atendre de manera escrita o oral la ciutadania, constatem dues observacions: és quasi nul·la als ministeris (perquè la presència dels ministeris als territoris perifèrics és molt baixa) i lleugerament superior als organismes.

Aquestes dades són confirmades pels diferents responsables de política lingüística. La representant del País Basc afirma rotundament que «no es garanteix l'atenció bilingüe ni de manera presencial ni telefònica. No es garanteixen els drets lingüístics de la ciutadania». En la mateixa línia, el 2017, l'entitat Plataforma per la Llengua publicava un estudi sobre els requeriments lingüístics per optar a una plaça de l'AGE a Catalunya i conclouia que el català es considerava en menys del 2% de les places.¹⁷

3.3.1.4. *Disponibilitat lingüística* a les campanyes institucionals estatals i a les queixes i la Carta de Serveis

Quant a l'ús de les llengües en campanyes institucionals, queixes i la Carta de Serveis, de l'*Informe de diagnóstico* (2019) es desprenen uns resultats que van en la mateixa línia que els anteriors: disponibilitat lingüística escassa o nul·la en la majoria dels serveis.

A manera de cloenda, el desplegament d'una política per part de l'AGE adreçada a oferir una *disponibilitat lingüística* real i efectiva a la ciutadania s'allunya dels compromisos polítics i de les obligacions jurídiques de l'Estat i presenta encara uns nivells d'assoliment testimonials. Tots els responsables de política lingüística entrevistats coincideixen en la manca de desenvolupament real de la política lingüística de l'AGE, atribuïda sovint a una falta de voluntat política per part de l'Estat. L'avaluació de la política lingüística de l'Estat mostra que la gestió de les llengües cooficials està, en definitiva, lluny de ser assumida per part de les institucions estatals.

17. Informació disponible a <https://www.plataforma-llengua.cat/que-fem/noticies/3942/el-catala-no-fa-falta-per-ser-funcionari-de-lestat-als-territoris-de-parla-catalana>.

3.3.2. La creació del Consell de les Llengües Cooficials i l'Oficina de Llengües Oficials (2007)

Aquestes mancances són a la base de la creació, el 2007, de l'Oficina de Llengües Oficials, entitat adscrita al Ministeri d'Administracions Públiques de l'Estat. L'Oficina naixia com a instrument tècnic del Consell de les Llengües Cooficials davant «la existència de deficiències en su aplicació pràctica en algunos àmbitos de la actuación de la AGE»¹⁸ i amb els objectius següents:

- a) Analitzar les actuacions dels diferents ministeris quant a les seves obligacions de garantir el dret d'ús a les llengües oficials.
- b) Impulsar una política lingüística que garanteixi el dret d'ús en l'àmbit d'actuació de l'AGE.
- c) Coordinar les actuacions dels departaments ministerials.

A continuació analitzem el desplegament de la política lingüística de l'Estat a través del Consell i de l'Oficina.

El primer element que constatem és la manca d'activitat durant un període determinat (2011-2016). Des de la creació (2007) fins al tancament d'aquest article (maig del 2021), el Consell s'ha reunit sis vegades, malgrat que el decret de creació afirma que s'ha de reunir, com a mínim, una vegada l'any. A la petició d'informació a la responsable de l'Oficina sobre aquesta inactivitat, la resposta ha estat la falta de voluntat política: «La política lingüística tiene sin duda un marcado carácter político por lo que las actuaciones a desarrollar dependen del impulso político que se quiera dar en cada momento, de las prioridades de la agenda del gobierno y de otros factores que escapan a los escalones técnicos».

El segon element constatable és la poca transparència de la informació desenvolupada fins al 2017. El lloc web del Consell permet accedir a l'ordre del dia i a la notes de premsa de totes les reunions. En canvi, només tenim com a elements avaluable dos informes: l'*Informe de diagnòstico* (2019) i, posteriorment, el document de *Recomanacions i conclusions* (desembre del 2020). L'informe de 2019 fa referència a altres informes, del 2008 i 2009, que no han estat publicats.

L'informe del 2020 recull les mancances de l'informe del 2019, que giren al voltant de la falta de coherència, l'absència de dades i la necessitat de sensibilització sobre llengües, i inclou, per primera vegada, un seguit de recomanacions, sintetitzades en els punts següents:

- a) Sistematització de les obligacions de l'AGE en llengües cooficials.
- b) Creació d'un sistema d'indicadors d'avaluació.
- c) Mesures de sensibilització dels treballadors públics.
- d) Coordinació interministerial.
- e) Activitats de formació.
- f) Actualització del repositori de les obligacions de l'Estat.

