



CONSELL DE GARANTIES ESTATUTÀRIES
DE CATALUNYA

**D I C T A M E N 6/2010, de 20 d'abril,
sobre l'acollida de les persones immigrades
i les retornades a Catalunya**

El Consell de Garanties Estatutàries, amb assistència del president, Eliseo Aja, els consellers Pere Jover Presa i Julio Añoveros Trias de Bes, el vicepresident, Joan Egea Fernández, el conseller Marc Carrillo, la consellera Antonia Agulló Agüero, el conseller secretari Jaume Vernet Llobet, i els consellers Enric Fossas Espadaler i Àlex Bas Vilafranca, ha acordat d'emetre el següent

D I C T A M E N

Sol·licitat per més d'una desena part dels diputats del Parlament de Catalunya, respecte al Dictamen de la Comissió de Benestar i Immigració sobre el Projecte de Llei d'acollida de les persones immigrades i les retornades a Catalunya (BOPC núm. 654, de 18 de març de 2010; correcció d'errades BOPC núm. 662, de 29 de març de 2010).

ANTECEDENTS

1. El dia 24 de març de 2010 va tenir entrada en el Registre del Consell de Garanties Estatutàries (Reg. 226), l'escrit del President del Parlament de Catalunya, de la mateixa data, pel qual es va comunicar al Consell l'admissió interna de la sol·licitud de dictamen del dia 23 de març de 2010, presentada a instància de Daniel Sirera Bellés, juntament amb altres tretze diputats, en relació amb el Dictamen de la Comissió de Benestar i Immigració sobre el text del Projecte de Llei d'acollida de les persones immigrades i les retornades a Catalunya, d'acord amb allò que preveuen els articles 16.1.b i 23.b de la Llei 2/2009, de 12 de febrer, del Consell de Garanties Estatutàries.

Els sol·licitants demanen d'aquest Consell que es pronunciï sobre l'adequació a la Constitució i a l'Estatut d'autonomia de Catalunya de l'esmentat Projecte de Llei, i de forma especial sobre:

«L'article 9, en la seva integritat, referent a les competències lingüístiques bàsiques en l'àmbit del servei de primera acollida.»

Els fonaments jurídics que figuren en l'escrit de sol·licitud són els següents:

«Es pretén saber si la regulació de l'article 9 del projecte de Llei, referent a les competències lingüístiques bàsiques en l'àmbit del servei de primera acollida, que preveu i regula el Capítol II de la pròpia disposició, encaixa en el marc de l'article 3 de la Constitució, referent a les llengües oficials a Espanya, així com si l'esmentada regulació no conculca els articles 14 (principi d'igualtat) i 19 (dret de residència i de lliure circulació pel territori nacional) del Text Magne.

Pel que fa a l'adequació a l'Estatut d'Autonomia de Catalunya, interessa conèixer si la regulació de l'esmentat precepte s'ajusta a allò que preveuen els articles 6 (llengua pròpia i llengües oficials), 32

(drets i deures de coneixement i ús de les llengües), 33 (drets lingüístics davant les administracions públiques i les institucions estatals) i 42, (cohesió social).»

Finalment, el contingut de la sol·licitud de dictamen indica expressament el seu caràcter vinculant:

«Atès el que disposa l'article 76, apartat 4, de l'Estatut d'Autonomia de Catalunya, i l'article 24, apartat 2, de la Llei 2/2009, de 12 de febrer, del Consell de Garanties Estatutàries, modificada per la Llei 17/2009, de 16 d'octubre, es sol·licita que el dictamen que emeti el Consell sigui vinculant, en entendre que aquesta petició es fonamenta en la possible afectació dels articles 14 i 19 de la Constitució, que són drets fonamentals, i els articles 32 i 33 de l'Estatut, ubicats en el Capítol III del Títol I referent als drets, deures i principis rectors.»

2. El Consell de Garanties Estatutàries, en la sessió del dia 25 de març de 2010, un cop examinada la sol·licitud de dictamen així formulada, la va admetre a tràmit i va nomenar ponent el conseller senyor Julio Añoveros Trias de Bes.

3. En la mateixa sessió i, a la vista del contingut de la sol·licitud de dictamen, que indicava expressament el seu caràcter vinculant, i de conformitat amb el que disposa l'article 18.1 de la Llei 2/2009, de 12 de febrer, el Consell va requerir tots els grups parlamentaris i el Govern de la Generalitat perquè, en el termini de deu dies, formulessin les seves alegacions sobre aquest possible caràcter vinculant del dictamen.

Així mateix, d'acord amb l'article 25, apartats 4 i 5, de la Llei 2/2009, de 12 de febrer, va acordar d'adreçar-se al sol·licitant, així com també al Govern i als grups parlamentaris, a fi de demanar-los la informació i la documentació complementàries de què disposessin amb relació a la matèria sotmesa a dictamen.

4. En data 29 de març de 2010 va tenir entrada en el Registre del Consell (Reg. 239) un escrit de la secretària general del Parlament de Catalunya on es va comunicar que s'havien detectat unes errades en el dictamen de la Comissió de Benestar i Immigració sobre el Projecte de Llei d'acollida de les persones immigrades i les retornades a Catalunya (correcció d'errades de publicació BOPC 654, de 29 de març de 2010).

5. El Consell, en la sessió del dia 30 de març de 2010, un cop examinada la nova redacció de l'article 9, objecte de dictamen i, atès que aquesta correcció d'errades introdueix canvis substancials en el seu contingut, va acordar comunicar aquesta circumstància als sol·licitants, al president del Parlament, a tots els Grups Parlamentaris i al Govern, per tal que, si escaigués i, als efectes de la sol·licitud i emissió del dictamen, fessin les observacions que consideressin oportunes.

6. En data 9 d'abril de 2010, es va rebre un escrit per part del Grup Parlamentari de Convergència i Unió, amb una sèrie de «Consideracions del Grup Parlamentari CIU respecte de l'article 9 del Dictamen de la Comissió de Benestar i Immigració sobre el Projecte de Llei d'acollida de les persones immigrades i les retornades a Catalunya». En aquest escrit se sosté que l'article qüestionat encaixa amb els articles 3 CE i 6 EAC, que no conculca els articles 14 i 19 CE i que no impedeix la utilització indistinta de les dues llengües oficials, sinó que tracta d'habilitar les persones en el seu ús (respecte als art. 32 i 33 EAC). Finalment, entén que el Projecte de Llei pretén desenvolupar l'article 42.6 EAC.

7. En data 13 d'abril va tenir entrada en el Registre un document del Gabinet Jurídic de la Generalitat, amb «Al·legacions en relació al caràcter vinculant del dictamen sol·licitat al Consell de Garanties Estatutàries sobre el projecte de Llei d'acollida de les persones immigrades i les retornades a Catalunya, i altres consideracions en relació a l'objecte del Dictamen

sol·licitat». En relació amb el caràcter vinculant del Dictamen i, en concret, sobre l'article 9 del Projecte de Llei s'afirma que aquest precepte «ordena la formació lingüística en català i castellà que ofereix el servei de primera acollida, però aquesta regulació no afecta ni els drets i deures de coneixement i ús de les llengües, ni els drets lingüístics davant les administracions públiques i les institucions estatals que reconeixen els arts. 32 i 33 de l'EAC». A més considera que s'ha de fer una interpretació restrictiva dels mots desenvolupar o afectar (com ha fet el Tribunal Constitucional en relació amb la reserva de Llei orgànica), els quals expressen «graus diferents d'amplitud o extensió de la regulació normativa prevista, però que en tots dos supòsits l'objecte de la regulació s'ha d'entendre referit a l'esfera nuclear dels elements estructurals d'aquests drets estatutaris». De forma que quan es «desenvolupa» es regulen amb caràcter general tots els elements d'un dret, cosa que es correspondria amb l'expressió de la jurisprudència constitucional «desenvolupament directe»; mentre que quan «afecten» és que s'incideix en la regulació d'algun d'aquests elements, referint-se en aquest cas a la «regulació essencial», raó per la qual conclou que el Projecte en qüestió no desenvolupa ni afecta cap dels drets estatutaris.

