

LLENGUA I IMMIGRACIÓ A L'ESTAT AUTONÒMIC I A CATALUNYA: UNA APROXIMACIÓ JURÍDICA

Eva Pons Parera

Professora titular de Dret Constitucional de la Universitat de Barcelona

SUMARI: 1. Introducció. – 2. La relació entre llengua i immigració: elements contextuals. 2.1. Els fonaments filosòfics o ètics. 2.2. El marc europeu: el Consell d'Europa i la Unió Europea. 2.3. Tendències en el dret comparat. – 3. Llengua i immigració a l'Estat autonòmic. 3.1. El caràcter implícit de la qüestió lingüística en el règim d'estrangeria fins el 2009. 3.2. El requisit lingüístic en la pràctica administrativa i la jurisprudència relativa a l'accés a la nacionalitat. 3.3. La llengua en la reforma de la legislació d'estrangeria per la Llei orgànica 2/2009. 3.3.1. Les llengües com a factors d'integració. 3.3.2. Les competències de les comunitats autònomes. – 4. Llengua i immigració a Catalunya. 4.1. Les accions i plans lingüístics i d'immigració de la Generalitat i els ens locals. 4.2. La llengua en la Llei d'acollida de les persones immigrades i les retornades a Catalunya. 4.2.1. Abast i característiques generals del text legal. 4.2.2. Les llengües en els processos d'acollida dels immigrants. – 5. Reflexions finals (i addenda). – *Resum-Resumen-Abstract.*

1. Introducció

La qüestió lingüística havia estat, durant força temps, un aspecte menystingut per la reflexió teòrica sobre l'acomodament o la gestió de la diversitat cultural i el pluralisme social. No és fins a la fi del segle xx que s'estén entre els teòrics una major consciència sobre el rol de la llengua com a factor bàsic en els qual se

Article rebut el 13/07/2010; acceptat el 27/07/2010.

Aquest article té el seu origen en la conferència "Política lingüística i immigració", presentada en el Seminari: *La política d'immigració a l'Estat autonòmic*, organitzat pel Forum of Federations i l'Institut d'Estudis Autonòmics, que va tenir lloc a Barcelona el 26 de març de 2010.

sustenta la integració política i cultural en les societats modernes.² Una de les raons explicatives del nou lloc assolit per la llengua en el debat sobre els principis que han d'inspirar les polítiques públiques en contextos de diversitat cultural és, com assenyalen Kymlicka i Patten, la integració de la immigració. Molts països occidentals reben avui un alt nombre de persones immigrades, i les característiques de l'actual immigració comporten una sèrie de reptes nous per als estats,³ els quals reaccionen amb l'adopció de polítiques que incentiven o obliguen els immigrants a aprendre la llengua o llengües oficials de la societat d'acollida.

Tot i la rellevància de les implicacions teòriques i pràctiques del binomi llengua-immigració, en el nostre entorn és encara freqüent l'omissió d'aquesta dimensió lingüística en l'anàlisi del fenomen migratori, especialment en els estudis de caràcter jurídic. Les raons d'aquest captament poden ser diverses, però es tracta d'una llacuna que pot induir una falsa percepció: la de considerar que les opcions político-jurídiques –encara que no siguin explícitament lingüístiques– en matèria d'immigració i accés a la nacionalitat són lingüísticament neutres. Aquesta mena de miratge té majors conseqüències quan es projecta sobre una comunitat política on conviuen dues llengües oficials en contacte, i encara més quan solament una d'aquestes té alhora l'estatus de llengua estatal. En aquest supòsit, la qüestió migratòria se superposa a un altre dels reptes lingüístics actuals també apuntats per Kymlicka i Patten: el reconeixement i la preservació de les llengües regionals o pròpies

2. Vegeu Peter Kraus, *A Union of Diversity. Language, Identity and Polity-Building*, New York, Cambridge University Press, 2008, per a l'elaboració teòrica de la relació entre identitat cultural i integració política, especialment pp. 37-43.

3. Will Kymlicka i Alan Patten, "Introduction. Language Rights and Political Theory: Context, Issues, and Approaches", a Will Kymlicka i Alan Patten (eds.), *Language Rights and Political Theory*, Oxford University Press, 2003, pp. 8-9, expliquen la tendència actual dels estats a exigir o promoure el coneixement de la llengua oficial pels immigrants a partir d'una sèrie de factors nous que qüestionen el patró tradicional d'assimilació lingüística per la tercera generació d'immigrants: el "transnacionalisme" de la immigració, per la tendència dels immigrants a mantenir una forta connexió amb els respectius països d'origen; la ideologia i polítiques del "multiculturalisme"; o la importància demogràfica de certs grups d'immigrants, que poden constituir-se en comunitats compactes i homogènies, amb el perill que això impedeixi l'adquisició de la llengua del país d'acollida, amb conseqüències negatives per a la seva integració social.

de comunitats nacionals minoritàries.⁴ Tot i que ambdós reptes lingüístics no han d'entrar *necessàriament* en conflicte, perquè això sigui així caldrà que les comunitats receptores gaudeixin de certs mitjans o facultats per gestionar lingüísticament la immigració.⁵

Així doncs, la interacció entre política d'immigració i política lingüística és avui indefugible, tot i que sovint l'aspecte lingüístic sigui tàcit en la gestió del fenomen migratori.⁶ L'aproximació jurídica a la relació entre llengua i immigració ha d'abordar, principalment, dues grans qüestions: d'una banda, la possibilitat d'establir per part de les societats d'acollida requisits lingüístics o altres tipus de mesures adreçades a promoure o assegurar que els immigrants coneguin la llengua o llengües de la societat d'acollida; i, d'altra banda, el reconeixement de les llengües dels immigrants per part d'aquestes mateixes societats. Ambdues qüestions poden veure's com el reflex d'una disjuntiva més general de les polítiques migratòries, les quals es mouen entre dues pretensions aparentment contradictòries: el principi d'equiparació de drets i deures dels nacionals i els immigrants; i el reconeixement de drets diferenciats per als darrers.⁷

La darrera qüestió, relativa al reconeixement de drets lingüístics diferenciats als immigrants, és relativament nova com a objecte de

4. Will Kymlicka i Alan Patten, "Introduction. Language Rights and Political Theory: Context, Issues, and Approaches", cit., pp. 4-7, els quals observen que la norma actual en la majoria d'estats occidentals és garantir acomodacions per a aquestes llengües oficials, que obtenen un reconeixement progressiu de drets, sovint emparats per un estatus d'oficialitat, en igualtat amb la llengua estatal o bé només en la regió on es concentren els seus parlants.

5. Will Kymlicka, "Immigration Integration and Minority Nationalism", a Michel Keating i John McGarry (eds.), *Minority Nationalism and the Changing International Order*, Oxford, Oxford University Press, 2006, pp. 61-72. Aquesta convivència s'il·lustra per l'autor amb els casos d'aquelles comunitats nacionals (com Catalunya i el Quebec) que acullen positivament els immigrants, tot permetent-los mantenir elements de la seva identitat cultural, alhora que es promou que aprenguin la llengua minoritària, en el marc del que qualifica de "nacionalisme cívic" o "post-ètnic", igualment present en certes polítiques migratòries estatals.

6. Una formulació de l'estreta vinculació entre política d'immigració i política lingüística, que en destaca la connexió amb altres elements socioeconòmics d'integració es troba en el *Pla de Ciutadania i Immigració 2005-2008*, del Govern de la Generalitat, on s'afirma que: "Tota política d'igualtat i d'acomodació de la ciutadania resident a Catalunya és una política lingüística" (p. 40).

7. Marco Aparicio Wilhelmi, "Diversitat cultural, convivència i drets. Una anàlisi en el marc de la Constitució Espanyola", *Revista catalana de dret públic*, núm. 40, 2010, p. 129.

reflexió doctrinal. El marc internacional o legal intern acostuma a ser poc precís al respecte i, tot i que hi ha certs estàndards internacionals,⁸ un instrument tan important com la Carta Europea de les Llengües Regionals o Minoritàries ignora expressament les llengües dels immigrants.⁹ Per consegüent, la reflexió se situa avui primordialment en el terreny de la filosofia política, a partir de la distinció establerta per Kymlicka –tan citada com controvertida pels autors posteriors– entre els interessos i les reivindicacions de reconeixement de les comunitats nacionals, per un costat, que es tradueixen en demandes d'autogovern per preservar identitat cultural, ètnica o lingüística diferenciada; i, per un altre costat, les demandes de reconeixement d'altres grups d'immigrants, que aspiren bàsicament a la integració en una societat més àmplia, sense que això impliqui renunciar a certes característiques culturals, socials i lingüístiques.¹⁰ Sens perjudici de les referències posteriors en el text al necessari reconeixement de certs drets lingüístics instrumentals als immigrants, no aprofundirem aquí sobre el fonament

8. En el marc de l'Organització per a la Seguretat i la Cooperació a Europa (OSCE), en l'Acta final de Hèlsinki de 1975, relativa als moviments de treballadors migrants a Europa, els estats signants es comprometien a "ratificar el dret dels treballadors migrants a rebre, sempre que sigui possible, informació periòdica en la seva llengua materna que cobreixi tant el país d'acolliment com el d'origen; i a "garantir l'accés dels fills dels treballadors migrants establerts al país d'acolliment a l'ensenyament que habitualment s'imparteix en el país en les mateixes condicions que els infants del país d'acolliment i, a més, permetre que rebin formació suplementària en la seva llengua materna."

9. L'article 1.a.II de la Carta (tractat internacional elaborat en el si pel Consell d'Europa i en vigor com a dret intern espanyol des de l'any 2001) exclou del seu àmbit d'aplicació "les llengües dels immigrants". Vegeu Bruno De Witte, "L'évolution des droits linguistiques (1983-2008)", *Revista de Llengua i Dret*, núm. 51, 2009, pp. 59-60.

10. Will Kymlicka, *Multicultural Citizenship*, New York, Oxford University Press, 1995, on fonamenta aquesta distinció principalment en el fet que només les minories nacionals disposen d'una "cultura societària". A partir de la consideració dels drets culturals com a principal font de legitimació de l'autogovern, Rainer Baubock, "Cultural Citizenship, Minority Rights and Self-government", a T.A. Aleinikoff i D. Klusmeyer (eds.), *Citizenship Today: Global Perspectives and Practices*, Washington, Cornegie, 2002, pp. 319-345, assenyalava també com a condicions de l'autogovern –que justifiquen la distinció entre minories nacionals i immigració– l'existència necessària d'un territori –a l'abast també dels immigrants–, d'un projecte històric de caràcter transgeneracional, i la caracterització de l'autogovern com a dret col·lectiu d'una *societat distinta* (citada per Ricard Zapapata-Barrero, *Immigració i govern en nacions minoritàries: Flandes, el Quebec i Catalunya en perspectiva*, Barcelona, Fundació Trias Fargas, 2006, pp. 20-22). Per un estudi crític de la distinció tradicional entre l'estatus jurídic de les "velles" i "noves" minories, vegeu Roberta Medda-Windischer, *Old and New Minorities: Reconciling Diversity and Cohesion. A Human Right Model for Minority Integration*, Baden-Baden, Nomos, 2009.

i les possibles expressions d'un dret dels immigrants a preservar i utilitzar la seva pròpia llengua.

En aquest article ens centrarem en la primera qüestió, relativa a la legitimitat i els tipus de mesures i requeriments que en relació amb la pròpia llengua les societats d'acollida poden adreçar als immigrants. En l'actualitat, des de diferents nivells de govern –europeu, estatal i autonòmic– s'estan dissenyant i implementant una variada gamma d'intervencions jurídic-lingüístiques que tenen com a finalitat promoure l'aprenentatge pels immigrants de les llengües de les societats d'acollida. L'objecte principal del present estudi són les accions recents en aquest àmbit a l'Estat autonòmic i a Catalunya. Tanmateix, atesa la relativa novetat del tema en el nostre entorn,¹¹ considerem necessari aportar amb caràcter previ alguns elements generals de contextualització de la qüestió lingüística relativa a les persones immigrades.

2. La relació entre llengua i immigració: elements contextuals

Entre els elements contextuals que poden contribuir a emmarcar les qüestions jurídiques implicades en el binomi llengua-immigració, n'analitzarem de tres tipus: els primers, a partir de les teories filosòfiques que justifiquen i fixen certs límits als requeriments lingüístics imposats als immigrants; els segons, derivats de la intervenció de les instàncies supranacionals en les matèries lingüística i migratòria; i, en darrer lloc, les tendències del dret comparat pel que fa a certs països europeus i occidentals receptors d'immigració.