18. Informació disponible a <https://www.plataforma-llengua.cat/que-fem/noticies/3942/elcatala-no-fa-falta-per-ser-funcionari-de-lestat-als-territoris-de-parlarcatalana>.

A l'hora d'avaluar l'activitat del Consell i de l'Oficina, detectem dos períodes diferenciats. D'una banda, un primer període (2007-2017) caracteritzat per una activitat quasi nul·la, i un segon període més actiu (2017-actualitat), amb reunions periòdiques, elaboració d'informes, propostes i recomanacions per resoldre les mancances detectades.

A l'anàlisi cal incorporar la veu dels diferents responsables de política lingüística, que confirmen la pràctica inexistència de relacions amb el Consell o l'Oficina, més enllà del requeriment puntual d'informació per part de l'Oficina als responsables de política lingüística per elaborar els informes de compliment de la CELRoM. La falta de dades, contrastada amb les entrevistes, és aclaridora a l'hora d'explicar els silencis i les inaccions de l'Estat per donar compliment a les obligacions jurídiques.

Constatem, però, un cert canvi en els darrers anys, en el que sembla un intent de col·laboració i diàleg. En són exemples la celebració de la reunió del Consell al País Basc (2018) o la invitació per primera vegada a totes les direccions generals de Política Lingüística a la reunió del 29 de desembre de 2020 (a la qual cap representant de política lingüística no va assistir a causa de la celeritat de la convocatòria). La responsable de l'Oficina apunta també al possible canvi de cicle derivat de la conjuntura política actual (2021): «cabe pensar que se dará un nuevo impulso a la política lingüística».

3.3.3. Els compromisos internacionals de l'Estat respecte a les llengües cooficials

En aquest apartat analitzarem el compliment de les obligacions internacionals de l'Estat en matèria de llengües, concretament, la CELRoM (2001) i els acords bilaterals Estat-UE (2005-2009).

3.3.3.1. La Carta Europea de Llengües Regionals o Minoritàries, CELRoM (2001)

El 2001, l'Estat ratificava la Carta Europea de Llengües Regionals o Minoritàries (CELRoM) del Consell d'Europa, l'únic instrument internacional jurídicament vinculant dedicat a la protecció de les llengües dites *regionals* o *minoritàries* a partir del qual l'Estat es compromet a promoure les llengües territorials de l'Estat.

Són nombrosos els autors que consideren positiva¹⁹ la ratificació estatal de la CELRoM. Tal com afirma Climent-Ferrando, «amb la CELRoM, les llengües regionals i minoritàries passaven a formar part de l'agenda política europea. No existia fins aleshores cap instrument jurídic internacional exclusiu relatiu a aquestes llengües» (2018: 2). Per a les comunitats lingüístiques de l'Estat, la CELRoM «suposà un inicial optimisme per avançar cap a un règim jurídic de pluralisme lingüístic a l'Estat» (Castellà, 2018: 96).

19. Per a un balanç aprofundit de la CELRoM, vegeu el monogràfic de la *Revista de Llengua i Dret* (en línia), núm. 69, <<http://revistes.eapc.gencat.cat/index.php/rld/issue/view/n69>>.

La CELRoM disposa d'un instrument d'avaluació que permet fer-ne el seguiment. Un comitè d'experts independents redacta els informes de seguiment periòdics sobre el grau de compliment de les obligacions en matèria de llengües territorials (anomenades *regionals* o *minoritàries* als informes). És el que es coneix com a *cicle de seguiment*. Com apuntàvem anteriorment, aquests informes periòdics representen una informació valuosa per poder obtenir dades longitudinals sobre els avenços pel que fa a la *disponibilitat lingüística* en aquestes llengües. Cal remarcar que els compromisos de l'Estat en el marc de la CELRoM van més enllà de les llengües cooficials i inclouen totes les llengües espanyoles territorials.

L'avaluació dels informes, juntament amb les entrevistes als diferents responsables de política lingüística, ens ofereixen una radiografia en línia amb les conclusions obtingudes als apartats anteriors. Els informes del Comitè d'Experts i del Comitè de Ministres urgeixen a millorar dues qüestions recurrents:

- a) La presència de les llengües cooficials en l'AGE.
- b) La capacitació lingüística del personal, sobretot a l'Administració de justícia.

En aquesta línia, recomanen la modificació de la Llei orgànica del poder judicial (LOPJ) per garantir l'ús de les llengües cooficials en l'àmbit judicial.