8. En la mateixa data es va rebre un altre document del Grup Parlamentari d'Esquerra Republicana de Catalunya, amb «[...] al·legacions al caràcter vinculant del Dictamen sol·licitat pel Grup Parlamentari del Partit Popular al Projecte de Llei d'acollida de les persones immigrades i les retornades a Catalunya». En resum, en aquest escrit s'al·lega que: els articles 14 i 19 CE no són drets estatutaris; el Projecte de Llei desenvolupa un principi rector i no els drets lingüístics estatutaris; l'article 9 del Projecte configura un règim lingüístic del servei de primera acollida, a partir de la competència de la Generalitat en matèria de normalització lingüística i no com a desenvolupament dels drets lingüístics; i els usuaris del servei poden fer ús de les dues llengües oficials.

9. Finalment, després de les corresponents sessions de deliberació, el Dictamen es va sotmetre a votació i es va aprovar en la sessió del Ple del Consell de Garanties Estatutàries del dia 20 d'abril de 2010.

FONAMENTS JURÍDICS

Primer. La sol·licitud de dictamen i el seu objecte

1. Com assenyalen els Antecedents del Dictamen, en el tràmit d'admissió de la sol·licitud, que va tenir lloc en la sessió del dia 25 de març de 2010, el Consell va considerar que aquesta complia amb els requisits procedimentals de legitimació i amb els de caràcter material establerts pels articles 23.b i 24.2, respectivament, de la Llei 2/2009, de 12 de febrer, del Consell de Garanties Estatutàries (en endavant, LCGE). No obstant això, des d'una altra perspectiva, examinarem en aquest Fonament el contingut de l'escrit de la petició perquè, com vàrem dir en el Dictamen 3/2010 (FJ 1), delimita de forma concreta l'objecte del dictamen i els termes de la controvèrsia plantejada al Consell, la qual s'insereix en el marc del Projecte de Llei d'acollida de les persones immigrades i les retornades a Catalunya.

Aquesta disposició, que constitueix una primera regulació en la matèria, crea i regula el servei d'acollida de les persones estrangeres immigrades, les sol·licitants d'asil, les refugiades, les apàtrides i també les retornades a Catalunya, amb la finalitat última d'afirmar com a principi que la ciutadania, entesa com la plenitud de drets i deures, s'ha d'intentar fer extensiva a totes les persones que viuen a Catalunya.

El Projecte de Llei s'inspira en diverses actuacions de l'àmbit internacional i europeu, entre d'altres, en els Principis bàsics comuns per a la política d'integració d'immigrants de la Unió Europea, aprovats pel Consell de Ministres de Justícia i Afers d'Interior el 19 de novembre de 2004, i

assumits pel Consell Europeu dels dies 16 i 17 de desembre del mateix any que, citant textualment el preàmbul del Projecte, declaren que: «Un coneixement bàsic de la llengua, la història i les institucions de la societat d'acollida és indispensable per a la integració; habilitar els immigrants per a adquirir aquest coneixement bàsic és essencial per a una integració reeixida.»

És en aquest marc legal que s'incardina el fenomen de la immigració que, en les últimes dècades, ha esdevingut un dels temes juridicopolítics importants en els països occidentals. Aquests països necessiten immigrants per sostenir el seu desenvolupament i aquesta immigració procedeix en gran part de països, les tradicions, les cultures i les religions dels quals són diferents de les del país d'acollida. Així, es va diversificant la societat i amb això sorgeixen demandes d'acomodació de l'espai públic tradicional a la diversitat. A més, allò que en un principi és la comunitat immigrant, pot esdevenir amb el temps en una minoria estable i pròpia del país, convertint les demandes dels grups nous en demandes de població autòctona.

Correspon als poders públics formar les decisions jurídiques i polítiques que determinen el model de gestió de la diversitat cultural de les seves societats. Es tracta que desenvolupin el model d'integració que permeti fer compatibles, d'una banda, la unitat amb criteris d'identitat i amb normes de funcionament que assegurin la cohesió social, necessària per al funcionament dels estats i, de l'altra, el respecte als drets fonamentals, que són la base de la convivència d'aquests estats.

L'experiència d'aquests anys ha demostrat clarament que la immigració no és un fet conjuntural, sinó que respon a causes estructurals i que acaba per consolidar-se. Queda també clar que la immensa majoria dels immigrants tenen la voluntat d'establir-se de manera permanent en les societats d'acollida, i que, quan s'incorporen al mercat de treball, cobreixen les zones que els ciutadans han abandonat. Així mateix, pren força la convicció que el

fet migratori suposa un enriquiment, no només econòmic, sinó també cultural i humà per a la societat d'acollida.

La integració ha de ser fruit d'una trobada entre la cultura de recepció i les d'origen, de manera que, a la llarga, es constitueix una única comunitat, plural i respectuosa dels trets específics, però en un marc comú de drets i deures i amb un projecte compartit, en el qual les llengües de la comunitat de recepció ho seran també de les persones nouvingudes, mitjançant un procés d'aprenentatge, que facilitarà la integració d'aquestes persones en la societat d'acollida.

Mitjançant l'aprovació del Projecte de Llei objecte de dictamen, el Parlament vol consolidar els processos d'integració iniciats i dur a terme una política que faciliti la plena integració dels immigrants estrangers en la societat catalana, d'acord amb la Constitució i l'Estatut d'autonomia.

Així, específicament, d'acord amb l'exercici de les competències estatutàriament atribuïdes (art. 138 i 143 EAC) i sota el principi de responsabilitat compartida de les administracions públiques i els sectors socials, el Projecte de Llei regula el servei de primera acollida, entès com una primera etapa del procés d'integració, i crea correlativament un dret d'accés a aquest servei. En coherència amb això anterior, el Projecte determina els titulars d'aquest dret, al mateix temps que regula l'estructura, els continguts, les accions formatives i informatives que comprèn el servei de primera acollida i els mitjans de suport per tal de fer-lo efectiu.

En concret, de tota aquesta regulació normativa, el precepte del Projecte de Llei que és l'objecte de dictamen, tal com assenyalen expressament els sol·licitants, és l'article 9.

Com la rúbrica de l'article 9 del Projecte de Llei indica, es tracta d'una previsió normativa dedicada a regular l'adquisició dels coneixements de les

competències lingüístiques bàsiques per part de les persones titulars del dret d'accés al servei de primera acollida, coneixements que el Projecte de Llei considera com un dels continguts mínims que han de tenir les accions formatives de l'esmentat servei (art. 8.2.c).

El text del precepte objecte de dictamen, aprovat pel Dictamen de la Comissió de Benestar i Immigració (BOPC núm. 654, de 18 de març de 2010), al qual s'incorpora una modificació substancial del seu apartat 5, que va ser introduïda per la posterior correcció d'errades de publicació (BOPC núm. 662, de 29 de març de 2010), és el següent:

«Article 9. Competències lingüístiques bàsiques

1. La persona titular del dret d'accés al servei de primera acollida, al llarg del procés d'integració a la societat catalana, ha d'assolir les competències lingüístiques bàsiques en català i en castellà.
2. El servei de primera acollida ha d'oferir la formació i els mitjans necessaris per a adquirir les competències bàsiques en llengua catalana a les persones titulars del dret d'accés al servei que no la coneixin, sempre que sigui possible mitjançant el Consorci de Normalització Lingüística.
3. S'ha de fixar, per reglament, el nivell de referència mínim que s'ha d'assolir pel que fa a competències lingüístiques referides en el Marc europeu comú de referència per a les llengües, establert pel Consell d'Europa.
4. El català, com a llengua pròpia de Catalunya, és la llengua comuna per a la gestió de les polítiques d'acollida i d'integració. També és la llengua vehicular de la formació i la informació, instrument bàsic per a la plena integració al país. Amb aquesta finalitat, l'aprenentatge lingüístic ofert pels serveis de primera acollida comença per l'adquisició de les competències bàsiques en llengua catalana.
5. El servei de primera acollida, finida la formació en llengua catalana, ha d'oferir la formació per a adquirir les competències bàsiques en llengua castellana a les persones que hagin assolit

l'adquisició de competències bàsiques en llengua catalana i que ho sol·licitin o ho requereixin.»