11. A l'Estat espanyol l'auge de l'arribada d'estrangers no es produeix fins al final de la dècada dels noranta del segle xx i l'inici del segle xxi i es caracteritza per l'acceleració i dimensió que assoleix el fenomen migratori, en menys d'una dècada, sense que hi hagi massa temps per abordar les diverses i profundes implicacions socials del fenomen, incloent les de tipus lingüístic. Com a estudi pioner, publicat en un panorama caracteritzat per l'absència d'un reflex en l'ordenament jurídic de les implicacions lingüístiques del fet migratori, cal citar: Antoni Milian i Massana, *Globalización y requisitos lingüísticos: una perspectiva jurídica*, Barcelona, Atelier, 2008. Del mateix autor, vegeu també "Supraestatalitat, immigració i requisits lingüístics: límits jurídics supraestatals a l'establiment de requisits lingüístics i estudi dels requisits relatius al català que a Catalunya es poden exigir a la població estrangera", a Antoni Milian (coord.) *Mundialització, lliure circulació i immigració, i l'exigència d'una llengua com a requisit. El cas del català, llengua oficial en part del territori d'un Estat*, Barcelona, Institut d'Estudis Autonòmics, 2008, pp. 13-108.

2.1. Els fonaments filosòfics o ètics

Els teòrics de la diversitat cultural admeten avui la impossibilitat dels estats de mantenir una posició de neutralitat en el pla lingüístic (sovint contraposant-lo amb el pla religiós, en el qual l'Estat pot no adoptar cap religió com a oficial).¹² Atès que l'Estat necessita funcionar en alguna llengua, la desorganització lingüística pura no és, simplement, una opció a considerar.¹³ L'Estat ha de comptar amb una, o en tot cas, amb un nombre reduït de llengües per prestar els serveis socials o educatius i per al funcionament de les seves institucions político-administratives i judicials. Aquestes opcions lingüístiques en el pla funcional ja comporten uns avantatges, cercats o no, per a la comunitat o comunitats la llengua o llengües de les quals són triades per l'Estat per operar. Però, a més, la declaració d'oficialitat lingüística assoleix un dimensió política i simbòlica com acte de sobirania política que es projecta sobre el conjunt de persones –en siguin nacionals o no– que es troben en el seu territori.¹⁴

A partir de les premisses anteriors, cal plantejar la qüestió següent: què succeeix quan arriben i s'estableixen en un territori determinat immigrants al·lòfons (que no parlen cap llengua oficial) o que només en parlen una, en el cas que en el territori existeixin dues llengües oficials? De manera simplificada, dues respostes són possibles, des de perspectives diferents: la primera, des de la voluntat de garantir la perpetuació de la seva llengua, comporta reconèixer a la població immigrant el dret a l'aprenentatge de la pròpia llengua, i fins i tot el dret a utilitzar-la en determinats àmbits oficials i a rebre'n l'ensenyament; la segona, des de la necessitat d'afavorir la seva integració en la societat de recepció, situa l'accent en la necessitat de l'aprenentatge de la llengua local, per afavorir la comunicació o la cohesió social, i evitar guetos i discriminacions. Tot i no ser perspecti-

12. Inicialment, Will Kymlicka, *Ciudadania Multicultural*, cit., p. 111; i, en el mateix sentit, Joseph Carens, *Culture, Citizenship and Community: A Contextual Exploration of Justice as Evenhandedness*, Oxford, Oxford University Press, 2000, pp. 77-78 i Rainer Bauböck, "Cultural Citizenship, Minority Rights and Self-government", cit., p. 321.

13. Cf. Rut Rubio-Marín, "Language rights: Exploring the Competing Rationales", a Will Kymlicka i Alan Patten (eds.), *Language rights and Political Theory*, cit. p. 55.

14. Vegeu Lluís Jou, *L'oficialitat lingüística, un concepte jurídic*, Acadèmia de Jurisprudència i Legislació de Catalunya, Barcelona, 2009, pp. 26- 27, on destaca aquesta dimensió política, al costat de la territorial, col·lectiva i objectiva del concepte d'oficialitat.

ves incompatibles, sinó potencialment complementàries, en contextos de forta pressió migratòria la primera opció pot oposar-se a l'assoliment de la segona, i de manera més clara quan en el si de la societat d'acollida existeix més d'una llengua oficial, la qual cosa farà que siguin opcions més difícilment conciliables.¹⁵

En la mesura que, com s'ha dit, la finalitat d'integració social tendeix a prevaldre en les actuals societats democràtiques, una qüestió subsegüent seria: com justificar les mesures adreçades a facilitar o àdhuc imposar l'aprenentatge de la/es llengua/es del país d'acollida per part dels immigrants? La filosofia o ètica política aporta dos grans arguments:¹⁶ el primer, fonamentat en els drets lingüístics, justifica l'existència d'un dret i deure cívic dels immigrants de conèixer les llengües oficials del territori per tal d'assegurar-ne l'accés als beneficis socials i alhora garantir el correcte funcionament de la societat democràtica (argument de cohesió social). D'aquest dret-deure,¹⁷ que s'ha de conjuminar amb el reconeixement als immigrants de certs drets lingüístics instrumentals per evitar situacions de discriminació o indefensió,¹⁸ en deriven obligacions per als poders públics de facilitar l'aprenentatge lingüístic de la llengua local, no només a través de l'educació obligatòria, sinó també en la d'adults.

15. Vegeu aquest plantejament a Antoni Milian i Massana, *Globalización y requisitos lingüísticos: una perspectiva jurídica*, cit., pp. 85-86.

16. Una síntesi més àmplia del tractament de la diversitat lingüística des de la teoria política a Elvira Riera Gil, *Ètica política i diversitat lingüística. Per una política lingüística responsable*, Barcelona, Escola d'Administració Pública de Catalunya, 2008, pp. 51-60.

17. Rut Rubio-Marín, "Language Rights: Exploring the Competing Rationales", cit., pp. 70-71, qui constata que els ordenaments jurídics estableixen aquest deure directament o indirectament (a través de l'educació obligatòria); i en el cas de les persones adultes de vegades és una condició per a l'entrada dels immigrants i una condició generalment acceptada per aconseguir la ciutadania, fet que fa intuir a l'autora que "*before they can join as full members, it is legitimate to ask immigrants for proof that they will be able to function as members of the state community*".

18. *Ibidem*, pp. 71-76, on enfront l'objecció que qüestiona el reconeixement de drets lingüístics instrumentals als immigrants, amb l'argument que pot desincentivar l'aprenentatge de la llengua oficial, l'autora assenyala que la qüestió clau rau en identificar certs criteris de ponderació d'aquestes demandes: entre d'altres, la importància del dret en el qual es fonamenten (així, el dret a ser educat en una llengua comprensible o a gaudir d'interpret en un judici), les condicions lingüístiques mínimes requerides per a l'exercici del dret, la finalitat a la qual serveix el dret instrumental o el cost econòmic inherent al seu gaudi.

Un segon argument justificador es basa en la finalitat de salvaguarda i protecció de la diversitat lingüística, especialment en el cas de llengües locals pròpies de les minories nacionals, que poden considerar-se més amenaçades en la seva existència que no pas les llengües dels immigrants.¹⁹ La preservació del patrimoni lingüístic permet dur a terme accions o polítiques públiques de promoció i garantia de l'ús d'aquestes llengües minoritàries, destinades a evitar-ne l'assimilació per part de la llengua estatal. Un cas típic són aquelles comunitats receptores d'immigració on una de les llengües oficials en contacte és només emprada en una part del territori de l'estat, mentre la segona és hegemònica a nivell estatal. És precisament el fet que els immigrants tendiran a preferir integrar-se en la llengua dominant, més que no pas en la local, la raó que pot justificar, sota certes circumstàncies, l'establiment de polítiques que fomentin o requereixin el seu aprenentatge per part dels immigrants,²⁰ a no ser que hom no contempli com un desavantatge el declivi de la llengua local com a fruit de les opcions lingüístiques dels immigrants.²¹

Finalment, tant si s'argumenta amb base als drets i deures lingüístics, l'assegurament de la cohesió social o la protecció del patrimoni lingüístic i cultural en relació amb la protecció de la identitat de les minories nacionals, l'establiment d'incentius o obligacions lingüístiques als immigrants no solament no ha de perseguir finalitats discriminatòries –prohibides expressament per l'ordenament intern i internacional–, sinó que ha de respectar criteris de raonabilitat i pro-

19. Segons François Grin, "Diversity as Paradigm, Analytical Device, and Policy Goal", a Will Kymlicka i Alan Patten (eds.), *Linguistic Rights and Political Theory*, cit., pp. 185-187, aquesta necessitat de protecció de les llengües autòctones minoritàries justificaria restriccions d'ús de les llengües no amenaçades dels immigrants, si la seva presència empitjora la posició de les llengües locals més petites. La Carta europea de les llengües regionals o minoritàries se cita com un exemple d'aquest enfocament que privilegia la protecció efectiva de la diversitat lingüística, davant del discurs tradicional dels drets lingüístics.

20. Sobre els condicionaments normatius específics de les polítiques lingüístiques aplicables en aquests casos, vegeu Will Kymlicka, "Immigration Integration and Minority Nationalism", cit., pp. 61-83.

21. Puntualitza aquesta coherència necessària entre la política lingüística general i l'adreçada als immigrants José Woehrling, "Linguistic Requirements for Immigrants, Specifically with Regard to Languages that Enjoy Official Status in Part of the Territory", a Antoni Milian (coord.) *Mundialització, lliure circulació i immigració, i l'exigència d'una llengua com a requisit. El cas del català, llengua oficial en part del territori d'un Estat*, cit., pp. 162-164, "even if those policies entail linguistic obligations for members of the language community as well as for new arrivals such immigrants."

porcionalitat pel que fa al nivell de coneixement exigít, el moment en què s'aplica, la forma d'acreditar-lo, les categories de persones obligades o les obligacions recíproques dels poders públics.²² D'aquesta manera, el principi d'igualtat i no discriminació, com a element al voltant del qual ha de pivotar la configuració del règim específic dels estrangers,²³ hauria de guiar també la presa de decisions i la implementació de les mesures lingüístiques adreçades a l'aprenentatge de la llengua de la societat d'acollida per part dels immigrants.

2.2. El marc europeu: el Consell d'Europa i de la Unió Europea

En l'actualitat la política lingüística i la política migratòria continuen essent considerades majoritàriament un afer domèstic dels estats, la qual cosa no és obstacle perquè les instàncies internacionals²⁴ i europees hi intervinguin de manera creixent, tot condicionant amb les seves decisions les actuacions dels estats i ens subestats relatives al binomi llengua-immigració.

En primer lloc, del reconeixement dels drets humans en el si del Consell d'Europa (bàsicament, en el Conveni europeu dels drets humans de 1950 i els seus protocols) i la incorporació dels drets fonamentals a l'ordenament de la Unió Europea (Carta europea dels drets fonamentals, a la qual el Tractat de Lisboa, en vigor des de l'1 de desembre de 2009, atorga caràcter jurídic vinculant) en deriven límits per a les polítiques lingüístiques estatals o subestats. A més de la prohibició general de discriminació per raó de llengua (art. 14 CEDH i Protocol 12; art. 21 CDFUE); existeixen alguns drets amb un contingut lingüístic explícit (com ara el dret a un intèrpret com a part del dret

22. *Ibidem*, pp. 168-172, tot i admetre l'autor que "*such a test [of proportionality] is very difficult to apply since there is no way of objectively measuring the 'weight' of each of two terms of comparison: the public interests pursued by a measure of the one hand, and the rights or freedoms that such a measure restricts on the other.*"

23. Sobre aquest punt, reenviem a Eduard Roig Molés, "Los derechos de los extranjeros. Titularidad y limitación" a Miguel Revenga (coord.), *Problemas constitucionales de la inmigración. Una visión desde Italia y España*, València, Tirant lo Blanch, 2004, qui identifica les diverses finalitats de control, d'integració o altres que intervenen en l'aplicació en aquest àmbit del test de proporcionalitat.