Pel que fa a l'ús de les llengües cooficials en la justícia, observem un incompliment sistemàtic, exposat de manera reiterada tant pel Comitè d'Experts com pel Comitè de Ministres i pels diferents responsables de Política Lingüística. Els darrers informes experts recomanaven a l'Estat la modificació de la LOPJ. Aquesta recomanació era també suggerida recentment (2020) pel relator especial de les Nacions Unides per a les minories a Espanya: «the Special Rapporteur invites the Government to consider modifying article 231 of the organic law on the judiciary so as to guarantee a more directly exercisable right to use minority coofficial languages jointly with Castilian».

L'Estat justifica la negativa de modificació (2020) en els termes següents:

Actualmente el art. 231 de la Ley Orgánica del Poder Judicial (LOPJ) ya reconoce el derecho a la opción lingüística en los procesos judiciales, garantizando el derecho a la tutela judicial efectiva proclamado en el art. 24 de la Constitución Española. Ahora bien, este precepto exige para su aplicación que ninguna de las partes se oponga alegando desconocimiento de ella que pudiere producir indefensión, por lo que no se cumpliría plenamente el art. 9 de la Carta [...]. A estos efectos, *se mantiene la posición del Gobierno de que no es necesario reformar la LOPJ para cumplir con las exigencias de la Carta.* [La cursiva és nostra.]

En un informe adreçat al Govern espanyol del 31 de març de 2021, el Comitè d'Experts de la CELRoM exposava una *disponibilitat lingüística* nul·la en aquesta matèria; afirmava que «no progress has been made with regard to the obligations chosen by Spain under Article 9» i demanava, un cop més, la modificació de la LOPJ amb vista a aconseguir una *disponibilitat lingüística* real en els processos judicials.

Observem, per tant, que els incompliments són continuats i sense voluntat de correcció per part de l'Estat. Aquestes reivindicacions històriques han estat fetes reitera-

dament pels responsables de política lingüística. La responsable de política lingüística de Catalunya remarca que des de la DGPL s'han publicat dos informes sobre els reiterats incompliments de la CELRoM per part de l'Estat: *Greuges contra la llengua catalana (2010-2013 i 2014-2016)*. Remarca, igualment, que aquests greuges detectats i enviats també a l'Oficina de Llengües Oficials són omesos quan l'Oficina redacta l'informe de l'Estat i l'envia al Consell d'Europa. És per això que des de Catalunya es lliura també una còpia del seu propi informe directament al Comitè d'Experts de la CELRoM.

Constatem, doncs, que més de dues dècades després de la ratificació per part de l'Estat de la CELRoM, es detecten encara incompliments sistemàtics i continuats en les obligacions a l'AGE, que són jurídicament vinculants.

3.3.3.2. Els acords bilaterals Estat-UE (2005-2009)

El 2004, l'Estat signava el *Memoràndum per al reconeixement a la Unió Europea de totes les llengües oficials a Espanya*, a través del qual demanava el reconeixement de les llengües de l'Estat a la UE en tres àrees: les comunicacions escrites dels ciutadans amb les institucions, les intervencions orals dels representants polítics i la publicació oficial dels textos comunitaris. L'Estat n'assumiria els costos derivats (Mir, 2006; Pons-Parera, 2006).

Les llengües cooficials de l'Estat no passaven a ser oficials a la Unió Europea, sinó que eren catalogades amb una nova categoria lingüística: «llengües addicionals». La transició cap aquesta nova categoria lingüística, inexistent fins aleshores i única actualment,²⁰ es conduiria a través de la figura jurídica dels *acords administratius*. Tal com afirmen Jiménez i Pons (2021), aquesta figura no es correspon amb cap dels actes jurídics del dret comunitari. Es tracta d'un instrument legal o acte *sui generis*, però completament vinculant.

La signatura d'aquests acords administratius suposava, *a priori*, un punt d'inflexió cap a una política lingüística de reconeixement del multilingüisme de l'Estat a la UE, tot i que limitat, perquè no modificava el Reglament 1/58, l'instrument que regula el règim jurídic de les llengües a la UE. El fet de crear la categoria «llengües addicionals» obria la porta per primera vegada, tot i que de manera limitada, a un reconeixement efectiu, palès a través d'acords administratius vinculants, que anaven més enllà de reconeixements genèrics europeus sobre el respecte de la UE a la diversitat lingüística (Climent-Ferrando, 2016).

Durant el període 2005-2009, es van signar sis acords amb diferents institucions, juntament amb una proposta d'usos lingüístics al Parlament Europeu. La taula 5 en sintetitza el contingut.