Dit això, el nostre pronunciament respon a les dues qüestions que plantegen els sol·licitants respecte d'aquest precepte: en primer lloc, si encaixa en el marc de l'article 3 CE, així com si conculca els articles 14 i 19 CE i, en segon lloc, si la seva regulació s'ajusta a allò que preveuen els articles 6, 32, 33 i 42 EAC.

2. D'altra banda, en aplicació d'allò que també disposa l'article 24.2 de la Llei 2/2009, l'escrit de sol·licitud fa referència expressa a la naturalesa vinculant del dictamen, la qual cosa fonamenta en la «possible afectació dels articles 14 i 19 de la Constitució, que són drets fonamentals, i els articles 32 i 33 de l'Estatut, ubicats en el Capítol III del Títol I referent als drets, deures i principis rector».

Per aquesta raó, com es recull en els Antecedents, el Consell va donar compliment al tràmit procedimental de l'article 18.1 LCGE i va obrir el termini previst legalment per tal que tots els grups parlamentaris i el Govern (si no en són els sol·licitants) formuessin les seves al·legacions sobre aquest possible caràcter vinculant del dictamen.

A la vista del contingut de la sol·licitud, i per la matèria que regula l'article 9 del Projecte de Llei, que pot incidir en els drets de coneixement i ús de les llengües a què fa esment l'article 32 EAC i en els drets lingüístics davant les administracions públiques i les institucions estatals que enumera l'article 33 EAC, el Consell va admetre a tràmit com a vinculant aquest Dictamen, sens perjudici que, més endavant, un cop examinades les al·legacions presentades, li correspongui determinar si efectivament el precepte dictaminat «desenvolupa o afecta» algun d'aquests drets estatutaris i, en cas afirmatiu, si els vulnera o no.

3. Finalment, i per tal de dictaminar sobre la matèria a què fa referència la sol·licitud, en el Fonament Jurídic Segon del Dictamen s'analitzaran el marc constitucional i estatutari de les llengües en relació amb la immigració, així com el repartiment competencial sobre la matèria objecte de dictamen. En el Fonament Jurídic Tercer s'examinaran els drets constitucionals i estatutaris al·legats en la sol·licitud de dictamen. I, en el Fonament Jurídic Quart, els dubtes d'inconstitucionalitat o d'antiestatutarietat de l'article 9 del Projecte de llei.

Segon. El marc constitucional i estatutari en relació amb l'article 9 del Projecte de llei objecte de dictamen

En aquest Fonament del Dictamen s'examina, primerament, el marc constitucional i estatutari de les llengües en relació amb la immigració, i després, la distribució de competències sobre la matèria objecte de dictamen.

1. Pel que fa al marc constitucional i estatutari del règim lingüístic, no hi ha una regulació constitucional i estatutària que tracti conjuntament llengua i immigració, però sí que trobem a la Constitució i a l'Estatut d'autonomia els principis d'un règim juridicolingüístic, així com uns preceptes relatius a l'estrangeria i a la immigració.

El model constitucional i estatutari de les llengües es troba fonamentalment en els articles 3 CE i 6 EAC, que enuncien les dues característiques més rellevants del règim juridicolingüístic a Catalunya. Així, l'Estatut d'autonomia determina el caràcter d'oficial o de propi de les llengües.

D'una banda, sobre les llengües oficials cal recórrer als articles 3.1 i 3.2 CE i també a l'article 6.2 EAC, al qual remet genèricament l'article 3.2 CE quan, després de declarar l'oficialitat estatal de la llengua castellana (art. 3.1 CE), diu que «Les altres llengües espanyoles seran també oficials en les

respectives Comunitats Autònomes d'acord amb els seus Estatuts», la qual cosa recull, com s'ha dit en relació amb Catalunya, l'article 6 EAC.

Respecte a la definició de llengua oficial, el Consell Consultiu, en el seu Dictamen sobre la Proposició de Llei de normalització lingüística, va entendre que: «[...] atorgar a una llengua el caràcter d'oficial significa adoptar-la com a vehicle de comunicació dels poders públics en el si de cadascun d'ells, entre ells mateixos i envers els ciutadans. Significa igualment reconèixer-la com a vehicle de relació dels ciutadans amb els poders públics esmentats» (DCC núm. 35, de 21 de desembre de 1982, F I.2). I, posteriorment, el Tribunal Constitucional va avalar aquesta definició i va afegir que una llengua oficial té plena validesa i efectes jurídics (STC 82/1986, de 26 de juny, FJ 2). En conseqüència, la llengua pròpia autonòmica gaudeix del mateix rang que la llengua castellana, sense cap subordinació ni diferència, en tant que ambdues són llengües oficials. Així, les dues llengües oficials ho són amb plena autonomia entre si.

A més, l'article 3.1 CE diu, a continuació de la declaració d'oficialitat de la llengua castellana, que «Tots els espanyols tenen el deure de conèixer-la i el dret d'usar-la». I l'article 6.2 EAC, tot seguit a la doble declaració d'oficialitat, estableix que «Totes les persones tenen el dret d'utilitzar les dues llengües oficials i els ciutadans de Catalunya tenen el dret i el deure de conèixer-les».

A partir d'aquestes definicions i del contingut dels articles 3 CE i 6 EAC es desprèn que la declaració d'una llengua com a oficial implica, a més d'una determinada forma d'actuar dels poders públics, la generació d'uns drets i d'uns deures per als ciutadans, que també poden ser extensibles als estrangers que es trobin en el territori espanyol o català, fins i tot si no tenen permís de residència (STC 130/1995, d'11 de setembre, FJ 2; 95/2000, de 10 d'abril, FJ 3, i 236/2007, de 7 de novembre, FJ 3, entre d'altres). Així, dins d'un territori determinat, tothom té dret a dirigir-se als poders públics en la llengua oficial que esculli. I també tots han d'assumir

les conseqüències que deriven del deure de coneixement de les llengües oficials (art. 3.1 CE i 6.2 EAC), amb independència de si són ciutadans espanyols o estrangers. D'aquesta manera, si una llengua és oficial en un territori, ho és de forma indivisible per a totes les institucions radicades en aquest, independentment de qui sigui el seu titular.

En qualsevol cas, «[...] el régimen de cooficialidad lingüística establecido por la Constitución y los Estatutos de Autonomía presupone no sólo la coexistencia sino la convivencia de ambas lenguas cooficiales» (STC 337/1994, de 23 de desembre, FJ 6).

D'altra banda, pel que fa al caràcter de llengua pròpia, l'article 6.1 EAC defineix i descriu els efectes jurídics de la declaració de la llengua catalana com a llengua pròpia. Així, el precepte esmentat afirma que: «1. La llengua pròpia de Catalunya és el català. Com a tal, el català és la llengua d'ús normal i preferent de les administracions públiques i dels mitjans de comunicació públics de Catalunya, i és també la llengua normalment emprada com a vehicular i d'aprenentatge en l'ensenyament.»

Per tant, que el català sigui la llengua pròpia de Catalunya implica una sèrie d'obligacions per als poders públics que consisteixen en garantir que la llengua catalana sigui la llengua d'ús normal o, en tot cas, si se n'utilitza més d'una, la preferent en les administracions públiques i en els mitjans de comunicació públics de Catalunya, així com que sigui la llengua vehicular i d'aprenentatge en l'ensenyament.

El Consell Consultiu, en el Dictamen núm. 281, de 24 de juliol de 2007 (F II.1), recorda que, quan es parla de llengua pròpia, ens estem referint al fet que la llengua catalana singularitza a Catalunya com a poble, en consonància amb l'article 2 de la Llei 1/1998, de 7 de gener, de política lingüística.

I en el Dictamen núm. 203, de 18 de desembre de 1997, sobre la Proposició de llei de política lingüística, també diu que: «El concepte de llengua pròpia aplicat a la d'unes comunitats autònomes diferenciades per aquesta realitat té, per tant, entre d'altres, dues virtualitats: d'una banda, servir de vehicle d'identificació al sistema públic d'autogovern i als serveis que en depenen, i, de l'altra, justificar jurídicament el procés de normalització social del seu ús.» (F II).