24. Ens referirem, en aquest epígraf, a les instàncies internacionals o supranacionals d'àmbit regional europeu, en la tasca de les quals s'incorpora i sovint s'aprofundeix la doctrina emanada de l'Organització de Nacions Unides.

a un judici just o dels drets dels detinguts, arts. 5.2 i 6.3.a i e CEDH), mentre que en molts d'altres drets és implícit aquest vessant lingüístic: la llibertat d'expressió, el dret a la vida privada, el dret a l'educació o el dret al nom. I, en el cas concret que el grup d'immigrants pugui conceptualitzar-se com a minoria nacional, caldrà garantir el dret d'utilitzar la llengua en la vida pública (art. 10 del Conveni-marc per a la protecció de les minories nacionals), que no abasta però un dret a l'oficialitat de la llengua.²⁵ Amb tot, en la seva condició d'estàndards mínims, els drets humans no acostumen a suposar uns condicionaments massa estrictes o determinants del sentit i abast concret de les polítiques lingüístiques dels diferents estats o ens subestats.²⁶

En segon lloc, les llibertats de circulació en les quals es fonamenta el procés d'integració europea poden també limitar, en la seva dimensió lingüística, les opcions dels estats i ens subestats a l'hora d'establir marcs jurídics de protecció de la/es llengua/es pròpia/es. Si bé els subjectes titulars de les esmentades llibertats són els ciutadans europeus i d'altres estats amb acords amb la UE, la qual cosa determina l'existència d'una noció pròpia d'*immigrant* en l'ordenament europeu, l'aspecte que ens interessa destacar aquí és el tractament que rep la llengua com a criteri legítim de restricció de la lliure circulació en el marc de la Unió Europea. Sens perjudici de les previsions expressades en el dret derivat,²⁷ ha estat a través de la jurisprudència del Tribunal de Justícia que s'ha precisat la incidència lingüística de les llibertats comunitàries pel que fa a: la compatibilitat amb la llibertat de circulació de persones i béns dels requisits lingüístics que obli-

25. Vegeu una ampliació a Eva Pons Parera, "Los derechos lingüísticos en el marco internacional o comunitario europeo", a José M. Pérez (coord.), *Estudios sobre el estatuto jurídico de las lenguas en España*, Barcelona, Atelier, 2006, pp. 69-82.

26. Igualment, Will Kymlicka i Alan Patten, "Introduction. Language Rights and Political Theory: Context, Issues, and Approaches", cit., pp. 34-37, per als quals "*it is doubtful that international law will ever be able to do more than specify the most minimal standards.*" Així, per exemple, en el preàmbul de la Carta europea dels drets fonamentals s'indica que la Unió contribueix als valors que fonamenten aquests drets "dentro del respeto de la diversidad de culturas y tradiciones de los pueblos de Europa, así como de la identidad nacional de los Estados miembros y de la organización de sus poderes públicos en el plano nacional, regional y local".

27. El Reglament 1612/68 del Consell, de 15 d'octubre de 1968, relatiu a la lliure circulació dels treballadors dins la Comunitat, admet de forma expressa que les disposicions legals, reglamentàries o administratives o les pràctiques administratives d'un Estat membre puguin demanar "los conocimientos lingüísticos exigidos en razón de la naturaleza del empleo a cubrir" (art. 3.1, darrer paràgraf).

guen a acreditar el coneixement d'una llengua oficial del país d'acollida en l'accés a l'ocupació laboral, sempre que es respecti la proporcionalitat;²⁸ la possibilitat d'excepcions al principi precedent en el marc d'una categoria professional directament configurada pel dret comunitari;²⁹ la contradicció amb les llibertats comunitàries d'una regulació que imposa acreditar el coneixement lingüístic a través d'uns concrets certificats emesos pel propi estat, amb l'exclusió d'altres títols o certificats relatius a la mateixa llengua expedits per les autoritats d'altres estats;³⁰ i, més recentment, l'admissió que l'objectiu d'un Estat de protegir una o diverses de les seves llengües oficials constitueix una raó imperiosa d'interès general que justifica la restricció de la lliure prestació de serveis, la llibertat d'establiment i la lliure circulació de capitals i treballadors.³¹

Finalment, una tercera via a través de la qual les instàncies europees condicionen avui l'aproximació dels estats al binomi llengua-immigració és l'aprofundiment de la tendència a l'uropeïtzació de les polítiques migratòries. En la mesura que l'acció de la Unió Europea en aquest àmbit abasta progressivament un major nombre d'aspectes del règim migratori,³² s'incrementa les possibilitats que a través de la regulació d'aquests aspectes s'incideixi en els aspectes lingüístics de la gestió del fenomen migratori. Així, en el marc de la Directiva 2003/109/CE, de 25 de novembre de 2003, relativa a l'Estatut dels nacionals de tercers països residents de llarga durada, s'estableix que "els Estats membres podran requerir als nacionals de tercers països

28. STJCE de 28 de novembre de 1989, afer C-397/87, cas Anita Groener c. Irlanda. En el cas el Tribunal té en compte la situació particular d'Irlanda, en el qual el gaèlic no és una llengua parlada per tot el poble irlandès, motiu pel qual "el Gobierno [...] desarrolla desde hace muchos años 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".

29. SSTJCE de 12 de setembre de 2006, afer C-506/04, Wilson, i afer C-193/05, Comissió c. Luxemburg, que analitzen la Directiva 98/5/CE orientada a facilitar l'exercici permanent de la professió d'advocat en un Estat distint d'aquell en el qual s'ha obtingut el títol.

30. STJCE de 6 de juny del 2000, afer C- 281/98, Angonese.

31. STJCE de 5 de març de 2009, afer C—222/07, UTECA c. Espanya. El Tribunal hi destaca el vincle entre llengua i cultura, a partir del qual considera que "no puede afirmarse que el objetivo perseguido por un Estado miembro, de promover una o varias de sus lenguas, deba ir acompañado necesariamente de otros criterios culturales para que pueda justificar la restricción de una de las libertades fundamentales garantizadas por el Tratado".

32. Andreu Olesti Rayo, "La Unió Europea i la creació d'un progressiva d'un règim comunitari d'estrangeria", *Revista Catalana de Dret Públic*, núm. 40, 2010, pp. 21-52.

que compleixin les mesures d'integració de conformitat amb la legislació nacional" (art. 5.2), previsió que ha estat desplegada per la majoria d'estats membres, amb la previsió de requeriments lingüístics. També la Directiva 2003/86/CE, de 22 de desembre de 2003, sobre el dret al reagrupament familiar, estableix l'obligatorietat que els nens majors de 12 anys hagin de superar una prova d'integració abans de reunir-se amb la família.³³ D'altra banda, les institucions de la UE han aprovat documents sobre bones pràctiques i recomanacions en matèria d'acollida i integració dels immigrants, amb referències a la qüestió lingüística.³⁴ Per tant, tampoc des d'aquesta perspectiva el marc europeu examinat s'oposa a les intervencions lingüístiques promocionals o constrictives relatives als immigrants. Fins i tot, en alguns estats tendencialment monolingües, l'evolució de la integració europea ha contribuït decisivament a fer aflorar una política lingüística implícita i a plantejar obertament les qüestions referents a la immigració.

Una darrera qüestió que cal tractar és la situació d'aquelles llengües que no són recollides com a oficials pel règim lingüístic de les institucions de la Unió Europea, però que gaudeixen d'un estatus oficial a l'interior d'un Estat membre.³⁵ Com és sabut, a banda de

33. Aquesta previsió, aparentment qüestionable des de la perspectiva del dret fonamental a la vida privada o altres que justifiquen el reconeixement d'aquest dret propi dels immigrants fou, no gensmenys, ratificada pel TSJCE de 27 de juny de 2006, afer C-504/03, en el recurs d'anul·lació interposat pel Parlament Europeu contra la Directiva, on s'afirma que imposar una prova d'integració no és il·legal, i que la possibilitat dels Estats membres d'examinar si un menor compleix un criteri d'integració els permet un marge d'apreciació limitat que no difereix del que reconeix el Tribunal Europeu de Drets Humans en el marc de l'article 8 del CEDH.

34. Vegeu el *Manual sobre integració per a responsables de l'elaboració de polítiques i professionals* (elaborat per la Comissió Europea l'any 2004, de resultes de l'acord adoptat en el Consell Europeu de Tessalònica del juny del 2003, on es va acordar dur a terme programes de cooperació, d'intercanvi d'experiències i d'informació sobre la integració en l'àmbit de la UE), on s'assenyala: "els programes d'acollida [de les administracions dels estats membres de la UE] solen tenir tres components principals: classes de llengua, orientació cívica i formació sobre el mercat laboral". També cal esmentar el quart dels *Principis bàsics comuns per a la política d'integració d'immigrants a la Unió Europea*, aprovats pel Consell de Ministres de Justícia i Afers d'Interior de 19 de novembre de 2004 i assumits pel Consell Europeu de 16 i 17 de novembre del mateix any on s'afirma: "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 adquirir aquest coneixement és essencial per a una integració reexida."

35. El Tractat de la Unió Europea, a partir de la reforma pel Tractat Lisboa, inclou en l'article 55 la previsió següent: "El presente Tratado podrá asimismo traducirse a cualquier otra lengua que determinen los Estados miembros entre aquellas que, de conformidad

l'exclusió o restricció d'aquestes llengües dels usos institucionals oficials de la Unió, el dret derivat introdueix en ocasions limitacions de l'ús d'aquestes llengües en àmbits regulats per la Unió, i atès el seu efecte directe, en condiona negativament l'estatus d'oficialitat intern.³⁶ Es tracta d'una conseqüència no imposada pel règim lingüístic de la Unió –que delimita el sentit de l'oficialitat en el si de l'ordenament europeu–, i que ha tendit a solucionar-se, per exemple, pel que fa als programes europeus d'aprenentatge de llengües, que adopten ara una aproximació més inclusiva de les diferents llengües dels estats. Per tant, el règim lingüístic de la UE no pot oposar-se a les accions lingüístiques relatives a la immigració en relació amb aquestes altres llengües oficials dins els estats, atesa l'eficàcia del principi de respecte de la diversitat lingüística, com a objectiu bàsic de la UE (art. 3.3 del Tractat de la UE) que determina l'extensió a aquestes llengües dels arguments que justifiquen la protecció de les llengües oficials dels Estats, juntament amb els criteris específics de protecció com a llengües regionals o minoritàries que, en el si del Consell d'Europa, conté la Carta Europea de les llengües regionals o minoritàries, com a instrument de tutela de la diversitat lingüística europea.

2.3. Tendències en el dret comparat

Com destaca Woehrling, a partir d'un estudi comparat, tant en els estats monolingües, com en estats bi- o multilingües, a Europa i arreu del món, l'establiment de polítiques oficials adreçades a promoure o obligar a adquirir el coneixement de la llengua del país als immigrants està en auge. Així, pel que fa a Europa, les tendències recents inclouen, d'una banda, l'establiment de requisits de coneixement de la llengua del país d'acollida (sovint avaluades a través d'un examen obligatori); i, d'altra banda, les polítiques d'immigració selec-

con sus ordenamientos constitucionales, tengan estatuto de lengua oficial en la totalidad o parte de su territorio. El Estado miembro de que se trate facilitará una copia certificada de estas traducciones, que se depositará en los archivos del Consejo" (vegeu també l'article 358 del Tractat de funcionament de la UE, que determina l'aplicabilitat d'aquesta previsió).

36. Aquesta qüestió s'ha analitzat amb profunditat per Antoni Milian i Massana, darrerament a "L'evolució del règim lingüístic en el dret de la Unió Europea: de l'ampliació del 2004 al Tractat de Lisboa", *Revista d'Estudis Autonòmics i Federals*, núm. 9, 2009, espec. pp. 122-129.

tiva amb base a la llengua, element que en ocasions s'empra per desincentivar l'arribada d'immigrants poc qualificats.³⁷

D'acord amb les conclusions d'un estudi recent del Consell d'Europa,³⁸ les polítiques públiques dels estats europeus adreçades a assegurar l'adquisició del coneixement de la llengua o llengües del país per part les persones immigrades acostumen a incloure els instruments i mesures següents: a) Pel que fa al contingut de l'obligació lingüística imposada al immigrants, pot consistir en acreditar les competències lingüístiques mitjançant un examen, seguir cursos de formació lingüística, o bé ambdós. El cost de l'examen o la formació lingüística pot ser assumit per l'Estat o per l'immigrant, depenent del país (en el darrer cas amb possibles conseqüències discriminatòries en funció de l'estatus socioeconòmic de les persones immigrades); i també el nivell exigít varia entre els diferents països, així com les conseqüències de la no superació de l'examen lingüístic, que en certs casos comporta el refús de la sol·licitud de residència o la nacionalitat. b) Pel que fa a les mesures previstes per tal d'assegurar l'assistència regular als cursos de formació i el seu aprofitament per part dels immigrants, aquestes poden incloure obligacions, incentius i sancions. c) Pel que fa al disseny de la formació lingüística, inclou la determinació del nivell i el temps d'estudi exigibles, i sovint s'acompanya de components formatius no lingüístics de coneixement general del país (formació cívica). d) Per últim, l'acreditació o avaluació de les competències lingüístiques –un dels aspectes més polèmics– no sempre implica la superació d'un examen, però quan aquest existeix és essencial garantir-ne la seva validesa, fiabilitat, com també la seva conformitat amb una sèrie d'estàndards ètics.³⁹

37. José Woehrling, "Linguistic Requirements for Immigrants, Specifically with Regard to Languages that Enjoy Official Statuts in Part of the Territory", cit. pp. 134-135.