20. El Regne Unit també va optar per la mateixa solució per a la llengua gallesa i el gaèlic escocès. Des del 2020, el Regne Unit ha deixat de formar part de la UE i, per tant, els acords han deixat de tenir efecte.

TAULA 5
Els acords de l'Estat-UE i els usos lingüístics establerts

<i>Institució</i>	<i>Data</i>	<i>Usos lingüístics acordats</i>
Consell de la UE	7/11/2005	— Intervencions orals de representants polítics a les sessions formals del Consell. — Usos lingüístics per escrit de la ciutadania. — Traducció a les llengües cooficials dels actes adoptats en codecisió.
Comitè de les Regions	16/11/2005	— Intervencions orals de representants polítics a les sessions plenàries. — Usos lingüístics per escrit de la ciutadania.
Comissió Europea	21/12/2005	— Usos lingüístics per escrit de la ciutadania.
Comitè Econòmic i Social Europeu	7/6/2006	— Usos lingüístics per escrit de la ciutadania.
Defensor del Poble Europeu	30/11/2006	— Usos lingüístics per escrit de la ciutadania. — Formulari de reclamació a Internet i altres documents d'informació en llengües cooficials.
Tribunal de Justícia de la Unió Europea	27/4/2009	— Comunicacions escrites al Tribunal de Justícia de la Unió Europea.
Parlament Europeu (decisió)	03/7/2006	— Sense acord administratiu. Proposta presentada per l'Estat per permetre que els ciutadans es comuniquin en llengües cooficials.

FONT: Elaboració pròpia.

Per analitzar el desplegament de la política lingüística derivada dels acords, s'han dut a terme entrevistes amb els tècnics de la Generalitat de Catalunya i del Govern del País Basc davant la UE. A més, s'han analitzat els informes de Jiménez i Pons-Parera (2021) i l'*Informe de diagnòstico* (2019), que en fan una valoració.

De les entrevistes realitzades als tècnics, constatem un desplegament irregular amb accions i sobretot inaccions. D'una banda, observem l'ús oral normalitzat del català i del basc, i, en menor grau del gallec, en les intervencions orals del Consell i del Comitè de les Regions. Així ho constata també l'estudi de camp publicat per Jiménez i Pons-Parera (2021). Afirmem, per tant, que hi ha una *disponibilitat lingüística* adequada en aquestes dues institucions i en els usos només orals. En canvi, pel que fa als usos lingüístics escrits, observem una manca de dades que en permetin l'avaluació.

Tal com es desprèn de l'estudi de Jiménez i Pons-Parera (2021), el fet que els acords no siguin extensament publicitats fa que molts ciutadans desconeguin quins són els seus drets lingüístics de cara a la comunicació amb les institucions europees. Això, cal afegir-hi la complexitat del procés de comunicació escrita amb les institucions: els escrits passen primerament per una traducció al castellà, la qual s'adreça a la institució europea en qüestió, que respon en castellà i que és, al seu torn, traduïda a la llengua original.

Són diversos els autors que fan una anàlisi crítica dels acords. Per a Mir i Sala (2017), la seva aplicació ha demostrat ser ineficaç a la pràctica i ha reforçat la falsa impressió que la legislació de la UE atorga a les llengües cooficials una posició i un estatus adequat. En la mateixa línia, Torras (2020) afirma que s'ha institucionalitzat una mena de suboficialitat que es dona com a solució definitiva al reconeixement de les llengües cooficials a la UE. Jiménez i Pons-Parera (2021) en destaquen el caràcter limitat, poc operatiu i complex, que impedeix un desplegament real i efectiu.

En definitiva, mentre que la *disponibilitat lingüística* de les llengües cooficials sembla adequada pel que fa als usos orals al Comitè de les Regions i al Consell, no podem afirmar el mateix dels usos lingüístics escrits, que s'emmarquen més en el que anomenaríem *symbolic politics*, en la falsa impressió de desenvolupament d'una política lingüística de les llengües cooficials a la UE.

4. CONCLUSIONS

Aquest article analitza la política lingüística de l'Estat en matèria de llengües territorials a partir del concepte *disponibilitat lingüística*, entès com la possibilitat de qualsevol ciutadà d'utilitzar una llengua cooficial en els serveis en què l'AGE està obligada a prestar-los en les llengües cooficials. Després d'exposar les dades sociolingüístiques i d'analitzar el marc jurídic, hem avaluat la política lingüística estatal i n'hem analitzat el grau de desplegament a través dels serveis públics.