A aquests efectes ens interessa ressaltar que la política de foment de la llengua catalana deriva explícitament del caràcter de llengua pròpia, el qual es materialitza mitjançant el citat procés de normalització lingüística. Sobre el concepte de normalització, la STC 337/1994, de 23 de desembre, entén que l'objectiu general de les disposicions que promouen aquest procés:

«[...] no es otro que la de asegurar el respeto y fomentar el uso de la lengua propia de la Comunidad Autónoma y cooficial en ésta y, a este fin, corregir positivamente una situación histórica de desigualdad respecto al castellano, permitiendo alcanzar, de forma progresiva y dentro de las exigencias que la Constitución impone, el más amplio conocimiento y utilización de dicha lengua en su territorio.» (FJ 6)

Per tant, el procés de normalització lingüística no ve predeterminat per la doble oficialitat, ja que les polítiques de normalització se centren solament en una de les dues llengües.

Finalment, l'article 50 EAC conté uns mandats dirigits als poders públics que consisteixen en protegir el català en tots els àmbits i sectors, així com també en fomentar el seu ús, la seva difusió i el seu coneixement.

2. Respecte de la distribució de competències en la matèria objecte de dictamen, hem de referir-nos, per un costat, a l'article 143.1 EAC, sobre les competències de la Generalitat relatives a la llengua pròpia, al qual es va

referir el Consell Consultiu en el Dictamen núm. 294, de 10 de juny de 2009 (F III.1).

El precepte precitat diu:

«1. Correspon a la Generalitat de Catalunya la competència exclusiva en matèria de llengua pròpia, que inclou, en tot cas, la determinació de l'abast, els usos i els efectes jurídics de la seva oficialitat, i també la normalització lingüística del català.»

Aquesta distribució competencial es refereix especialment a la llengua catalana (art. 143.1 EAC), que és la llengua pròpia a Catalunya (art. 6.1 EAC).

A més, l'article 5 EAC afirma que de la incorporació i de l'actualització dels drets històrics, de les institucions seculares i de la tradició jurídica catalana, se'n «[...] deriva el reconeixement d'una posició singular de la Generalitat amb relació al dret civil, la llengua, la cultura, la projecció d'aquestes en l'àmbit educatiu, i el sistema institucional en què s'organitza la Generalitat.»

Així, doncs, no hi ha cap impediment perquè la Generalitat de Catalunya desplegui una política de normalització lingüística destinada exclusivament a la llengua catalana.

Igualment, per l'altre costat, l'article 138 EAC, sobre immigració, diu:

«1. Correspon a la Generalitat en matèria d'immigració:

a) La competència exclusiva en matèria de primer acolliment de les persones immigrades, que inclou les actuacions sociosanitàries i d'orientació.

[...]

d) L'establiment per llei d'un marc de referència per a l'acolliment i la integració de les persones immigrades.

e) La promoció i la integració de les persones retornades i l'ajuda a aquestes, i l'impuls de les polítiques i les mesures pertinents que en facilitin el retorn a Catalunya.»

L'article 2 del Projecte de Llei defineix el terme «acollida» com «la primera etapa del procés d'integració [...] amb la vocació de romandre-hi establement» [en la societat on s'estableixi], i el servei de primera acollida com a «el conjunt de recursos, equipaments, projectes i programes [...] dirigits a garantir la satisfacció de les necessitats inicials de formació i informació de caràcter bàsic [...] amb la finalitat de promoure'n l'autonomia personal i la igualtat d'oportunitats, i també la cohesió del conjunt de la societat catalana». Així mateix, en el preàmbul (ap. IV) es diu que «No s'ha d'entendre l'acollida com el procés d'integració complet» i que «[e]ls serveis d'acollida no pretenen abastar totes les necessitats personals i socials dels destinataris, ni les de la primera etapa [...]», per la qual cosa coexisteixen amb d'altres serveis, com ara els socials, els d'inserció sociolaboral o els d'educació.

En aquest sentit, l'article 2 ter, apartat 2, sobre la integració dels immigrants, de la Llei orgànica 4/2000, d'11 de gener, de drets i llibertats dels estrangers a Espanya i la seva integració social (en la versió de la Llei orgànica 2/2009, d'11 de desembre) diu, a mode de principi rector, que les administracions públiques incorporaran l'objectiu de la integració entre immigrants i societat receptora, amb caràcter transversal a totes les polítiques i serveis públics, promovent la participació econòmica, social, cultural i política de les persones immigrants, en els termes previstos a la Constitució, els estatuts d'autonomia i la resta de lleis, en condicions d'igualtat de tracte. I, més endavant, en el mateix precepte citat, disposa que les administracions desenvoluparan mesures específiques per afavorir, entre d'altres, l'aprenentatge del conjunt de llengües oficials. Aquest article no té, d'acord amb la disposició final quarta, naturalesa de Llei orgànica.

A l'empara de les previsions estatutàries esmentades, el Projecte de Llei objecte de dictamen opera en un doble àmbit on es reconeix la competència exclusiva de la Generalitat, la qual cosa significa, d'acord amb l'article 110 EAC, que li correspon «de manera íntegra, la potestat legislativa, la potestat reglamentària i la funció executiva [...] mitjançant les quals pot establir polítiques pròpies».

A continuació es tracten els drets constitucionals i estatutaris al·legats pels sol·licitants del Dictamen, els quals s'insereixen en el marc constitucional i estatutari a què hem fet referència en aquest Fonament i permeten seguir amb l'examen del cànon de constitucionalitat i d'estatutarietat aplicable al Projecte de Llei dictaminat.

Tercer. Els drets constitucionals i estatutaris al·legats

1. Els sol·licitants de dictamen demanen si l'article 9 del Projecte de Llei conculca els articles 14 i 19 CE, per la qual cosa, a continuació, estudiarem aquests preceptes constitucionals, com a paràmetres de la constitucionalitat del precepte objecte de dictamen.

A) L'article 14 CE diu que «Els espanyols són iguals davant la llei, sense que pugui prevaler cap discriminació per raó de naixença, raça, sexe, religió, opinió o qualsevol altra condició o circumstància personal o social». Malgrat que aquest precepte constitucional no preveu explícitament la discriminació per raó de llengua, cal entendre no obstant això que està inclosa dins de l'expressió «altra condició o circumstància personal o social», en consonància amb la prescripció de la Carta dels drets fonamentals de la Unió Europea sobre la prohibició de discriminació per aquesta raó (art. 21), així com també amb els tractats internacionals subscrits per l'Estat espanyol (art. 10.2 CE) que contempnen expressament la interdicció de discriminació per raó de llengua (art. 2 i 7 de la Declaració universal dels drets humans;

art. 2.1, 24.1 i 26 del Pacte internacional de drets civils i polítics; i l'art. 14 del Conveni de Roma per a la protecció dels drets humans i de les llibertats fonamentals).

Ara bé, la prohibició de discriminació per raó de llengua no implica que no es puguin fer distincions per aquest motiu. La declaració d'unes llengües com a oficials per part dels estats ja suposa una diferència de tractament que comporta, com hem dit abans, unes obligacions per als poders públics i també uns drets i uns deures específics per a les persones en relació amb determinades llengües, les declarades oficials. Igualment, el tracte tuitiu particular, establert a l'article 3.3 CE, quan demana que es respectin i es protegeixin de forma especial les diferents modalitats lingüístiques espanyoles, juntament amb la declaració estatutària de la llengua catalana com a pròpia (art. 6.1 EAC), implica també una diferència de tracte que no suposa una mesura discriminatòria. A aquests efectes, la Unió Europea recull el respecte a la diversitat lingüística, entre els principis que integren el capítol de la igualtat dels ciutadans comunitaris (art. 22 de la Carta dels drets fonamentals).