38. Vegeu els documents elaborats en el si del seminari realitzat a Sèvres, els dies 26-27 de setembre de 2005, *The Linguistic Integration of Adults Migrants* (www.coe.int/t/dg4/linguistic/Source/Migrants_Sevres2005_linguistic_integration_EN.pdf). Així mateix, les polítiques d'alguns estats europeus en relació amb els requisits lingüístics imposats als immigrants es recullen en el document *Migration and Integration: a challenge and a opportunity for Europe, Report of the Committe of Migration, Refugees and Population of the Parliamentary Assemby of the Council of Europe*, 7 de febrer 2005, Doc, 10453 (<http://assembly.coe.int>).

39. La *Association of Language Testers in Europe* (ALTE, www.alte.org) ha establert un conjunt d'estàndards ètics i qualitius aplicables per a l'avaluació de les competències lingüístiques.

Pel que fa a les solucions adoptades pels països on existeixen dues llengües oficials en contacte (o en competició), amb un estatus equiparat en el pla estatal, l'estudi citat de Woehrling palesa la diversitat de solucions presents, que cal connectar amb les característiques pròpies del model polític i territorial de cada Estat: així, a Suïssa la legislació federal relativa als estrangers estableix la necessitat que aquests es familiaritzin amb la societat suïssa i "en particular, que aprenguin una de les llengües nacionals", el bon coneixement de les quals permet abreujar el període d'accés a la residència permanent;⁴⁰ mentre que en l'accés a la nacionalitat són els cantons i els municipis els que estableixen els requisits lingüístics addicionals de coneixement de la/es llengua/es oficials dels cantons pels residents estrangers i emeten els informes que donen pas, prèvia obtenció del permís federal corresponent, a la naturalització com a ciutadà suís.⁴¹ En el cas de Bèlgica, tot i la manca de previsions lingüístiques en la legislació federal sobre immigració i nacionalitat,⁴² les autoritats territorials –Regions i Comunitats– exerceixen les competències d'acollida i integració dels immigrants i d'altres que s'hi relacionen, la qual cosa ha permès a la Comunitat Flamenca dur a terme una política activa d'integració lingüística dels immigrants adults.⁴³ Al Canadà, i pel que fa a la pro-

40. Llei federal sobre els estrangers, de 16 de desembre de 2005 (art. 4, par. 4). La condició de resident permanent es pot obtenir després de 10 anys de residència, durant els qual cal obtenir autoritzacions periòdiques, o bé després de 5 anys si el sol·licitant "està ben integrat a Suïssa, en particular quan té un bon coneixement d'una de les llengües oficials." (José Woehrling, "Linguistic Requirements for Immigrants, Specifically with Regard to Languages that Enjoy Official Statuts in Part of the Territory", cit., pp. 149-150)

41. Cal tenir en compte que el marge d'intervenció cantonal i municipal és aquí molt important, atès que correspon als cantons i municipis la decisió d'establir requisits lingüístics per a la naturalització dels sol·licitants de la nacionalitat, l'incompliment dels quals pots determinar que sigui refusada (*Ibidem*, pp. 150-152).

42. Una anterior previsió del Codi de la nacionalitat belga que establia, com a requisit modest, que el sol·licitant tingués un coneixement mínim "d'una de les tres llengües nacionals de Bèlgica" fou abolida l'any 2000 (*Moniteur Belge* d'1 de març del 2000).

43. L'any 2003 les autoritats flamenques adoptaren un Decret d'integració cívica (*Moniteur Belge* de 8 de maig de 2003), reformat l'any 2006, que estableix una trajectòria d'integració cívica que han de seguir obligatòriament els immigrants adults (i voluntàriament els procedents de l'Àrea Econòmica Europea i els seus familiars), que inclou com a element principal l'aprenentatge del neerlandés. D'altra banda, el Tribunal Constitucional belga ha avalat des de la perspectiva del principi d'igualtat i del dret europeu l'obligació dels estrangers –amb independència de la seva nacionalitat– d'acreditar la voluntat d'aprendre el neerlandés per tal de poder accedir al lloguer d'habitatge social dins la regió neerlandòfona (amb excepcions en els municipis amb "facilitats lingüístiques", dins la Sentència 101/2008, de 10 de juliol. Tot i que, en aquest aspecte s'assembla als sistemes estatals prè-

víncia francòfona del Quebec, la política lingüística relativa a la immigració s'articula a través de la valoració indistinta del francès i l'anglès en l'accés a la nacionalitat i els convenis que permeten la gestió compartida dels fluxos migratoris, amb la valoració preferent del coneixement de la llengua francesa en els contingents regulats per les autoritats provincials, les quals també duen a terme nombroses polítiques públiques per assegurar la integració en francès dels immigrants.⁴⁴

3. Llengua i immigració a l'Estat autonòmic

La política migratòria d'Espanya conté també inevitablement una política lingüística, si bé fins fa poc l'element lingüístic hi era implícit. Com analitzarem seguidament, pel que fa als immigrants residents en el territori estatal, la legislació espanyola d'estrangeria ometia la qüestió lingüística fins a la darrera reforma legal; i, pel que fa a l'accés a la nacionalitat, el requisit lingüístic de coneixement del castellà s'ha introduït per via administrativa i judicial, sense una expressa previsió legal. La recent Llei Orgànica 2/2009, d'11 de desembre, de reforma de la legislació d'estrangeria, ha obert la porta a la consideració explícita del rol de la llengua en els processos d'integració dels immigrants i d'accés a la nacionalitat, i en fer-ho es contemplan per primer cop les llengües amb un estatus oficial en una part del territori de l'Estat.

3.1. El caràcter implícit de la qüestió lingüística en el règim d'estrangeria fins el 2009

Les raons que, segons el nostre parer, expliquen l'absència d'una regulació explícita de la qüestió lingüística en el dret d'estrangeria són de tres tipus: en primer lloc, la mateixa configuració del règim

viament descrits, s'ha criticat la severitat de les sancions per no compliment, que inclouen sancions de caràcter penal i administratiu, així com penalitzacions associades de cessament o disminució en el gaudi de beneficis socials (atur, renda mínima d'inserció o accés a l'habitatge social). Vegeu José Woehrling, *ibídem*, pp. 147-149; i, més en general, sobre la política d'immigració de Flandes, Ricard Zapata-Barrero, *Immigració i govern en nacions minoritàries: Flandes, el Quebec i Catalunya*, cit., pp. 31-36 i 43-50.

44. Vegeu José Woehrling, *ibídem*, pp. 153-158; i Michel Pagé i Patricia Lamarre, "L'intégration linguistique des immigrants au Québec", *Étude IRPP*, núm. 3, febrer 2010.

d'estrangeria, on l'accent s'ha situat en les condicions d'entrada i expulsió dels estrangers, molt menys que en les condicions de permanència i integració social; segonament, el fet que l'Estat espanyol hagi disposat d'altres instruments eficaços, a partir de les seves competències en matèria de llengua, immigració i accés a la nacionalitat, per assegurar el coneixement de la llengua pels nouvinguts;⁴⁵ i, en tercer lloc, l'element sociològic, vinculat amb l'origen llatinoamericà, de parla majoritàriament castellana, d'un percentatge alt de la immigració rebuda a partir de la fi dels anys noranta.⁴⁶ Als arguments anteriors, que explicarien que l'Estat hagi pogut controlar i gestionar la immigració des de la perspectiva de la llengua estatal, caldria afegir-hi la tendència a considerar que la protecció de les llengües oficials pròpies és tasca exclusiva de les comunitats autònomes, més exposades a les conseqüències potencialment negatives derivades de l'arribada d'un gran nombre de persones estrangeres, d'orígens diversos, en un breu espai temporal.⁴⁷

En aquest sentit, el model lingüístic constitucional –que procedeix del model republicà de 1931, aliè a les exigències lingüístiques que planteja un món globalitzat– parteix d'una asimetria o desigualtat d'estatus constitucional del castellà i de la resta de llengües espanyoles,⁴⁸ que es tradueix en l'absència de límits territorials únicament del primer i en la concepció –almenys fins la reforma estatutària catalana de 2006⁴⁹– del coneixement i l'ús de les altres llengües oficials només com

45. En aquest sentit, convindria descartar com explicació un major afany liberal o no-intervencionista de l'Estat espanyol enfront dels països europeus que han regulat aquesta qüestió, desmentit pel recull de 500 disposicions estatals que regulen l'ús necessari del castellà en sectors molt heterogenis: http://www.plataforma-llengua.cat/media/assets/1583/500_llais_que_imposen_el_castell_des_2009_DEF.pdf

46. Vegeu les dades poblacionals proporcionades per l'*Instituto Nacional de Estadística* a: http://www.ine.es/inebmenu/mnu_migrac.htm

47. Tot i que l'àmbit geogràfic de l'acollida afecta el conjunt del territori espanyol, ho fa en unes proporcions desiguals, i de fet, el gruix de estrangers residents a l'Estat es concentra en les tres comunitats autònomes on és oficial la llengua catalana (Catalunya, Illes Balears i Comunitat Valenciana).

48. L'article 3.1 de la Constitució declara que "el castellà és la llengua espanyola oficial de l'Estat" i proclama que "tots els espanyols tenen el deure de conèixer-la i el dret d'usar-la" mentre que la resta de llengües espanyoles "seran també oficials en les respectives comunitats autònomes d'acord amb els seus estatuts" (art. 3.2 CE).

49. Com s'esmenta en l'addenda a les reflexions finals d'aquest article, la publicació recent de la Sentència de 28 de juny del 2010, que resol el recurs d'inconstitucionalitat interposat pel Partit Popular contra la reforma de l'Estatut d'autonomia de Catalunya, aprovada

un dret, i no com un deure. A la major força política i simbòlica que projecta l'oficialitat del castellà sobre els nouvinguts, s'hi afegeix en el pla funcional la regulació establerta per l'Estat en nombrosos sectors en els quals s'assegura que les persones estrangeres que no siguin de parla castellana hauran de conèixer-lo.⁵⁰

Per altra banda, l'article 149.1.2 CE atribueix a l'Estat competències exclusives sobre la "Nacionalitat, immigració, emigració, estrangeria i dret d'asil", precepte que s'ha interpretat pel legislador estatal en un sentit molt expansiu, que ha permès a l'Estat reservar-se de manera íntegra la regulació i la gestió de l'accés a la nacionalitat espanyola, les condicions d'entrada, permanència i expulsió dels estrangers i la fixació de l'estatus jurídic o conjunt de drets i deures dels estrangers.⁵¹ En la mesura que l'Estat central defineix i controla el conjunt de processos que condicionen l'accés a les diferents situacions legals que poden gaudir els estrangers a Espanya i a la condició d'espanyol, aspectes dels quals s'han exclòs les comunitats autònomes, hauria de ser ell qui preveïés les qüestions lingüístiques directament vinculades a aquests processos. Però això només ha estat així, com esmentarem a continuació, pel que fa a l'accés a la nacionalitat, aspecte que condiciona retroactivament l'aprenentatge d'aquesta llengua pels immigrants en les etapes de prèvia residència legal.

Efectivament, ni la primera Llei orgànica 7/1985, d'1 de juliol, sobre drets i llibertats dels estrangers a Espanya, ni la posterior a Llei orgànica 4/2000 sobre drets i llibertats dels estrangers a Espanya i la seva integració social (reformada per les LO 8/2000, de 22 de desembre,

per la LO 6/2006, de 19 de juliol, ha interpretat restrictivament alguns dels preceptes jurídicolingüístics, entre els quals l'article 6.2 EAC, que estableix el deure de conèixer el català, que la Sentència impedeix equiparar amb el deure proclamat per l'article 3.1 CE respecte del castellà, de manera que resta desautoritzada pel Tribunal Constitucional la voluntat del legislador estatutari d'equiparació jurídica de l'oficialitat d'ambdues llengües a Catalunya.

50. Vegeu el recull de disposicions estatals citat en la nota 44.

51. Segons Pablo Santolaya Machetti, "Estrangería y nuevos Estatutos de autonomía", cit., pp. 160-161, aquesta interpretació omnicomprendiva i esbiaixada de l'article 149.1.2 CE s'explica per tres factors interrelacionats: primer, l'accent quasi exclusiu de la legislació estatal en les condicions d'entrada i expulsió dels estrangers; segon, la concepció dels actes en aquestes matèries com actes de sobirania; i, tercer, la comprensió del precepte com una habilitació a l'Estat per a regular, en la seva totalitat, la situació dels estrangers a Espanya, com si tota aquesta consistís en drets fonamentals o bé afectés el règim d'estrangeria i immigració.