Paga la pena recuperar la conceptualització de la política lingüística de Branchadell (2005) com a política pública destinada a l'establiment, el manteniment o la transformació d'un règim d'oficialitat i d'un règim d'intervencionisme que té, a grans trets, l'objectiu de manteniment o de transformació de l'*statu quo* lingüístic.

L'aplicació d'aquesta conceptualització als resultats de la nostra anàlisi ens permet concloure que mentre que l'objectiu suposat de l'Estat és el d'una transformació adreçada a oferir una *disponibilitat lingüística* en els serveis de l'Estat, segons els preceptes normatius establerts, el desplegament real ha estat el manteniment de l'*statu quo* lingüístic, traduït en unes inaccions continuades en el temps i en una absència de plantejament real i efectiu sobre la gestió estatal del multilingüisme propi. Aquest manteniment de l'*statu quo* ha estat evidenciat a través dels tres nivells analitzats: el sociolingüístic, el jurídic i el polític.

L'Estat continua sense disposar de dades homologables i coherents sobre el nombre de parlants de les seves llengües o sobre la distribució territorial. Aquesta manca de dades ha estat denunciada repetidament pels experts del Consell d'Europa i també pel relator de les Nacions Unides per a les minories, que posa l'èmfasi que en qualsevol política pública —com és la política lingüística— és crucial disposar de dades per poder adoptar les mesures necessàries: «Spain does not systematically collect disaggregated data on its population's languages [...]. This approach does not result in the precise information on the population that is necessary to design better-targeted, effective and evidenced-based government policies and programmes».

A les reflexions de Boix i Vila (1998, llegit a Pueyo i Turull, 2003) sobre el fet que una política també es caracteritza per l'absència de decisions o d'intervencions explícites, caldria afegir-hi, a la vista de l'anàlisi que en fem, que l'absència de decisions afavoreix una de les parts implicades, la part més forta. La no política lingüística com a política lingüística, és a dir, l'*statu quo* lingüístic.

Aquest afavoriment d'una de les parts implicades es palesa en l'anàlisi de l'ordenament jurídic, que ha exposat la jerarquització lingüística estatal en sis nivells: des de la plena oficialitat i obligatorietat del castellà —l'única llengua esmentada a la Constitució— fins a l'absència de suport legal per a llengües com l'amazic o el portuguès.

El resultat de l'anàlisi del desplegament de la política lingüística de l'Estat a través del concepte *disponibilitat lingüística* ens ha ofert, en definitiva, una radiografia poc encoratjadora de la gestió del multilingüisme propi per part de l'Estat. Així, hem observat una manca de desplegament real de la política lingüística de l'Estat, evidenciat amb la baixa xifra de serveis públics oferts plenament en una llengua cooficial, o, dit en d'altres paraules, una baixa *disponibilitat lingüística*; hem detectat una manca d'acció política continuada en el temps, evidenciada amb l'absència d'accions per part de l'entitat pública destinada precisament a desplegar la política lingüística de l'Estat, el Consell de les Llengües Cooficials, i hem constatat l'existència d'una conceptualització del multilingüisme per part del mateix Estat com a realitat aliena al mateix Estat.

Amb tot, cal dir que observem un cert canvi de tendència —encara prudent, emmarcat en el camp retòric— en què, per primera vegada, l'Estat reconeix la manca d'acció, de sensibilització i de dades i proposa un seguit de recomanacions. Caldrà analitzar si aquestes intencionalitats van més enllà de la retòrica política i es tradueixen en accions concretes perquè les llengües del 30 % de la població i del 45 % del territori passin a ser conceptualitzades i tractades des d'una òptica estatal. En definitiva, perquè l'Estat faci la transició de la gestió residual i simbòlica del seu propi multilingüisme cap a una conceptualització del multilingüisme com a política de l'Estat.

BIBLIOGRAFIA

- ACADEMIA DE LA LINGUA ASTURIANA (2017). *III Encuesta sociolingüística de Asturias*. Oviedo: Gofer.
- ARZOZ, Xabier (2009). «Lenguas y modalidades lingüísticas en la Constitución española: ¿dos regímenes jurídicos diferenciados?». A: MILIAN, Antoni (coord.). *El plurilingüisme a la Constitució espanyola*. Barcelona: Institut d'Estudis Autònoms.
- BASTARDAS, Albert (2020). «Polítiques lingüístiques: possibilitats, límits i accions». A: BOIX-FUSTER, E.; PEREA, M. P. (ed.). *Llengua i dialectes: esperances per al català, el gallec i el basc*. Barcelona: Universitat de Barcelona.
- BODOQUE, Anselm (2020). *Les polítiques lingüístiques públiques com a materialització de drets. El cas valencià*. València: Universitat de València. Càtedra de Drets Lingüístics. (Quaderns d'Estudi)