Igualment, l'article 7.1.c de la Carta europea de llengües regionals o minoritàries que, a parer del Tribunal Constitucional (ITC 166/2005, de 19 d'abril, FJ 5), «proporciona pautas interpretativas del régimen jurídico de la cooficialidad lingüística», estableix com a principi «la necessitat d'una acció decidida de promoció de les llengües regionals o minoritàries, a fi de protegir-les», i també l'article 7.1.g diu que cal posar mitjans que permetin a les persones «que no parlen una llengua regional o minoritària i viuen a l'àrea on aquesta llengua és usada, d'aprendre-la si ho desitgen». Així mateix, l'article 7.2 de l'esmentada Carta afegeix que «[l]adopció de mesures especials en favor de les llengües regionals o minoritàries, [...] no és considerada com un acte de discriminació envers els parlants de les llengües més esteses.»

La jurisprudència del Tribunal Constitucional (entre d'altres, la STC 122/2008, de 20 d'octubre, FJ 6, o la 59/2008, de 14 de maig, FJ 3), en consonància amb la del Tribunal Europeu de Drets Humans, determina que amb caràcter general es produeix una vulneració de l'article 14 CE: quan la desigualtat està mancada d'una justificació objectiva i raonable; quan la desigualtat no manté una proporcionalitat raonable entre els mitjans utilitzats i la finalitat perseguida; i quan la finalitat, malgrat ser raonable, no està emparada per la Constitució.

Si apliquem aquests criteris jurisprudencials a l'àmbit lingüístic podem afirmar que no té lloc una vulneració de l'article 14 CE quan la diferenciació disposa d'una justificació objectiva i raonable, cosa que succeeix en aquest cas, on les polítiques de promoció en pro de la llengua catalana es fonamenten en la doble raó que aquesta és oficial i pròpia.

A més, cal determinar si la desigualtat manté o no una proporcionalitat raonable entre els mitjans utilitzats i la finalitat perseguida. D'acord amb la jurisprudència del Tribunal Constitucional (entre d'altres, la STC 179/2004, de 21 d'octubre, FJ 5, i la STC 59/2008, de 14 de maig, FJ 10) quan hi ha una finalitat constitucionalment raonable i les mesures s'adeqüen a aquesta, cal apreciar, a partir d'un judici de proporcionalitat entre la mesura i la finalitat, que no hi ha ni un resultat especialment carregós o desmesurat per a les persones afectades per la diferenciació, ni un desequilibri patent, excessiu o irraonable entre les mesures i les finalitats.

Hem de tenir en compte, però, que el Tribunal considera més rellevant l'anàlisi de la raonabilitat del factor diferencial que no pas el criteri de la proporcionalitat, la qual cosa corrobora el fet que projecta el seu examen als fins perseguits pel legislador (STC 158/1993, de 6 de maig, FJ 2, i STC 179/2004, de 21 d'octubre, FJ 5).

I, pel que fa al fet que la finalitat no ha de ser contrària a la Constitució o ha d'estar fonamentada en aquesta, en el nostre cas l'empara prové de

l'Estatut al qual remet expressament la Constitució, en virtut de l'article 3.2 CE.

El Consell Consultiu, en el Dictamen núm. 35, ja citat, en el Fonament I.3, a partir de la STEDH, de 23 de juliol de 1968, relativa a determinats aspectes del règim lingüístic de l'ensenyament a Bèlgica, destaca el fet que la Sentència fa compatibles els principis d'igualtat formal i substancial. El Tribunal contempla el principi d'igualtat formal no com una negació de tota distinció en el tractament de l'exercici dels drets i les llibertats reconeguts en el Conveni, sinó com una negació de tota discriminació. En aquest sentit, a parer del Consell Consultiu «La indistinció de tractament faria contràries al Conveni les nombroses disposicions legals o reglamentàries que les autoritats nacionals competents dicten enfront de situacions o problemes que, per la seva diversitat, reclamen solucions jurídiques diferents, ja que certes desigualtats de dret no tenen cap altra finalitat que la de corregir certes desigualtats de fet.»

Seguint amb la Sentència europea de referència, el TEDH considera que la igualtat de tractament és violada quan la distinció manca de justificació objectiva. I destaca: «L'existència d'una justificació semblant s'ha d'apreciar en relació amb la finalitat i els efectes de la mesura examinada [...]. Una diferència de tractament [...] ha de perseguir una finalitat legítima: l'article 14 també és violat quan resulta clarament que no existeix una raonable relació de proporcionalitat entre els mitjans emprats i la finalitat perseguida».

Per concloure aquest raonament, el Consell Consultiu va dir que «[...] podem afirmar que els principis constitucionals en matèria lingüística consagren sense reticències el deure dels poders públics de protegir, fins i tot de forma especial o excepcional, les llengües com a patrimoni dels respectius pobles d'Espanya, per tal que [...] els individus [...] gaudeixin en l'ús social de llurs llengües d'una llibertat i d'una igualtat reals i efectives, sense discriminacions.» (DCC núm. 35, F I.3)

Tot això és especialment rellevant en matèria de normalització, ja que precisament allò que es pretén és capgirar una situació de desavantatge, això és, «corregir certes desigualtats de fet» en les esmentades paraules del Tribunal Europeu de Drets Humans.

En aquesta línia, el Dictamen del Consell Consultiu núm. 203, precitat, diu que «L'obligació estatutària que la Generalitat contrau d'exercir una tasca de "tutela positiva" [...] implica evidentment una diferència de tractament en l'exercici dels drets lingüístics dels ciutadans i dels seus deures corresponents en la mesura que persegueix una finalitat antidiscriminatòria legítima (normalitzar l'ús del català davant l'actual situació anormal en què es troba) i sempre que hi hagi una raonable relació de proporcionalitat.» (F III.4)

En conseqüència, cal escatir si, respecte de l'article 9 del Projecte de llei que s'està dictaminant, hi ha una desproporció entre les mesures legislatives adoptades, que estableixen una diferència de tractament, i la finalitat de normalització lingüística que es persegueix. En aquest sentit, el Tribunal Constitucional ha afirmat, en relació amb les llengües, que: «[...] cuando la normalización lingüística tiene por objeto una de ellas -la lengua cooficial en la Comunidad Autónoma que es distinta del castellano- ha de admitirse el riesgo de que las disposiciones que adopten las Comunidades Autónomas pueden afectar al uso de la otra lengua cooficial [...]. Por lo que cabe ponderar en esta sede si dichos preceptos legales son o no proporcionados con su finalidad constitucional y si el resultado alcanzado es o no excesivo en atención a esa finalidad.» (STC 337/1994, de 23 de desembre, FJ 8)

B) A l'últim, en relació amb article 19 CE, el Tribunal Constitucional ha considerat que els estrangers no són titulars dels drets que s'hi preveuen, per propi mandat constitucional, en els mateixos termes que els ciutadans espanyols, tot i que poden ser titulars de les llibertats de residència i de

circulació d'acord amb els tractats i les lleis (STC 94/1993, de 22 de març, FJ 2 i 3; 169/2001, de 16 de juliol, FJ 4; 236/2007, de 7 de novembre, FJ 4). Es tracta de drets de configuració legal i internacional. I, en aquest sentit, tots aquests drets es reconeixen als ciutadans dels estats membres de la Unió Europea (art. 3.2 de la versió consolidada del Tractat de la Unió Europea, antic art. 2, publicada al DOUE núm. C 83, de 30 de març de 2010, després de les modificacions introduïdes pel Tractat de Lisboa, de 13 de desembre de 2007, que diu: «2. La Unión ofrecerá a sus ciudadanos un espacio de libertad, seguridad y justicia sin fronteras interiores, en el que esté garantizada la libre circulación de personas conjuntamente con medidas adecuadas en materia de control de las fronteras exteriores, asilo, inmigración y de prevención y lucha contra la delincuencia». I, en el mateix sentit, art. 26.2 del Tractat de Funcionament de la Unió Europea, antic art. 14 TCE, segons versió publicada al DOUE núm. C 83, de 30 de març de 2010, i art. 45 de la Carta dels drets fonamentals de la Unió Europea).