LO 11/2003, de 29 de setembre, i LO 14/2003, de 20 de novembre) no van incloure cap menció al coneixement de la/es llengua/es en regular les situacions legals d'estada i residència, i els conjunt de tràmits i autoritzacions –en la gestió administrativa dels quals caldrà emprar sempre el castellà– per tal que els estrangers regularitzin la seva situació al territori estatal.⁵² Només en el Reglament d'estrangeria que desenvolupa la segona (Reial Decret 2393/2004, de 30 de desembre), i en relació amb un supòsit d'autoritzacions temporals de residència per circumstàncies excepcionals, per raons d'arrelament, s'estableix que els ajuntaments han de fer constar en l'informe previ, entre d'altres element, "el grau de coneixement de les llengües que s'utilitzin".⁵³ Cal notar l'ambigüitat de la fórmula, que no identifica les llengües ni tan sols fa referència al seu possible estatus oficial, i que en la pràctica dels ajuntaments ha tendit a concretar-se en l'acreditació d'un coneixement actiu del castellà i, a Catalunya, quan existeix, també d'un coneixement com a mínim passiu del català.

3.2. El requisit lingüístic en la pràctica administrativa i la jurisprudència relativa a l'accés a la nacionalitat

En la literalitat de les disposicions reguladores de l'accés a la nacionalitat espanyola (art. 18 a 23 del Codi civil) es reproduïx el silenci sobre els requisits lingüístics que han d'acomplir les persones sol·licitants. La regulació fixada de l'article 22.4 del Codi Civil en el supòsit d'adquisició de la nacionalitat pels estrangers residents a l'Estat estableix només, al costat d'altres requisits generals,⁵⁴ la necessitat

52. Pel contrast amb els països del nostre entorn, la doctrina havia cridat l'atenció sobre l'absència de previsions lingüístiques en el procediment que determina l'accés a la residència permanent (que a partir de la reforma de la LO 2/2009, d'11 de desembre, se substitueix en l'article 30 bis per la residència de llarga durada) a Espanya de les persones immigrades, cf. Antoni Milian i Massana, *Globalización y requisitos lingüísticos: una perspectiva jurídica*, cit., pp. 103 i ss.

53. Article 46.2.c del Reial Decret 2393/2004, de 30 de desembre. D'acord amb l'article 45, en el supòsit d'arrelament laboral es requereix una permanència continuada a Espanya de 2 anys; i en el supòsit general d'arrelament una permanència continuada a Espanya de 3 anys, contracte de treball, i "o bé acreditin vincles familiars amb altres estrangers residents, o bé presentin un informe que acrediti la seva inserció social emès per l'ajuntament on tinguin el domicili habitual", informe que és habitualment requerit pels sol·licitants i que acostuma a tenir un pes determinant en la decisió de les autoritats estatals.

54. D'acord amb l'article 22 del Codi civil, altres requisits legals generals són: residència legal, continuada i immediatament anterior a la petició durant el temps exigít –que oscil·

que el sol·licitants han de justificar “un grau suficient d'integració a la societat espanyola”. En una regla relativa a la tramitació dels expedients de nacionalitat pel Ministeri de Justícia, inclosa en l'article 220 Reglament del Registre Civil (Decret de 14 de novembre de 1958), s'estableix que en la sol·licitud de concessió de la nacionalitat per residència “s'ha d'indicar especialment: [...] 5º [...] si parla castellà o una altra llengua espanyola; qualsevol circumstància d'adaptació a la cultura i a l'estil de vida espanyols, com ara estudis, activitats benèfiques o socials i les altres que estimi convenients”.⁵⁵ Per tant, el Codi civil no exigeix expressament requisits lingüístics, però en parlar de la integració social obre una esletxa que reglamentàriament ha permès introduir la valoració dels coneixements lingüístics, sense precisar quines llengües es poden valorar ni el seu caràcter o no de requisit.⁵⁶

En aquest cas, però, l'ambigüitat normativa s'ha destruït per mitjà de la pràctica administrativa i d'una jurisprudència consolidada del Tribunal Suprem, d'acord amb les quals el coneixement de l'idioma castellà esdevé un requisit necessari i imprescindible per acreditar la dita integració a la societat espanyola.⁵⁷ Aquesta jurisprudència, poc clara quant al possible fonament constitucional de l'exigència lingüística,⁵⁸ és però inequívoca quant a la consideració del coneixe-

la entre 1, 2, 5 i 10 anys, en funció de les circumstàncies i del país d'origen– i justificar bona conducta cívica, a més d'acreditar la integració.

55. Precepte redactat de conformitat amb l'article 1 del Reial Decret 1917/1986, de 29 d'agost, de modificació de determinats articles del Reglament del Registre Civil.

56. Al nostre entendre, el requisit de coneixement lingüístic s'hauria de precisar a través d'una norma amb rang de llei, en la mesura que condiona el reconeixement d'un estatut personal conformat per certs drets i deures.

57. L'exigència del requisit lingüístic s'estableix de manera inequívoca a partir de l'any 2004, quan entra amb força dins la jurisprudència del Tribunal Suprem la conflictivitat sobre els requeriments per a l'accés a la nacionalitat per residència (és possible fer un seguiment d'aquesta evolució a través de la nostra crònica: Eva Pons Parera, i Agustí Pou Pujolràs, “Jurisprudència”, *Revista de Llengua i Dret*, núm. 42, de desembre de 2004 fins a l'actualitat, http://www10.gencat.cat/eapc_rld). Malgrat això, és encara freqüent que la doctrina afirmi la inexistència a Espanya del dit requisit lingüístic per accedir a la nacionalitat, que s'explica pel fet que en relació amb els sol·licitants de països no pertanyents a l'òrbita hispanoamericana, el termini de residència prèvia a l'Estat és prou llarg per actuar com una mena de *presumpció* d'integració en l'aspecte lingüístic. Cf. Carlos Nieto, “El régimen jurídico de la nacionalidad”, a Enric Argullol (dir.), *Immigración y transformación social en Cataluña. Estudio jurídico comparado vol. II*, Barcelona, Institut d'Estudis Autonòmics – Fundació BBVA, pp. 231-241.

58. Tot i que la majoria de sentències del Tribunal Suprem eludeixen connectar-la de forma explícita amb el deure de conèixer el castellà de l'article 3.1 CE, aquest precepte acostuma a citar-se en les al·legacions de l'Advocat de l'Estat i també en alguna sentència aï-

ment de la “la lengua” –o sovint, per als tribunals, de “nuestra lengua”– com el filtre determinant que permet accedir a la nacionalitat espanyola per aquesta via. El Tribunal Suprem –que sovint rectifica l’Audiència Nacional, amb una doctrina més matisada en aquest punt⁵⁹– hi reconeix en la pràctica un escàs valor com a mostra d’integració a altres “activitats benèfiques o socials” adduïdes pels sol·licitants, si aquestes no van acompanyades de l’element lingüístic, configurant-lo com un requisit *sine qua non*. Requisit que, malgrat la formulació alternativa del Reglament del Registre Civil, “castellà o una altra llengua espanyola”, la totalitat de les sentències de l’Audiència Nacional i el Tribunal Suprem localitzades a partir del nostre seguiment ininterromput de la jurisprudència (a través de la crònica de la *Revista de Llengua i Dret*) apliquen exclusivament a l’idioma castellà.

El sistema vigent per acreditar la integració social dels immigrants als efectes d’obtenir la nacionalitat espanyola suscita objeccions i presenta diversos problemes pràctics que afecten l’acreditació del coneixement lingüístic que té lloc en el seu si. Aquest coneixement (sens perjudici dels informes d’altres autoritats estatals, sovint imprecisos i contradictoris entre si en el tema lingüístic), es valora en darrer terme per l’apreciació directa que en fa durant la compareixença de l’interessat el jutge encarregat del Registre Civil –el qual, tot i la necessària immediació prevista per l’ordenament, ho delega habitualment a d’altres òrgans subordinats⁶⁰–, la qual cosa comporta certs riscos d’arbitrarietat. No és clara la pauta aplicable per determinar l’exigència lingüística, ja que si bé els tribunals tendeixen en general a considerar suficient la capacitat de poder comunicar-se oralment en castellà en el marc de la vida social,⁶¹ ens trobem amb nombroses sentències que dene-

llada de l’Audiència Nacional i del mateix Tribunal Suprem (vegeu la nostra crònica de “Jurisprudència” a http://www10.gencat.net/eapc_rld).

59. En aquesta doctrina l’Audiència Nacional aprecia que: “A tal efecto ha de significarse que la integración social no deriva exclusivamente del grado de conocimiento del idioma, sino de la armonización de las condiciones de vida social...” (per exemple, SAN de 31 de gener de 2007).

60. La Direcció General de Registres i del Notariat va dictar la Instrucció de 26 de juny de 2007 (JUR 2007/236317), en la qual es recordava la necessitat d’immediació del jutge encarregat del Registre Civil per apreciar la dita integració, sense precisar però com s’ha de valorar el coneixement lingüístic (vegeu Eva Pons, i Agustí Pou, “Jurisprudència”, *Revista de Llengua i Dret*, núm. 49, 2008, p. 305).

61. Vegeu, per exemple, les Sentències de l’Audiència Nacional de 31 de gener, de 7 de febrer i de 29 de març del 2007, comentades en la *Revista de Llengua i Dret*, núm. 48, 2007, pp.

guen la nacionalitat per "no parlar-lo bé", "no llegir-lo", o "no saber-lo escriure" (de vegades sense tenir en compte l'analfabetisme de la persona sol·licitant),⁶² o d'altres que el modulen mitjançant la introducció de criteris d'intencionalitat.⁶³

Amb les carències assenyalades, l'actual sistema es mostra eficaç a l'hora d'assegurar el coneixement de la llengua castellana per tots aquells estrangers residents a l'Estat que volen accedir a la ciutadania. La situació és distinta pel que fa a la resta de llengües oficials: d'una banda, com hem vist, són obviades pels tribunals superiors que fixen la interpretació de la normativa d'accés a la nacionalitat pel que fa als requeriments lingüístics, que de forma implícita o explícita ho circumscriuen al castellà; i, d'altra banda, difícilment el coneixement d'aquestes llengües es podrà tenir en compte com a criteri d'"integració social" pels òrgans jurisdiccionals encarregats de tramitar el procediment d'adquisició de la nacionalitat, entre d'altres motius perquè tampoc ells estan legalment obligats a conèixer-les.⁶⁴

La recent Llei orgànica 2/2009, d'11 de desembre, de reforma de la LO 4/2004, d'11 de gener, sobre drets i llibertats dels estrangers

443 i ss., i les Sentències del Tribunal Suprem de 27 de gener i de 10 de febrer de 2009, referenciades en el núm. 53, 2010, pp. 443-444.

62. Són bastant nombroses les impugnacions per part de l'Advocat de l'Estat de sentències de l'Audiència Nacional que qüestionen el criteri massa lax d'aquest darrer òrgan a l'hora en la valoració del coneixement lingüístic de la llengua castellana per acreditar la integració (darrerament, les STS de 10 de febrer i de 12 de maig de 2009, núm. 53 de la *Revista de Llengua i Dret*, pp. 442 i ss.; i la STS de 10 de novembre de 2009, comentada en el núm. 54 de la mateixa *Revista*, en premsa).

63. Per exemple, es pot valorar positivament la inscripció en cursos de llengua castellana; tot i que en algun cas, la inscripció simultània de la sol·licitant en dos cursos de llengua s'interpreta negativament com un element que palesa la manca d'un progrés adequat en aquest coneixement.

64. Segons exposa Carlos Nieto, "Nacionalidad e integración social de los inmigrantes en Cataluña", a Enric Argullol (dir.), *Immigración y transformación social en Cataluña. Estudio jurídico comparado vol. II*, cit., p. 427: "aunque en ocasiones en la entrevista con los solicitantes de nacionalidad, se pregunta, en ausencia de previsión legal específica, sobre el grado de conocimiento del idioma propio de la comunidad autónoma, parece que en una sociedad plurinacional las pruebas de integración deben comprender una verificación más amplia de conocimiento no solo de la lengua sino también de la organización política y la tradición histórica y cultural al objeto de no perjudicar la identidad cultural de ninguna de las nacionalidades y regiones que integran España. Esta verificación, sin embargo, resulta compleja cuando quienes deben verificarla son jueces y magistrados, con frecuencia en situación transitoria en la autonomía correspondiente, por más sensibilidad y respeto que puedan tener los mismos por su lengua y cultura."

a Espanya i la seva integració social, inclou en la disposició addicional cinquena una modificació de la Llei del Registre Civil, de 8 de juny de 1957, que afegeix a l'article 63 la previsió que, a més dels informes previstos anteriorment i sol·licitats d'ofici per les autoritats competents: "En qualsevol cas, l'interessat podrà aportar un informe emès per la comunitat autònoma a l'efecte d'acreditar la seva integració a la societat espanyola". Aquesta previsió s'ha de posar en relació –com veurem en l'epígraf següent– amb la nova intervenció de les comunitats autònomes en els procediments de renovació de les autoritzacions de residència temporal dels estrangers (art. 31.7 de la LO 4/2000, redactat segons la LO 2/2009). D'aquesta manera, el nou marc normatiu permet avançar en una doble direcció: la major objectivació de la integració social en el marc dels expedients de nacionalitat, com element que condiciona la presa de decisions relatives al reconeixement d'un estatus personal determinat,⁶⁵ i la consideració expressa a aquests efectes de les llengües oficials pròpies i d'altres elements de la cultura i l'organització política i social de les comunitats autònomes on resideixen i desenvolupen la seva vida en societat els sol·licitants de la nacionalitat.