- BODOQUE, Anselm; TASA, Vicenta (2020). «La Constitució després de 40 anys: crisi política i temptació autoritària». A: MARTÍN CUBAS, Joaquín. *Cuarenta años de Constitución española*. València: Tirant lo Blanch.
- BOIX-FUSTER, Emili (2004). *Les llengües en els òrgans centrals de l'Estat espanyol (un balanç de 25 anys de la CE)*. Barcelona: Universitat de Barcelona. Centre Universitari de Sociolingüística i Comunicació, p. 1-9. (Llengua, Societat i Comunicació; 2)
- BRANCHADELL, Albert (2005). *La moralitat de la política lingüística: Un estudi comparat de la legitimitat liberaldemocràtica de les polítiques lingüístiques del Quebec i Catalunya*. Barcelona: Institut d'Estudis Catalans.
- (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* [en línia], núm. 21, p. 55-63. <<https://www.raco.cat/index.php/TSC/article/view/252247>> [Consulta: 26 abril 2021].
- BROHY, Claudine; CLIMENT-FERRANDO, Vicent; OSZMIANSKA-PAGETT, Aleksandra; RAMALLO, Fernando (2019). *European charter for regional or minority languages: Classroom activities*. 1a ed. Council of Europe.
- CASTELLÀ, Santiago (2018). «La protecció de la llengua catalana per la Carta Europea de les Llengües Regionals o Minoritàries: una mirada als disset anys de l'entrada en vigor a l'Estat espanyol». *Revista de Llengua i Dret*, núm. 69, p. 91-102.
- CLIMENT-FERRANDO, Vicent (2016). «Linguistic neoliberalism in the European Union. Politics and policies of the EU's approach to multilingualism». *Revista de Llengua i Dret*, núm. 66, p. 1-14.
- (2018). «Vint anys de l'entrada en vigor de la Carta Europea de les Llengües Regionals o Minoritàries, del Consell d'Europa. Necessitats de reforma o *statu quo*?». *Revista de Llengua i Dret*, núm. 69, p. 1-5.
- COSTAS, Xosé-Enrique; EXPÓSITO LOUREIRO, Andrea (2016). *The Galician language in education in Spain*. 2a ed. Mercator European Research Centre on Multilingualism and Language Learning. (Regional Dossiers Series)
- COUNCIL OF EUROPE (2006). *Report of the Committee of Experts on the application of the Charter in Spain, 1st monitoring cycle*.
- (2009). *Report of the Committee of Experts on the application of the Charter in Spain, 2nd monitoring cycle*.
- (2011). *Report of the Committee of Experts on the application of the Charter in Spain, 3rd monitoring cycle*.
- (2015). *Report of the Committee of Experts on the application of the Charter in Spain, 4th monitoring cycle*.
- (2019). *Report of the Committee of Experts on the application of the Charter in Spain, 5th monitoring cycle*.
- DIRECCIÓ GENERAL DE POLÍTICA LINGÜÍSTICA (2014). *Els usos lingüístics a la Franja, 2014*. Barcelona: Generalitat de Catalunya. (Biblioteca Tècnica de Política Lingüística. Dades i Estudis)
- ESTEVE, Alfons; ESTEVE, Francesc (2019). *Igualtat lingüística: Capgirar el desús i la subordinació*. Benicarló: Onada. 172 p.
- GARAIO, Beñat (2018). «Desgranando la ambigüedad del Partido Popular con los idiomas: un análisis extensivo de las prácticas discursivas del PP». *Revista Internacional de los Estudios Vascos, RIEV*, vol. 62, núm. 2, p. 261-290.