D'altra banda, cal indicar que la legislació orgànica en matèria d'estrangeria (LO 4/2000, d'11 de gener, sobre drets i llibertats dels estrangers a Espanya) no contempla la llengua com un possible límit a aquestes llibertats, com tampoc no ho fa el Projecte de Llei objecte de dictamen. Segons l'article 5.1 LO 4/2000, els estrangers tindran dret a circular lliurement pel territori espanyol i a escollir la seva residència sense més limitacions que les establertes pels tractats o les lleis. Aquesta reserva de llei ha estat esmentada pel Tribunal Constitucional, que ha manifestat que la ingerència dels poders públics en l'exercici del dret de circulació necessita una habilitació legal expressa (STC 184/2003, de 23 d'octubre, FJ 6.a). D'aquesta manera, els estrangers no comunitaris tenen dret a circular i a establir-se si obtenen una autorització concedida per l'autoritat competent, la qual cosa és conforme amb la jurisprudència del Tribunal Europeu de Drets Humans i del Tribunal de Justícia de la Unió Europea.

La jurisprudència del Tribunal Europeu de Drets Humans ha subratllat l'àmplia potestat de què disposen els poders públics d'un Estat per a

controlar la residència dels estrangers (a més de l'entrada i l'expulsió) en el seu territori (STEDH *Emre c. Suïssa*, de 22 de maig de 2008; *Boujlifa c. França*, de 21 d'octubre de 1997; *Abdulaziz, Cabales i Balkandali c. Regne Unit*, de 28 de maig de 1985, entre d'altres), com ha recordat el Tribunal Constitucional mateix (STC 24/2000, de 31 de gener, FJ 4).

Pel que fa a la llibertat de circulació de persones o de treballadors, la jurisprudència comunitària europea sí que s'ha pronunciat en relació amb aquesta llibertat i l'exigència de formació o de coneixements lingüístics i, en aquest context, ha entès que la susdita llibertat no està impedita per l'existència de requisits lingüístics, que acrediten el coneixement d'una llengua oficial del país d'acollida, en l'accés a l'ocupació laboral. Així en la STJCE de 28 de novembre de 1989, afer C-379/87, *Anita Groener contra Irlanda*, es constata que l'exigència de coneixement lingüístic s'aplica indistintament tant als ciutadans del país com als comunitaris. En aquest sentit, el Tribunal té en compte la situació lingüística especial d'Irlanda, en la qual el gaèlic no és una llengua parlada per tot el poble irlandès, motiu pel qual «[...] el Gobierno [...] desarrolla desde muchos años atrás una política tendente, no sólo a mantener, sino también a extender el empleo de esta lengua como medio de expresión de la identidad y cultura nacionales». A partir d'aquí el Tribunal demana que les mesures lingüístiques exigides, en tant que afecten la lliure circulació de treballadors, no han de ser desproporcionades en relació amb el fi perseguit, ni tampoc no han de suposar una discriminació amb relació als ciutadans d'altres estats membres de la Unió. I conclou que «no se antoja irracional que se exija de ellos [*els professors*] un cierto conocimiento de la primera lengua nacional», el nivell exigint del qual ha de ser «proporcionado al objetivo perseguido» i «siempre y cuando la exigencia lingüística de que se trata se inscriba dentro de una política de promoción de la lengua nacional».

Igualment, el mateix Tribunal de Justícia de la Unió Europea, en la STJUE de 5 de març de 2009, afer C-222/07, *UTECA contra Espanya*, analitza un supòsit de protecció i de foment de les llengües oficials, d'acord amb el qual

s'obliga a invertir un percentatge dels ingressos d'explotació al finançament anticipat de productes cinematogràfics en la producció de materials en una llengua original, d'entre les oficials a Espanya. El Tribunal recorda que ha reconegut que constitueix una raó imperiosa d'interès general «el objetivo perseguido por un Estado miembro de defender y promover una o varias de sus lenguas oficiales», de manera que l'existència de la raó esmentada justifica la restricció d'una llibertat fonamental garantida per la Unió. Per acabar, conclou que no es tracta d'una mesura discriminatòria ni que conculqui les llibertats de lliure circulació de treballadors.

2. A continuació examinarem els preceptes estatutaris al·legats pels sol·licitants en la petició de dictamen (art. 32, 33 i 42 EAC).

Pel que fa a l'article 32 EAC, que tracta del dret a la no discriminació entre persones, aplica el principi d'igualtat de l'article 14 CE a l'àmbit dels drets lingüístics. En concret, aquest precepte estatutari, intitulat dels drets i deures de coneixement i ús de les llengües, diu:

«Totes les persones tenen dret a no ésser discriminades per raons lingüístiques. Els actes jurídics fets en qualsevol de les dues llengües oficials tenen, pel que fa a la llengua, validesa i eficàcia plenes.»

En conseqüència, allò que hem dit en relació amb l'article 14 CE torna a ser d'aplicació, tot i que concretat en l'àmbit d'ús de les llengües oficials i de la política de normalització de la llengua pròpia. En aquest context, l'article 6.1 EAC, en la mesura que conté un mandat estatutari que té com a finalitat la normalització en pro de la llengua catalana, avala l'establiment en la norma d'una diferència de tractament entre les llengües. Tenint en compte això anterior, cal encara estudiar si les mesures normatives establertes per l'article 9 del Projecte de Llei conculquen o no els articles 14 CE i 32 EAC. Tot això, amb el benentès que la norma dictaminada, com s'ha dit, té com a finalitat ordenar aquestes llengües en l'àmbit del servei de primera acollida, i no es tracta d'una regulació que «afecti» el dret estatutari de les persones

a no ésser discriminades per raons lingüístiques, en els termes de l'article 76.4 EAC.

L'article 33 EAC tracta del dret d'opció lingüística, que es circumscriu a triar la llengua de relació del ciutadà amb les administracions, de forma que no és altra cosa que el dret a usar la llengua oficial que elegeixi el ciutadà i a ser atès en aquesta llengua pels poders públics. Aquest dret que, a parer del Tribunal Constitucional, ocupa un lloc preferent (STC 74/1989, de 21 d'abril, FJ 3), és «un derecho fundado en la Constitución y el respectivo Estatuto de Autonomía» (STC 82/1986, de 26 de juny, FJ 3). D'acord amb l'anterior, el ciutadà té dret a l'elecció de la llengua davant les administracions públiques, sense que mai i enlloc se li pugui exigir una traducció.

Així, els apartats primer i segon de l'article 33 EAC es refereixen al dret que els ciutadans tenen d'opció lingüística, que implica el dret de totes les persones a utilitzar la llengua oficial que elegeixin, davant d'un conjunt d'administracions públiques i de les institucions estatals. Així, tant davant les institucions, les organitzacions i les administracions públiques, inclosa l'Administració electoral a Catalunya, i, en general, les entitats privades que en depenen quan exerceixen funcions públiques (art. 33.1 EAC), com en l'Administració de justícia, el Ministeri Fiscal, el notariat i els registres públics (art. 33.2 EAC). El dret d'opció lingüística, previst en aquests preceptes, és una qüestió que es desenvolupa en un àmbit diferent de la formació en les llengües com a instrument d'integració dels immigrants, que és l'objecte de l'article 9 del Projecte de Llei, que ara es dictamina. En conseqüència, aquest darrer precepte no afecta ni vulnera l'article 33 EAC.

L'article 42.6 EAC, sobre cohesió i benestar socials, constitueix un principi rector que s'ha establert de forma general i que necessita una ulterior concreció normativa, tot expressant-se en els següents termes:

«6. Els poders públics han d'emprendre les accions necessàries per a establir un règim d'acolliment de les persones immigrades i han de promoure les polítiques que garanteixin el reconeixement i l'efectivitat dels drets i deures de les persones immigrades, la igualtat d'oportunitats, les prestacions i els ajuts que en permetin la plena acomodació social i econòmica i la participació en els afers públics.»

Precisament, aquests són els objectius als quals pretén donar cobertura el Projecte de Llei amb la creació del servei de primera acollida per a les persones immigrades i amb l'oferiment de coneixements bàsics sobre les llengües, la cultura i el mercat de treball, així com amb les accions d'ajut previstes per a aquestes persones. A la vista del seu contingut, és clar que el Projecte desenvolupa, a partir de les competències dels articles 138 i 143 EAC, el principi rector de cohesió i benestar social concretat a l'apartat 6 de l'esmentat article 42 EAC.