3.3. La llengua en la reforma de la legislació d'estrangeria per la Llei orgànica 2/2009

La situació preexistent a l'Estat autonòmic pel que fa a la legislació, la pràctica administrativa i la jurisprudència sobre els requeriments lingüístics a les persones estrangeres residents posa de manifest l'absència d'una perspectiva plurilingüe, i encara menys plurinacional, en les polítiques migratòries. D'acord amb Zapata-Barrero,⁶⁶ podem afirmar que la política migratòria de l'Estat espanyol ha tractat de

65. En aquest sentit, el Tribunal Suprem reitera en les sentències citades anteriorment que "la nacionalidad constituye una de las más plenas manifestaciones de la soberanía del Estado", ja que comporta, entre altres aspectes, l'atribució dels drets polítics; i la doctrina de l'Audiència Nacional sobre el tema es caracteritza per reafirmar que el reconeixement de la nacionalitat "no es una potestad discrecional sino un deber cuando concurren los requisitos legalmente previstos", en dependre de conceptes jurídics indeterminats com la "integració social".

66. Ricard Zapata-Barrero, *Immigració i govern en nacions minoritàries: Flandes, el Quebec i Catalunya*, cit., p. 74, per a qui "en matèria d'immigració estem davant d'una situació més pròpia d'un Estat centralista que federal, i estem molt més a prop d'una regió francesa que la província del Quebec o de la regió flamenca".

projectar una imatge unitària i uninacional, la qual cosa es reflecteix en el terreny lingüístic, on tots els instruments s'adrecen, de manera implícita o explícita, a difondre i assegurar el coneixement del castellà pels immigrants, mentre que hi ha mancat la perspectiva de reconeixement de les altres llengües oficials i pròpies de les comunitats autònomes.

La recent Llei orgànica 2/2009, d'11 de desembre, de reforma de la LO 4/2000, d'11 de gener, sobre drets i llibertats dels estrangers a Espanya i la seva integració social, constitueix un primer pas per tal de reflectir el caràcter autònom i plurilingüe de l'Estat en el règim de la immigració i l'estrangeria. En efecte, sense poder aprofundir aquí en les motivacions més àmplies del text legal,⁶⁷ aquest es caracteritza per la incorporació explícita i potencialment més oberta o inclusiva de la qüestió lingüística en el règim d'estrangeria, a través d'una doble via: la consideració de les llengües com a elements d'integració; i una nova articulació competencial Estat-comunitats autònomes, que comporta reconèixer formalment de les darreres (i els ens locals) com a actors de les polítiques d'immigració.

3.3.1. Les llengües com a factors d'integració dels immigrants

Si bé la LO 4/2000 ja incloïa en el seu títol la noció d'"integració social", el legislador del 2009 ha volgut potenciar i omplir de contingut aquesta noció en el marc de la reforma actual del règim d'estrangeria. L'article 2 ter ("Integración de los inmigrantes") introdueix les dimensions identitària i cultural en la política migratòria, en dir: "Els poders públics han de promoure la plena integració dels estrangers a la societat espanyola, en un marc de convivència d'identitats i cultures diverses sense més límit que el respecte a la Constitució i la llei" (apartat primer). Les referències legals han d'integrar-se d'acord amb una doble clau interpretativa: la dimensió relativa a la pluralitat dels pobles d'Espanya, en termes identitàris i culturals, expressament reconeguda

67. Sobre les causes i objectius de la reforma, a més del preàmbul de la Llei, vegeu Pascual Agüelo Navarro i Ángel G. Chueca Sancho, "La reforma de la Ley de Extranjería. Una visión crítica desde los derechos humanos (Ley orgánica 2/2009, de 11 de diciembre, de reforma de la LO 4/2000, de 11 de enero, sobre derechos y libertades de los extranjeros y su integración social)", *Revista de Derecho Migratorio y Extranjería*, núm. 22, 2009, pp. 110-114.

per la Constitució;⁶⁸ i la dimensió més nova d'obertura a les identitats i les cultures aportades pels immigrants, que es pot articular amb l'anterior en termes d'interculturalitat.⁶⁹

La noció legal "integració" –no desprovista d'implícacions competencials dins la LO 9/2009–, es vincula en l'apartat segon de l'article 2 ter amb el manament adreçat a les Administracions Públiques perquè incorporin l'objectiu d'integració entre immigrants i societat receptora, amb caràcter transversal, en totes les polítiques i serveis públics, i promoguin la participació dels immigrants en tots els àmbits, en els termes previstos a "la Constitució, els Estatuts d'autonomia i la resta de lleis, en condicions d'igualtat de tracte". A continuació, el precepte especifica que els poders públics han de procurar, a través d'accions formatives:

"el conocimiento y respeto de los valores constitucionales y estatutarios de España, de los valores de la Unión Europea, así como de los derechos humanos, las libertades públicas, la democracia, la tolerancia y la igualdad entre mujeres y hombres, y desarrollarán medidas específicas para favorecer la incorporación al sistema educativo, garantizando en todo caso la escolarización en la edad obligatoria, el aprendizaje del conjunto de lenguas oficiales, y el acceso al empleo como factores esenciales de integración." (*Subratllat nostre.*)

D'aquesta manera, l'aprenentatge de les llengües oficials s'individualitza com un element bàsic d'integració dels immigrants a la societat d'acollida, incloent-hi totes les llengües oficials en el territori, en el cas que n'existeixi una de pròpia al costat del castellà. Els termes d'aquesta previsió del legislador estatal, similars als d'altres àmbits sectorials on ha calgut preveure l'impacte de la mobilitat

68. El preàmbul constitucional al·ludeix a la pluralitat dels "pobles d'Espanya" i de "les seves cultures i tradicions, llengües i institucions", els quals es configuren després com a "nacionalitats" o "regions" (article 2 CE), amb el reconeixement de les seves llengües pròpies com a part integrant del patrimoni cultural d'Espanya (art. 3).

69. Vegeu les reflexions interessants que, des d'aquesta perspectiva, formula Isidor Marí, *Mundialització, interculturalitat i multilingüisme*, Palma, Lleonard Muntaner, 2006, en diversos capítols de l'obra, on es reflexiona sobre els diversos aspectes, amb especial atenció al lingüístic, d'un projecte intercultural aplicable a la nostra realitat. Del mateix autor, vegeu també "De l'acolliment lingüístic a la interculturalitat", a *Revista de Llengua i Ús*, núm. 34, 2005.

creixent de les persones en els processos de normalització lingüística de les llengües oficials pròpies,⁷⁰ no exclou que siguin les comunitats autònomes les competents, d'acord amb el bloc de la constitucionalitat, per definir i aplicar el tipus de mesures lingüístiques que considerin pertinents.

D'altra banda, no es pot obviar que aquest objectiu d'integració lingüística pot assolir-se, fins i tot amb major efectivitat, a través del reconeixement i l'exercici pels estrangers dels drets fonamentals definits per la Constitució i el legislador. Especialment a través del dret deure a l'educació, que en el marc de la LO 2/2009 incorpora en l'article 9 la garantia de l'educació obligatòria i gratuïta fins als 16 anys, el dret a l'ensenyament postobligatori per als menors de 18 anys, així com la previsió que "els poders públics han de promoure que els estrangers puguin rebre ensenyaments perquè la seva integració social sigui millor" (art. 9.3), la qual ofereix una cobertura expressa –en connexió amb l'article 2 ter de la Llei– als ensenyaments de contingut lingüístic adreçats a les persones adultes.

3.3.2. Les competències de les comunitats autònomes

La LO 9/2009 afirma com un dels objectius principals adaptar el règim competencial a les reformes estatutàries dels anys 2006 i següents,⁷¹ que incorporen per primer cop competències autonòmiques en matèria d'immigració. Anteriorment, tot i la manca de previsions específiques en els primers estatuts d'autonomia, la doctrina admetia

70. Vegeu el nou incís de l'article 6.2 de la LO 6/2001, de 21 de desembre d'universitats, introduït a petició de les comunitats autònomes per la LO 4/2007, de 12 d'abril; o també l'article 25, "Lenguas y culturas españolas" de la Llei 40/2006, de 14 de desembre, de l'estatut de la ciutadania espanyola a l'exterior.

71. A banda de l'Estatut català, al qual ens referirem, també inclouen competències relatives a la immigració l'Estatut d'Andalusia (LO 2/2007, de 19 de març, art. 10, apartat 17, refereix com un dels objectius bàsics de la Comunitat "La integració social, laboral, econòmica i cultural dels immigrants a Andalusia"; l'article 62 li atribueix competències sobre "les polítiques d'integració i participació" dels immigrants, a banda de preveure en l'article 245.3 relacions de col·laboració amb els països de procedència dels immigrants) i d'Estatut de les Illes Balears (LO 1/2007, de 28 de febrer, l'article 30, apartat 50 del qual inclou com a competència exclusiva autonòmica "la integració social i econòmica de l'immigrant", i després la "immigració" és objecte d'una competència executiva en el marc de l'article 32), mentre que pràcticament no hi dedica atenció l'Estatut de la Comunitat Valenciana (LO 1/2006, de 10 d'abril).

la capacitat d'intervenció de les comunitats autònomes sobre la immigració a partir de la conjunció de diversos títols competencials sectorials que hi incideixen (educació, sanitat, serveis socials, etc.). Tanmateix, atesa la interpretació expansiva prevalent de l'article 149.1.2 CE, l'articulació competencial resultant ha originat nombrosos problemes: per la facilitat amb què l'Estat ha pogut envair competències sectorials més específiques de les comunitats autònomes en virtut de la presència d'un element d'estrangeria; per la manca de correspondència entre les responsabilitats pràctiques assumides per les comunitats autònomes en relació amb la població nouvinguda i la previsió dels recursos corresponents;⁷² per les deficiències de coordinació entre les actuacions de les diferents instàncies, etcètera.⁷³

A Catalunya, la reforma de l'EAC per la LO 2/2006, de 19 de juliol, estableix en l'article 138 un règim competencial complex en aquesta matèria, que incorpora tres subsectors distints: la matèria d'immigració, que empara actuacions d'acolliment, integració i promoció de les persones immigrades i retornades, amb caràcter exclusiu per al primer acolliment (que segueix el règim de l'art. 110 EAC) i amb un règim competencial inespecífic en la resta d'apartats; la matèria d'autorització de treball dels estrangers, com a competència executiva (art. 112 EAC); i una competència de participació de la Generalitat en les decisions de l'Estat sobre immigració que l'afectin –que s'exercirà d'acord amb els mecanismes del títol V EAC–, amb especial menció de la determinació del contingent de treballadors estrangers. A més, l'EAC

72. Pel que fa a la Generalitat, i en relació amb el sistema de finançament estatal, encara ara la immigració no és un criteri substantiu de finançament dels serveis. Aquesta situació va ser parcialment amb el Fons estatal de suport a l'acollida i la integració d'immigrants, que des de l'any 2005 figura en els pressupostos generals de l'Estat, tot i que darrerament la seva quantia s'ha reduït substancialment.