- GARGALLO GIL, José Enrique (2004). «España plurilingüe: la diversitat lingüística i la diversitat de lingüistes». A: PRADILLA, Miquel A. (ed.). *Calidoscopi lingüístic: Un debat entorn de les llengües de l'Estat*. Barcelona: Octaedro: EUB, p. 25-51.
- GENERALITAT DE CATALUNYA (2014). *Greuges contra la llengua catalana 2010-2013*. Barcelona: Generalitat de Catalunya. Departament de Cultura. Direcció General de Política Lingüística.
- (2019). *Enquesta d'usos lingüístics de la població 2018*. Barcelona: Generalitat de Catalunya. Idescat.
- GENERALITAT VALENCIANA (2015). *Enquesta d'ús i coneixement del valencià 2015*. València: Escola d'Administració Pública de Catalunya.
- GORDO, Daniel (2020). «La realidad lingüística en Extremadura». *Revista de Llengua i Dret*. RLD blog. <<https://eapc-rlld.blog.gencat.cat/2020/10/01/la-realidad-linguistica-en-extremadura-daniel-gordo/>> [Consulta: 13 abril 2021].
- GOVERN BASC; GOVERN DE NAVARRA; OFFICE PUBLIC DE LA LANGUE BASQUE (2016). *VI Enquesta Sociolingüística*. Pamplona: Govern Basc: Govern de Navarra: Office Public de la Langue Basque.
- GOVERN DE LES ILLES BALEARS (2014). *Enquesta d'usos lingüístics a les Illes Balears 2014: Anàlisi*. Palma: Govern de les Illes Balears. Conselleria de Cultura, Participació i Esports: Generalitat de Catalunya. Departament de Cultura: Universitat de les Illes Balears.
- JIMÉNEZ, Katharina; PONS, Eva (2021). *Analysing the EU agreements with Spain and the UK on the use of Regional or Minority Languages: A practical assessment*. Xarxa Europea per a la Diversitat Lingüística (NPLD).
- JOAN, Bernat (2016). «Disponibilitat lingüística». *Diari de Balears* [en línia] (1 juny). <<https://www.dbalears.cat/opinio/2016/06/01/291154/disponibilitat-linguistica.html>> [Consulta: 26 abril 2021].
- «Llei orgànica 2/2006, de 3 de maig, d'Educació». *Boletín Oficial del Estado* (4 maig), núm. 106.
- MARCEJ, Joan (2013). «La política lingüística de l'Estat espanyol: una aproximació a la incomprensió del pluralisme cultural». *Revista de Llengua i Dret*, núm. 59, p. 59-74.
- MARÍ, Isidor (2004). «Cinc qüestions entorn el plurilingüisme estatal». *LSC - Llengua, Societat i Comunicació* [en línia], núm. 2, p. 25-28. <<https://revistes.ub.edu/index.php/LSC/article/view/3286>> [Consulta: 28 febrer 2021].
- MILIAN, Antoni (2016). *Más sobre derechos lingüísticos: Reflexiones sobre los límites constitucionales y su interpretación por el Tribunal Constitucional*. Barcelona: Generalitat de Catalunya. Institut d'Estudis Autònomic; València: Institut d'Estudis Autònomic; Tirant lo Blanch.
- (2019). «NOTA: I, ara, quina política lingüística cal reclamar a l'Estat espanyol?». *Revista d'Estudis Autònomic i Federals* [en línia], núm. 30, p. 147-169. <<https://www.raco.cat/index.php/REAF/article/view/370073/463788>> [Consulta: 19 abril 2021].
- MILIAN, Antoni (coord.) (2011). *Jurisprudències constitucionals en matèria lingüística: principis i criteris*. Barcelona: Generalitat de Catalunya. Institut d'Estudis Autònomic.
- MINISTERIO DE HACIENDA Y ADMINISTRACIONES PÚBLICAS (2014). *Cuarto Informe sobre el cumplimiento en España de la Carta Europea de las Lenguas Regionales o Minoritarias, del Consejo de Europa: 2010-2013*.
- MINISTERIO DE LA PRESIDENCIA Y PARA LAS ADMINISTRACIONES TERRITORIALES (2017). *Quinto Informe sobre el cumplimiento en España de la Carta Europea de las Lenguas Regionales o Minoritarias: 2014-2016*.