Quart. Examen de l'article 9 del Projecte de Llei

1. El primer apartat de l'article 9 del Projecte de Llei diu:

«1. La persona titular del dret d'accés al servei de primera acollida, al llarg del procés d'integració a la societat catalana, ha d'assolir les competències lingüístiques bàsiques en català i en castellà.»

En el precepte transcrit s'imposa, com a objectiu, un deure d'assoliment de les competències lingüístiques bàsiques en català i en castellà, sense establir cap diferència entre les dues llengües mencionades. Totes dues llengües oficials estan al mateix nivell, dins del procés d'integració de les persones immigrades a la societat catalana. De forma que, mitjançant l'aprenentatge bàsic de les llengües oficials (entre altres mesures integradores, com ara la informació sobre el mercat laboral o la cultura del país), es facilitarà la integració dels nouvinguts a la societat d'acollida. A

aquesta finalitat hi han d'arribar totes aquelles persones que, d'acord amb l'article 7 del Projecte, s'acullin al dret d'accés al servei de primera acollida, és a dir, les persones estrangeres immigrades, les sol·licitants d'asil, les refugiades, les apàtrides i les retornades.

En aquest sentit, la finalitat d'assolir les competències lingüístiques bàsiques en català i en castellà per part de les persones titulars del dret d'accés al servei de primera acollida, que recull l'apartat 1 de l'article 9 del Projecte, des del vessant de la doble oficialitat de les llengües, és plenament conforme amb la Constitució i l'Estatut d'autonomia.

2. Pel que fa a l'apartat 2 de l'article 9 del Projecte de Llei, aquest precepte estableix que:

«2. El servei de primera acollida ha d'oferir la formació i els mitjans necessaris per a adquirir les competències bàsiques en llengua catalana a les persones titulars del dret d'accés al servei que no la coneguin, sempre que sigui possible mitjançant el Consorci de Normalització Lingüística.»

Aquest apartat tracta de la formació lingüística que s'ofereix pel servei de primera acollida a les persones que no coneguin la llengua catalana i mitjançant quins recursos disponibles s'efectuarà, sempre que sigui possible. El fet que no faci expressament referència a les persones que no coneguin la llengua castellana no vol dir que no se'ls pugui oferir aquesta formació, com es veurà d'acord amb els apartats quart i cinquè de l'article 9 del Projecte.

Per tant, l'apartat 2 de l'article 9 del Projecte de Llei no és contrari a la Constitució ni a l'Estatut d'autonomia.

3. En relació amb l'apartat 3 de l'article 9 del Projecte, aquest afirma:

«3. S'ha de fixar, per reglament, el nivell de referència mínim que s'ha d'assolir pel que fa a competències lingüístiques referides en el Marc europeu comú de referència per a les llengües, establert pel Consell d'Europa.»

L'apartat tercer efectua una remissió reglamentària que fixarà el nivell de competència lingüística que ha d'assolir l'usuari del servei, d'acord amb el Marc europeu comú de referència per a l'aprenentatge, l'ensenyament i l'avaluació de llengües, del Consell d'Europa (en endavant, Marc europeu comú) i tenint en compte també que el títol de l'article 9 del Projecte fa referència a les «competències lingüístiques bàsiques». Per tant, el reglament, quan estableixi el nivell que s'ha d'assolir per part de les persones immigrades, ho farà d'acord amb el que el Marc europeu comú fixa com a coneixements bàsics. La referència del Projecte és a les dues llengües, catalana i castellana, en absència de citació explícita.

El Marc europeu comú proporciona unes bases comunes a tota Europa per a l'elaboració de programes de llengua, d'orientacions de currículums, d'exàmens, de llibres de text, etc. Descriu d'una manera exhaustiva allò que «[...] han d'aprendre a fer els aprenents per a utilitzar una llengua per a la comunicació, i els coneixements i habilitats que han de desenvolupar per ser capaços d'actuar de manera efectiva». La descripció també inclou el context cultural en què s'utilitza la llengua.

Com dèiem en el Dictamen del Consell Consultiu núm. 294, de 10 de juny de 2009, «En conseqüència, el «Marc europeu comú de referència per a l'aprenentatge, l'ensenyament i l'avaluació de les llengües» és un element, com veurem valuós, que complementa, però que no fonamenta jurídicament la prescripció del precepte del Projecte esmentat» (F IV.2), tot i que no deixa de ser un indicador del nivell de competència lingüística consensuat entre diferents països i que, per tant, té un caràcter homogeni que respon al criteri de la proporcionalitat exigida jurisprudencialment.

El Comitè de Ministres demana als estats membres fer els passos necessaris per aconseguir l'establiment d'un sistema europeu d'intercanvi d'informació eficaç, que englobi tots els aspectes de l'aprenentatge i l'ensenyament de les llengües modernes i de la recerca en aquest àmbit, fent un ús complet de la tecnologia de la informació.

Finalment, el Document COM (2005), d'1 de setembre, sobre el Programa comú per a la integració dels nacionals de tercers països a la Unió Europea, en el seu punt 2.4, fa referència al coneixement bàsic de l'idioma i a l'organització de cursos de llengües per adquirir coneixements bàsics, els quals tindran com a referència el citat Marc europeu comú.

En definitiva, la remissió reglamentària de l'article 9.3 del Projecte possibilita que els coneixements bàsics exigits s'adeqüin amb els que contempla el Marc europeu comú, cosa que és una garantia *prima facie* que les competències que s'exigeixin no seran desproporcionades, en tant que es dóna un criteri de coneixements lingüístics vàlid per a tots els estats membres del Consell d'Europa, per la qual cosa el precepte esmentat no és contrari a la Constitució ni a l'Estatut.

4. En relació amb l'apartat 4 del mateix article 9, aquest diu:

«4. El català, com a llengua pròpia de Catalunya, és la llengua comuna per a la gestió de les polítiques d'acollida i d'integració. També és la llengua vehicular de la formació i la informació, instrument bàsic per a la plena integració al país. Amb aquesta finalitat, l'aprenentatge lingüístic ofert pels serveis de primera acollida comença per l'adquisició de les competències bàsiques en llengua catalana.»

L'apartat quart desplega el caràcter propi de la llengua catalana. Aquesta llengua, com hem dit, segons l'article 6.1 EAC, és la llengua d'ús i la llengua que pot ser objecte d'un procés específic de normalització lingüística.

Segons l'article 6.1 EAC, és també la llengua de preferència. En virtut d'aquesta prioritat, el precepte estableix que es comença per l'adquisició de les competències bàsiques en la llengua catalana. En conseqüència, si diu que s'inicia en català és que després es pot continuar en castellà, per tant, la prescripció no obstaculitza ni impedeix l'adquisició posterior de les competències bàsiques en llengua castellana.

D'aquesta manera, d'acord amb l'article 143.1 EAC, la llei catalana, per tant, és la que pot determinar la forma en què la llengua pròpia oficial i l'altra llengua, també oficial, hauran de ser emprades preceptivament per l'Administració de la comunitat autònoma, la qual cosa no suposa necessàriament la utilització conjunta de les dues llengües, però sí que l'ús que es faci de la pròpia del territori i de les seves institucions d'autogovern no exclogui l'ús, actiu i passiu, de l'altra llengua oficial.

És necessari, per tant, assenyalar, que la condició de pròpia dóna a la llengua en qüestió un aspecte qualitatiu de preferència, tot això avalat per la doctrina del Tribunal Constitucional, especialment en la Sentència 337/1994, de 23 de desembre.

En aquest sentit, que la llengua catalana sigui la llengua vehicular no infringeix l'article 14 CE, segons la STC 337/1994:

«Aun teniendo la Ley aquí considerada como objetivo principal la normalización del uso de la lengua catalana en todos los ámbitos, [... *les persones* ...] pueden utilizar la lengua de su elección en sus relaciones con los Centros educativos. Por lo que no cabe entender que [...] sea contrario al derecho de igualdad que la Constitución reconoce ni al mandato de promover las condiciones para que la igualdad sea efectiva (art. 9.2 CE).» (FJ 21).