73. Una exposició global crítica amb la concreció del règim competencial en aquest àmbit a Laura Díez Bueso, "Marco jurídico de la actuación del Estado y de las comunidades autónomas en materia de inmigración: especial referencia al caso de Cataluña", a Enric Argullol (dir.), *Immigración y transformación social en Cataluña. Estudio jurídico comparado vol. II*, pp. 245-264; per una crítica més centrada en les mancances en l'àmbit de la coordinació, vegeu José Antonio Montilla Martos, "La distribución de competencias en inmigración entre el Estado y las comunidades autónomas en la reforma del Estado autonómico", a José Antonio Montilla i M. del Camino Vidal, *Competencias en inmigración del Estado y de las comunidades autónomas*, Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, Madrid, 2007, pp. 9-58; i amb apunts sobre els nous estatuts, també Santolaya Machetti, Pablo, "Estrangería y nuevos Estatutos de autonomía", *Revista d'Estudis Autonòmics i Federals*, núm. 4, 2007, pp. 159-183.

reconeix també el rol rellevant dels governs locals de Catalunya en la gestió i l'acollida dels immigrants.⁷⁴

La concreció del nou esquema competencial per la LO 9/2009 –en la qual el legislador estatal s'autoatribueix una funció delimitadora que sembla rebaixar l'atribució constitucional als estatuts d'autonomia (art. 147.2.d CE)–,⁷⁵ es fonamenta en dues grans opcions: d'una banda, el reinterpretació del títol sobre "immigració" a partir d'una nova matèria transversal de l'Estat sobre la "integració dels immigrants" en el nou article 2 bis,⁷⁶ a través del qual "es defineix la política migratoria, se n'estableixen els principis i els eixos d'actuació i s'indica el seu marc competencial, i un nou article 2 ter que ordena els principis i actuacions en matèria d'integració dels immigrants" (apartat VII preàmbul); i d'altra banda, el reconeixement de capacitats d'intervenció puntuals a les comunitats autònomes en la gestió del fenomen migratori –que requereixen ésser concretades per decisions ulteriors–,⁷⁷ que s'acompanyen del reforçament dels mecanismes de coordinació i col·laboració,⁷⁸ a través dels quals es garanteix el manteniment d'un tractament uniforme i integrat del fenomen migratori.

74. D'acord amb l'article 84.2 EAC, els governs locals de Catalunya tenen en tot cas competències sobre: "(...) foment de les polítiques d'acolliment dels immigrants", tenint en compte que aquestes competències locals han de ser precisades per la Generalitat, com a ens competent en matèria de règim local (art. 160 EAC) a través de normes amb rang de llei.

75. La disposició final de la LO 9/1992 cita com a títols estatals en els quals es fonamenta l'article 149.1.1 –títol horitzontal al qual el legislador estatal recorre habitualment per regular àmbits on les seves competències són limitades– i l'article 149.1.2 CE.

76. D'acord amb l'article 2 bis, apartat primer, de la LO 2/2009: "Correspon al Govern, de conformitat amb el que preveu l'article 149.1.2a de la Constitució, la definició, planificació, regulació i desenvolupament de la política d'immigració, sense perjudici de les competències que puguin assumir les comunitats autònomes i les entitats locals".

77. Com ara el seu desplegament reglamentari mitjançant la reforma pendent del Reglament d'estrangeria de 2004, l'aprovació dels corresponents traspàsos de serveis (cal citar el Reial Decret 1463/2009, de 18 de setembre, de traspàs de funcions i serveis a la Generalitat de Catalunya en matèria d'immigració: autoritzacions inicials de treball per compte propi o aliè de les persones estrangeres que desenvolupin a Catalunya la seva relació laboral) o la formulació del pla estratègic plurianual o dels programes plurianuals previstos per la Llei, que han d'incorporar les corresponents previsions de finançament estatal.

78. Article 2 ter, apartat tercer i el títol IV de la LO 2/2009 on, d'acord amb l'apartat VII del preàmbul, "s'introdueixen determinades modificacions amb la finalitat de reforçar la coordinació i cooperació de les administracions públiques en matèria d'immigració".

Entre les noves atribucions de les comunitats autònomes, la més rellevant als efectes lingüístics és la seva intervenció en els procediments de renovació de les autoritzacions de residència temporal, la tramitació de les quals continua reservada a l'Estat, mitjançant l'emissió d'informes que acreditin la integració dels immigrants, en relació amb l'acompliment de les mesures formatives previstes de forma específica en l'article 2 ter de la Llei. En aquest sentit, l'article 31.7 determina que: "Als efectes de l'esmentada renovació, es valora especialment l'esforç d'integració de l'estranger que aconselli la seva renovació, acreditat mitjançant un informe positiu de la comunitat autònoma que certifiqui l'assistència a les accions formatives que preveu l'article 2 ter d'aquesta Llei." La norma, que s'adequa a la clara tendència en les legislacions dels països europeus a vincular cada cop més el règim de permisos amb la integració efectiva de l'immigrant a la societat d'acollida,⁷⁹ obre la porta a la intervenció de les administracions autonòmiques als efectes d'acreditar la integració, i a la consideració en aquest marc de la qüestió lingüística.

Relacionat amb l'anterior, si bé la LO 2/2009 tendeix a homogeneïtzar el règim competencial autonòmic, hom pot sostenir, amb base a les previsions estatutàries, que les competències de les comunitats autònomes en relació amb la integració de la immigració no han de ser necessàriament idèntiques. Una raó d'aquesta diferenciació rau precisament en el fet que els elements substantius d'identitat i cultura (art. 2 ter LO 9/2009) obtenen una traducció competencial, com s'esdevé amb la competència exclusiva de la Generalitat de Catalunya en matèria de llengua (art. 143 EAC), que en conjunció amb els títols competencials sobre immigració,⁸⁰ determinen una dimensió de gestió de política lingüística en les polítiques d'acollida i integració dels immigrants desenvolupades per les institucions catalanes.

79. Vegeu Ignasi Manrubia, "Las condiciones de acceso y ejercicio de los derechos sociales de los inmigrantes", a Enric Argullol (dir.), *Immigración y transformación social en Cataluña. Estudio jurídico comparado vol. II*, cit., pp. 194 i ss. En el context previ a la reforma, l'autor ja apuntava que "una cuestión a tener en cuenta respecto de las políticas de integración dentro de un estado plurinacional es el respeto de dichas políticas de la identidad propia de cada uno de los territorios que la componen" (...); i a partir del contrast amb el Quebec, assenyala les limitacions competencials de les comunitats autònomes "por lo que las posibilidades de desarrollar un modelo propio de integración se encuentran mucho más limitadas".

80. Sobre l'articulació de la competència en matèria de llengua amb altres títols competencials sectorials, vegeu Miguel Ángel Cabellos Espiérrez, Miguel "La competència en matèria de llengua pròpia en el nou Estatut", *Revista de Llengua i Dret*, núm. 49, 2008, pp. 69-96.

4. Llengua i immigració a Catalunya

La situació de Catalunya il·lustra la influència de dos reptes bàsics als quals s'enfronten, com dèiem a l'inici, les polítiques lingüístiques actuals: per un costat, la presència d'una llengua oficial pròpia (o local) d'una comunitat nacionalment diferenciada dins l'Estat, que expressa políticament i normativament la seva voluntat de protegir-la; i, per l'altre costat, la recepció d'un volum molt alt d'immigrants estrangers,⁸¹ que hi aporten llengües diverses, una proporció elevada dels quals és parlant habitual de la llengua oficial de l'Estat. Aquesta realitat explica que, a partir de la fi dels anys noranta, tant la política lingüística de les institucions catalanes com la polítiques sectorials i les específicament adreçades a gestionar la immigració hagin hagut d'incorporar una dimensió lingüística nova vinculada al fenomen migratori.

4.1. Les accions i plans lingüístics i d'immigració de la Generalitat i els ens locals

La política lingüística desplegada per les institucions polítiques de Catalunya s'ha orientat, des de l'accés a l'autonomia, a normalitzar l'ús de la llengua catalana que, malgrat comptar amb una vitalitat notable en diversos àmbits de la vida social, requereix de la continuïtat d'un procés de normalització i d'accions de promoció i garantia del seu ús, en un context de doble oficialitat amb el castellà, llengua oficial de l'Estat. L'arribada d'un gran nombre d'immigrants al·lòfons, majoritàriament desconexors de la realitat lingüística pròpia de Catalunya, determina la necessitat d'acomodacions lingüístiques específiques en el marc de diverses polítiques públiques de la competència de la Generalitat i els ens locals: les aules d'acollida lingüística a les escoles per a infants estrangers que s'incorporen tardanament

81. Les dades sobre immigració i el seu impacte en la situació social de Catalunya mostren la seva rellevància: el nombre de persones estrangeres ha passat de 121.361 l'any 1998 a 1.184.192 l'1 de gener de 2009, i de representar l'1,97 % de la població al començament del període al 15,86% de l'any 2009. La població catalana ha experimentat un creixement del 21,4% al llarg d'aquest període, i l'aportació de la població estrangera és l'element principal d'aquest creixement. Vegeu Catalina Jordi Amorós, "Una aproximació econòmica a les dades de la immigració a Catalunya, *Revista Catalana de Dret públic*, núm. 40, 2010, pp. 175-202.

al sistema educatiu,⁸² o la dotació de personal per a tasques d'interpretació i traducció en serveis sanitaris, justícia, policia o presons, entre d'altres.

Sense perjudici del manteniment d'aquesta transversalitat de la qüestió lingüística, és en relació amb el reptes específics que planteja la integració i la incorporació plena de les persones immigrades a la ciutadania, més a llarg termini, que des de les institucions públiques catalanes es comença a bastir una política d'acollida lingüística. Així, desproveïdes de facultats d'intervenció en el control dels fluxos migratoris,⁸³ les institucions autonòmiques i locals han anat desplegant una política lingüística proactiva orientada a promoure l'aprenentatge i l'ús de la llengua catalana entre les persones immigrades que s'estableixen a Catalunya. En una primera etapa, a través de l'increment i reorientació de l'oferta formativa pública preexistent en llengua catalana, especialment a través de la xarxa territorial del Consorci de Normalització Lingüística de la Generalitat, que ofereix cursos inicials o de formació lingüística bàsica gratuïts per atendre la demanda procedent de la nova immigració. En un segon moment, amb la participació dels ens locals, mitjançant la inserció de la qüestió lingüística en els plans d'acolliment lingüístic o d'entorn que afavoreixen la integració dels immigrants; i a través del foment de la implicació social, en el sistema de "Voluntariat per la llengua" –un catalanoparlant que dedica un temps setmanal a conversar amb immigrant amb coneixements bàsics de la llengua–, que s'estén més enllà de la Generalitat (en clubs esportius, associacions, universitats, etc.).⁸⁴ La tercera etapa

82. L'article 35.4 EAC formula com un dret que: "Els alumnes que s'incorporen més tard de l'edat corresponent al sistema escolar de Catalunya gaudeixen del dret a rebre un suport lingüístic especial si la manca de comprensió els dificulta seguir amb normalitat l'ensenyament."

83. Com és sabut, no tots els estrangers residents estan empadronats, o bé els que incorren en una situació d'irregularitat administrativa no renoven la inscripció passats 2 anys. La reforma de la Llei 7/1985, reguladora de les bases del règim local (art. 16.2.f, introduït per la LO 14/2003, de 20 de novembre), en regular l'exigibilitat de passaport en vigor en el moment de la inscripció, ha permès certes pràctiques denegatòries de la inscripció dels estrangers en situació irregular per part dels ajuntaments, i la possibilitat de cedir les dades del padró a altres administracions, inclosos els cossos policials (disposició addicional 7ª, introduïda per la LO 14/2003) ha contribuït també a desincentivar la inscripció en aquests casos.

84. Segons les dades del curs 2008-2009, hi va haver un total de 126.430 inscrits als 4.843 cursos de català impartits pel Consorci per la Normalització Lingüística, i l'any 2009, un 88% dels inscrits als cursos inicials i bàsics del Consorci eren nats a l'estranger. Pel que fa

es caracteritza per un enfocament més global de la qüestió lingüística relativa als nous immigrants, que assoleix un lloc central els instruments de planificació lingüística del Govern⁸⁵ i s'incorpora als instruments polítics i administratius de caràcter interdepartamental de definició i planificació de les accions relatives al fenomen migratori adoptats per la Generalitat.⁸⁶

En aquest darrer sentit, un instrument de referència és el *Pla de ciutadania i immigració 2005-2008*, on després de constatar les dificultats de visibilitat de la llengua catalana per les persones estrangeres i la possibilitat que això incrementi els dèficits instrumentals i socials de la pràctica d'aquesta llengua, es formula l'objectiu que les persones residents a Catalunya, sigui quin sigui el seu origen, puguin comunicar-se en català. Les "Polítiques de llengua" s'emmarquen dins dels tres grans blocs establerts pel Pla: les *polítiques d'acollida*, on es destaca la importància tant de la primera acollida com de la que es faci des dels diferents sistemes, serveis i equipaments, per tal d'afavorir l'autonomia personal dels estrangers, a través de l'impuls d'"itineraris que garanteixin el coneixement de l'entorn, el coneixement de la llengua, la formació laboral", etc; les *polítiques d'igualtat*, que a partir del seu establiment en el territori han de "garantir la igualtat d'oportunitats i reduir a la mínima expressió qualsevol situació de desavantatge motivada per la diferència de drets i deures", i inclouen

a l'eina més avançada per a l'aprenentatge en línia del català, el *Parla.cat* (www.parla.cat) al principi de l'any 2010 s'havien inscrit un total de 40.626 persones, la majoria usuaris joves, de 91 països diferents. Pel que fa al Voluntariat per la llengua, l'any 2009 s'havien superat les 10.500 parelles i s'ha continuat estenent el programa a col·lectius específics, com ara els centres penitenciaris.