- MIR I SALA, Narcís (2006). «Els acords administratius signats pel Govern espanyol sobre l'ús oficial de les llengües espanyoles diferents del castellà en el si de les institucions i els organismes de la Unió Europea». *Revista de Llengua i Dret*, núm. 46, p. 317-358.
- (2017). «Algunes consideracions actuals sobre la posició de la llengua catalana en relació amb el dret de la Unió Europea». *Revista de Llengua i Dret*, núm. 67, p. 255-263.
- MOSCOSO, Francisco (2015). «El árabe ceutí, una lengua minorizada de España». *Estudios de Asia y África*, vol. 50, núm. 2, p. 395.
- NAVARRO SÁNCHEZ, Ángel Custodio (2018). «Sobre la protecció i el reconeixement jurídics de l'expressió lingüística del català més desconeguda i abandonada de totes: la del Carxe, a la Regió de Múrcia (I)». *Revista de Llengua i Dret*, núm. 69, p. 176-209.
- NINYOLES, Rafael L. (1976). *Bases per a una política lingüística democràtica a l'Estat espanyol*. València: Eliseu Climent.
- (1977). *Cuatro idiomas para un estado: El castellano y los conflictos lingüísticos en la España periférica*. Madrid: Cambio 16.
- (1989). *Estructura social i política lingüística*. Alzira: Bromera.
- OFICINA DE LLENGÜES OFICIALS (2019). *Informe de diagnóstico sobre el grado de cumplimiento del uso de las lenguas cooficiales en la Administración General del Estado*. Madrid: Ministerio de Política Territorial y Función Pública.
- (2020). *Informe de diagnóstico sobre el grado de cumplimiento del uso de las lenguas cooficiales en la Administración General del Estado. Recomendaciones y conclusiones*. Madrid: Ministerio de Política Territorial y Función Pública.
- PONS PARERA, Eva (2006). *El català a Europa*. Barcelona: Observatori de la Llengua Catalana.
- (2019). «40 anys de legislació lingüística: balanç i reptes de futur». *Revista de Llengua i Dret*, núm. 72, p. 1-4.
- PRADILLA, Miquel Àngel (coord.) (2004). *Calidoscopi lingüístic: Un debat entorn de les llengües de l'Estat*. Barcelona: Octaedro: EUB.
- PUEYO, Miquel; TURULL, Albert (2003). *Diversitat i política lingüística en un món global*. Barcelona: Pòrtic: UOC.
- «Reial decret 905/2007, de 6 de juliol, pel qual es creen el Consell de les Llengües Cooficials en l'Administració General de l'Estat i l'Oficina per a les Llengües Oficials». *Boletín Oficial del Estado* (17 juliol), 172.
- «Reial decret legislatiu 5/2015, de 30 d'octubre, pel qual s'aprova el text refós de la Llei de l'Estatut bàsic de l'empleat públic».
- RIDAO, Joan (2018). «La llengua catalana al Principat després de quaranta anys d'autonomia política. Un balanç des de la perspectiva jurídica». *Revista de Llengua i Dret*, núm. 70, p. 31-51.
- SEGURA, Lluís J. (2019). «Al voltant de quaranta anys d'oficialitat i d'usos institucionals de les llengües pròpies de les comunitats autònomes». *Revista de Llengua i Dret*, núm. 72, p. 5-20.
- TASA, Vicenta (2016). *Drets lingüístics i ordenament constitucional. Seguretat lingüística vs. jerarquia lingüística. Un estudi comparat de Suïssa i Espanya*. Tesi doctoral. Universitat de València.
- (2017). «El sistema español de jerarquía lingüística. Desarrollo autonómico del artículo 3 de la Constitución: lengua del Estado, lenguas cooficiales, otras lenguas españolas y modalidades lingüísticas. Teoría y praxis». *Revista de Derecho Político* [Madrid: UNED], núm. 100, p. 51-79.

- TASA, Vicenta (2019). «Contra la dominació lingüística: seguretat vs. jerarquia». *Revista de Llengua i Dret* [en línia]. RLD blog. <<https://eapc-rlld.blog.gencat.cat/2019/02/07/contra-la-dominacio-linguistica-seguretat-vs-jerarquia-vicenta-tasa-fuster/>> [Consulta: 13 abril 2021].
- TASA, Vicenta; BODOQUE, Anselm (2019). *La igualtat de les llengües en l'Administració: un problema per resoldre*. València: Universitat de València. (Col·lecció Rafael L. Ninyoles)
- TORNER, Rafel (2001). «El reconeixement normatiu del principi de disponibilitat lingüística: una qüestió delicada». A: *Actes del 2n Congrés Europeu sobre Planificació Lingüística (14, 15 i 16 de novembre, Andorra la Vella)*. Barcelona: Generalitat de Catalunya. Departament de Cultura, p. 435-443.
- TORRAS, Antoni (2020). «40 anys de suboficialitat de la llengua catalana (a la UE): balanç provisional i perspectiva». *Revista de Llengua i Dret*, núm. 74, p. 109-119.
- UNITED NATIONS GENERAL ASSEMBLY (2020). *Report of the Special Rapporteur on minority issues on his visit to Spain, Human Rights Council*. 43a sessió (març).
- XUNTA DE GALÍCIA (2018). *Enquisa estrutural a fogares. Coñecemento e uso do galego*. Santiago de Compostella: Xunta de Galicia. Instituto Galego de Estatística.