I, d'acord amb la doctrina del Consell Consultiu, del Dictamen núm. 294, de 10 de juny de 2009:

«[...] pel que fa a l'Administració [...] el criteri aplicable a aquesta, o a la que actua en el seu nom, és el criteri de la llengua pròpia, això és, que el català és la llengua d'ús normal i preferent (art. 6.1 EAC), criteri que preval sobre el de doble oficialitat (art. 6.2 EAC), que permetria la utilització indistinta de qualsevol llengua oficial.» (F IV.7)

El límit que no pot ultrapassar la política normalitzadora, sobre la base de la caracterització de la llengua catalana com a pròpia de Catalunya, és, segons el mateix Dictamen, l'exclusió de l'ús de la llengua castellana. Així:

«La STC 337/1994, va validar l'article 20 LNL, perquè la llengua catalana era vehicle d'expressió "normal" en els centres d'ensenyament, i va considerar que no imposava l'ús exclusiu de la llengua catalana. El fet que aquesta fos [...] la de l'administració educativa, no implica que s'excloués el castellà, el qual pot romandre ben viu en les relacions privades i també en altres activitats públiques al si de l'àmbit educatiu.» (F IV.7)

En un altre ordre de coses, l'apartat quart diu també que «El català, com a llengua pròpia de Catalunya, és la llengua comuna per a la gestió de les polítiques d'acollida i d'integració». En el context del Projecte de Llei que estem examinant, l'expressió «llengua comuna» no té efectes jurídics específics addicionals als que provenen de la declaració de la llengua catalana com a llengua pròpia (art. 6.1 EAC).

En el Dictamen del Consell Consultiu núm. 281, de 24 de juliol de 2007, en relació amb l'ús de l'expressió «llengua institucional» pel Projecte de Llei llavors dictaminat, es deia que no es podia equiparar aquesta expressió a la de «llengua oficial» i, en canvi, la susdita expressió s'havia de reconduir a l'article 6.1 EAC; és a dir, a l'àmbit de la llengua pròpia, segons el qual la llengua catalana és llengua d'ús normal i preferent.

En el cas que estem examinant «llengua comuna» significa, com diu el mateix precepte, «llengua pròpia», expressió a la qual no se li pot fer un retret d'inconstitucionalitat o d'antiestatutarietat.

D'altra banda, l'apartat quart d'aquest article 9, com el segon ja examinat, només es refereix a la llengua catalana en tant que aquesta és la llengua pròpia de Catalunya (art. 6.1 EAC) i, conseqüentment, la llengua d'ús normal en la formació i la informació del servei de primera acollida.

Finalment, aquest apartat quart indica la prioritat temporal de la llengua catalana, en la mesura que desplega el caràcter de llengua pròpia de la llengua catalana en l'àmbit de l'acollida de les persones titulars del dret que reconeix el Projecte de Llei dictaminat.

Per tant, per les raons exposades, l'apartat 4 de l'article 9 del Projecte de Llei no és contrari a la Constitució ni a l'Estatut d'autonomia.

5. A l'últim, pel que fa a l'apartat cinquè de l'article 9 del Projecte de Llei, objecte de dictamen, aquest diu:

«5. El servei de primera acollida, finida la formació en llengua catalana, ha d'oferir la formació per a adquirir les competències bàsiques en llengua castellana a les persones que hagin assolit l'adquisició de competències bàsiques en llengua catalana i que ho sol·licitin o ho requereixin.»

Com és evident, de la lectura de l'apartat cinquè de l'article 9 no es desprèn que s'impedeixi l'adquisició de les competències bàsiques en llengua castellana, sinó tot el contrari; el que sí que indica és que aquesta formació lingüística ha d'esperar que s'hagin adquirit prèviament les competències bàsiques en llengua catalana, a les quals fa referència l'apartat 4 de l'article 9 del Projecte, examinat abans. En conseqüència, es tracta de l'establiment

d'un ordre en l'adquisició dels coneixements lingüístics, i no d'una discriminació o d'una exclusió. Aquesta prioritat s'empara en la política de normalització lingüística que té com a base l'article 6.1 EAC.

Per tant, l'establiment d'una preferència temporal, dins del procés d'adquisició de coneixements bàsics, en favor de la llengua catalana no és una mesura desproporcionada, ja que aquesta llengua precisa d'un procés de normalització lingüística, també en l'àmbit de la immigració on una part important dels immigrants té coneixements de llengua castellana.

En conseqüència, dins del procés d'integració a què fa referència l'article 9.1 del Projecte, un cop adquirides les competències bàsiques en llengua catalana es pot iniciar la formació en llengua castellana, sense que la preterició d'aquesta llengua suposi un greuge desproporcionat, sinó un element normalitzador de la llengua catalana.

Ultra això, s'ha de fer una darrera consideració sobre l'incís final del precepte, el qual no té una redacció prou precisa quan afegeix que les persones que hagin assolit l'adquisició de competències bàsiques en llengua catalana podran iniciar la formació per a adquirir les competències bàsiques en llengua castellana, en el cas que «ho sol·licitin o ho requereixin». Aquesta expressió incorpora una certa confusió, ja que en llengua catalana tant «sol·licitar» com «requerir» són sinònims de «demandar», tot i que el segon terme es produeix quan la petició se sol·licita per necessitat. En qualsevol cas, es constata que l'apreciació de la necessitat rau preferencialment en el titular del dret, mentre que el més lògic fóra que l'avaluació de la necessitat fos d'índole externa i objectiva, en comptes de subjectiva i depenent de la voluntat del titular del dret d'accés al servei de primera acollida. És, doncs, l'Administració qui apreciarà els coneixements lingüístics que té la persona i qui establirà les necessitats, tot decidint si a aquesta persona li cal adquirir més coneixements, o no.

Per tant, entenem, d'acord amb una interpretació literal, que el legislador no ha volgut utilitzar, en la part final de l'article 9.5 del Projecte de Llei, dos termes força sinònims, sinó, pel contrari, dues paraules diferents, com ara «que ho demanin o que ho necessitin». D'acord amb això anterior, el mot «requereixin» haurà de significar l'accepció catalana menys comuna i no normativa de «necessitar». A més, l'ús doble del pronom neutre «ho» tampoc no ajuda a clarificar el seu significat. Del que s'ha dit hem de determinar que el precepte vol dir «que sol·licitin aquesta formació o la necessitin», és a dir, que la demanin o que els hi sigui necessària.

D'aquesta forma, l'adquisició de competències bàsiques en llengua castellana es podrà sol·licitar pels titulars del dret quan no coneguin la llengua (però necessitin una formació de competències bàsiques de forma objectiva) o quan, sens perjudici que la coneguin, ho vulguin tanmateix sol·licitar.

En conseqüència, haver d'esperar l'assoliment dels coneixements bàsics en llengua catalana per començar l'adquisició de les mateixes competències en llengua castellana no és una mesura normalitzadora desproporcionada i, per tant, l'apartat cinquè de l'article 9 del Projecte de Llei no vulnera el principi d'igualtat (art. 14 CE i art. 32 EAC) i aquest precepte no és inconstitucional ni antiestatutari.

6. Pel que fa al caràcter vinculant, el Projecte de Llei d'acollida de les persones immigrades i les retornades a Catalunya té per objecte desenvolupar el principi rector de l'article 42.6 EAC i, concretament, el seu article 9, precepte especialment sol·licitat, desplega la política de normalització lingüística prevista en l'article 6.1 EAC, sobre aquest àmbit material específic de l'acolliment de les persones immigrades i les retornades. En conseqüència, l'article 9 del Projecte de Llei no desenvolupa ni afecta els drets estatutaris, en els termes d'allò que preveu l'article 76.4 EAC i, per tant, aquest Dictamen no té la condició de vinculant. Així mateix, cap dels apartats d'aquest precepte no presenta tatxa d'inconstitucionalitat

ni d'antiestatutarietat ni tampoc no vulnera els drets estatutaris al·legats a la sol·licitud.

Atesos els raonaments continguts en els Fonaments precedents, formulem la següent:

CONCLUSIÓ

L'article 9 del Projecte de Llei sobre l'acollida de les persones immigrades i les retornades a Catalunya no és contrari a la Constitució ni a l'Estatut d'autonomia.

Adoptada per unanimitat.

Aquest és el nostre Dictamen, que pronunciem, emetem i signem al Palau Centelles en la data indicada al començament.