85. Vegeu el *Pla de política lingüística per a la VIII legislatura: El català, llengua comuna i de cohesió de la societat moderna, oberta i plural*.

86. El *Pla interdepartamental d'immigració 1993-2000* creà una xarxa intergovernamental, d'acord amb la consideració de la immigració com un assumpte transversal que afecta tots els Departaments del Govern; el posterior *Pla interdepartamental d'immigració 1993-2000*, també de caràcter administratiu, va permetre consolidar la xarxa d'actors socials i polítics en aquest àmbit; mentre que el *Pla de ciutadania i immigració 2005-2008*, que adopta un caràcter més polític i reivindicatiu, incorpora com a innovació conceptual el llenguatge de la "ciutadania resident" que, com a plenitud de drets i deures, s'ha de fer extensiva a tota la ciutadania. Per a una ampliació Ricard Zapata-Barrero, *Immigració i govern en nacions minoritàries: Flandes, el Quebec i Catalunya en perspectiva*, cit. pp. 75 i ss. i Sandra Gil Araujo, "Discursos polítics sobre la nació en las polítiques catalanas de integració de los inmigrantes", a Ricard Zapata-Barrero i Teun A. Van Dijk (eds.), *Discursos sobre la inmigración en España. Los medios de comunicación, los parlamentos y las administraciones*, Barcelona, Cidob, 2007.

la millora de la capacitació lingüística, laboral o acadèmica d'aquestes persones; i les *polítiques d'acomodació*, que tenen com a objectiu gestionar les relacions entre tots els ciutadans i ciutadanes d'origen immigrant i la resta.

Com a darrera etapa i alhora projecció de futur, el Pacte Nacional per la Immigració, signat el 19 de desembre de 2008 pels agents polítics, econòmics i socials, dóna les directius de les polítiques de gestió de la immigració en els propers vint anys. El Pacte s'estructura en tres eixos que responen a les demandes següents: gestionar els fluxos migratoris d'acord amb el mercat de treball (Eix 1); adaptar els serveis públics a una societat diversa (Eix 2); integrar en una cultura política comuna (Eix 3). En el darrer eix s'inclou com a repte "Fer del català la llengua pública comuna", noció que pretén aglutinar els objectius de garantia de la igualtat d'oportunitats de les persones immigrades i de preservació de l'aportació singular de Catalunya al patrimoni lingüístic mundial.⁸⁷

4.2. La llengua en la Llei d'acollida de les persones immigrades i les retornades a Catalunya

L'aprovació pel Parlament de Catalunya de la Llei 10/2010, de 7 de maig, d'acollida de les persones immigrades i de les retornades a Catalunya⁸⁸ significa una primera formalització legal dels consensos polítics i socials assolits al voltant de la gestió de la immigració a Catalunya. Tot i la continuïtat de fons amb els instruments políticoadministratius precedents,⁸⁹ el Preàmbul de la Llei destaca la novetat d'aquest tipus d'intervenció legislativa a Catalunya i a l'Estat. Atesa aquesta novetat, examinarem l'abast i característiques generals del

87. El Pacte Nacional estableix mesures per impulsar la participació de la Generalitat en la determinació dels fets relatius a la integració dels immigrants i la seva acreditació en els casos en què la normativa ho requereixi (art. 41.1, lletres a, b i c). En el Pacte es consideren eines bàsiques per a la integració el coneixement de la societat d'acollida, la inserció laboral i el coneixement de la llengua.

88. DOGC núm. 5629, pp. 37720-37741.

89. Els articles 19, 22 i 23 de la Llei 11/2010 preveuen com a instruments necessaris de l'acció del Govern de la Generalitat el "pla de ciutadania i immigració" i "els programes d'acollida especialitzada". En l'àmbit local es preveuen plans municipals i comarcals de ciutadania i immigració, com també la possibilitat de programes d'acollida individualitzada.

text legal, abans d'analitzar de manera més específica les mesures que preveu en el terreny lingüístic.

4.2.1. Abast i característiques generals del text legal

El Preàmbul de la Llei 10/2010 s'emmarca en els valors i objectius que, d'acord amb el Preàmbul estatutari, caracteritzen Catalunya, com "una terra d'acollida", que "s'ha anat fent en el decurs del temps amb les aportacions d'energies de moltes generacions, de moltes tradicions i cultures", que li confereixen "una diversitat que la defineix i l'enriqueix" i han configurat "una societat integradora" (part I del preàmbul). Materialment, el fonament estatutari de la Llei s'identifica principalment amb el principi rector que en matèria d'immigració estableix l'article 42.6 EAC.⁹⁰ Competencialment, la intervenció legislativa desenvolupa el manament de l'article 138.1, lletra d, de l'EAC ("L'establiment per la Llei d'un marc de referència per a l'acolliment i la integració de les persones immigrades") i troba un suport competencial més extens en d'altres apartats del mateix l'article 138.1 EAC i els títols exclusius de la Generalitat en matèria de llengua i de serveis socials (art. 143 i 166 EAC).⁹¹

Pel que fa l'objecte de la Llei, el legislador destaca la importància de l'etapa inicial d'estabilització, assentament o residència de les persones nouvingudes –immigrades o retornades– en relació amb la qual regula i organitza el procés d'acollida. El legislador hi basteix un sistema complex, en el qual participen diferents òrgans i institucions, que comprèn els elements bàsics següents:

90. D'acord amb l'article 42.6 EAC "Els poders públics han d'establir les accions necessàries 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."

91. En aquest sentit, el Dictamen del Consell de Garanties Estatutàries 6/2010, de 20 d'abril, sobre l'article 9 de la Llei 10/2010, fa referència, per un costat, a l'article 143.1 EAC, en connexió amb els drets històrics en relació amb la llengua (art. 5 EAC), i per l'altre costat, a l'article 138.1 EAC, lletres a, d i e, d'on es conclou que el Projecte de llei "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»" (Fonament segon, punt 2, pp. 14-16).

– La configuració d'un dret d'accés al servei d'acollida: es tracta d'un dret de naturalesa legal i administrativa,⁹² del qual són titulars les persones estrangeres –immigrades, sol·licitants d'asil, refugidades o apàtrides– a partir del moment en què es fa efectiu el seu empadronament en un municipi de Catalunya. La vinculació del sorgiment del dret amb l'empadronament és coherent amb els efectes que la legislació general reconeix a aquest acte, que determina la condició de veí del municipi (art. 15 Llei 5/1985) i obre la porta al gaudi d'un ampli conjunt de drets per part dels estrangers.⁹³

– El caràcter i contingut dels serveis d'acollida: segons el preàmbul, la Llei no pretén inventariar els drets dels immigrants en els diferents àmbits de l'acció pública, sinó que s'orienta a organitzar dos tipus de serveis específics: el servei de primera acollida (arts. 7-14) i els programes d'acollida especialitzada (arts. 15-16), orientats de afavorir l'autonomia de les persones per facilitar la seva participació a la societat.⁹⁴

– La distribució de competències entre la Generalitat i els ens locals en matèria d'acollida i d'integració: tot i la responsabilitat primera dels ens locals, es recull la responsabilitat compartida dels governs autonòmics i locals en la prestació dels serveis d'acollida, amb l'establiment de garanties pel que fa al seu finançament (Títol II, arts. 18-25).

92. El preàmbul de la Llei 10/2010 ressalta que "si la finalitat del servei és afavorir l'autonomia de la persona, no hi ha ni hi pot haver un nou dret d'estrangeria, sinó una promoció perquè els drets que ja preexisteixen (...) es puguin assolir amb més garantia." La STC 247/2007, de 12 de desembre, admet de manera explícita que el legislador autonòmic configuri drets subjectius dels ciutadans a partir de l'exercici de les competències estatutàries (FJ 15).

93. Anteriorment s'havia pronunciat a favor de vincular els requeriments lingüístics amb l'empadronament Antoni Milian i Massana, *Globalización y requisitos lingüísticos...*, cit., pp. 108 i ss.

94. La Llei crea els "serveis d'acollida" (art. 2 i 3), que s'estructuren en un "servei de primer acollida", definit com "el conjunt de recursos, equipaments, projectes i programes de titularitat pública i privada dirigits a garantir la satisfacció de les necessitats inicials de formació i informació de caràcter bàsic a aquestes persones, amb la finalitat de promoure'n l'autonomia personal, i també la cohesió del conjunt de la societat catalana; i els "programes d'acollida especialitzada", que són "l'instrument mitjançant el qual l'Administració de la Generalitat o els ens locals determinen criteris materials i de coordinació per a adaptar llur oferta de recursos, equipaments, projectes, programes i serveis, de prestació pública o privada, d'acord amb les necessitats específiques de les persones estrangeres immigrades o les retornades que en són usuàries", que no poden significar la creació d'una xarxa paral·lela als itineraris formatius i informatius ordinaris.

– Sistema d'organitzacions: els conjunt d'instruments organitzatius previstos es justifica pel legislador per l'ampliació de les funcions dels ens que "fins ara es limitaven a tasques consultives, de coordinació" (preàmbul), i que ara es reordenen en el marc d'un sistema institucional més complet i coordinat (Títol III, arts. 26-36).

– Com a altres tasques relacionades amb l'acollida, el preàmbul destaca el reconeixement d'altres tasques que l'Administració de la Generalitat ja fa anys que havia posat en marxa⁹⁵ i la participació de la Generalitat en la determinació dels fets relatius a la integració i la seva acreditació en els casos en què la normativa ho requereix.

4.2.2. Les llengües en els processos d'acollida dels immigrants

La regulació de les llengües inclosa en la Llei 10/2010 suposa la formulació legal d'una política lingüística catalana relativa a la immigració, circumscrita a l'àmbit propi de regulació del text legal, que com hem dit no pretén abastar la totalitat dels aspectes que comprèn el procés d'integració del immigrants. La qüestió lingüística es tracta específicament en l'article 9, "Competències lingüístiques bàsiques", que desplega l'article 8, relatiu a l'"Estructura i contingut" del servei de primera acollida, on s'estableixen tres continguts mínims de les accions formatives: les competències lingüístiques bàsiques, els coneixements laborals i el coneixement de la societat catalana i el seu marc jurídic. Les previsions lingüístiques s'han d'interpretar sistemàticament amb l'article 12 de la llei, "Altres aspectes del servei" i l'article 13 "Certificacions acreditatives oficials." En el Dictamen 6/2010, de 20 d'abril, el Consell de Garanties Estatutàries va aportar diverses precisions sobre el sentit regulador dels diferents apartats de l'article 9, que haurem de tenir en compte en el seu anàlisi.

L'article 9.1 estableix que: "1. Al llarg del seu procés d'integració a la societat catalana, la persona titular del dret d'accés al servei de primera acollida ha d'assolir les competències lingüístiques bàsiques en català i en castellà." D'entrada, la norma, no es pot considerar un

95. En àmbits materials connectats o en relació indivisible amb l'acollida "com ara la integració, la sensibilització, l'ocupació, la formació universitària i la recerca, la formació i qualificació professionals", entre d'altres.

desplegament directe dels drets i deures derivats de l'oficialitat lingüística (art. 6.2 EAC).⁹⁶ Més aviat, es tracta de la plasmació legal del dret i deure cívica, emmarcat en el procés d'integració dels immigrants, de conèixer la llengua o llengües del país d'acollida, que gaudeixen d'un estatus oficial.⁹⁷ Convé notar que l'objectiu es recull de manera conjunta i amb els mateixos termes per a les dues llengües oficials a Catalunya. La norma no precisa el termini de compliment, essent susceptible de concreció en aquest punt,⁹⁸ sense que s'infringeixi doncs el principi de proporcionalitat com a principal límit de les previsions lingüístiques relatives als immigrants.

D'acord amb l'article 9.2: "El servei de primera acollida ha d'oferir la formació i els mitjans necessaris per a l'adquisició de les competències bàsiques en llengua catalana a les persones titulars del dret d'accés al servei que no la coneixen, sempre que sigui possible mitjançant el Consorci de Normalització Lingüística." Per tant, de l'objectiu lingüístic establert per la Llei en neix inicialment una obligació per als poders públics d'oferir els mitjans necessaris perquè les persones immigrades puguin assolir l'aprenentatge lingüístic de la llengua catalana. Com es raona àmpliament en el Dictamen 6/2010, la consideració legal i estatutària del català com a llengua pròpia de Catalunya (art. 6.1 EAC i art. 2 LPL)

96. En relació amb article 33 EAC, el Consell de Garanties Estatutàries va assenyalar que "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." (fonament tercer, punt 2 del Dictamen 6/2010); i posteriorment va negar el caràcter vinculant del Dictamen sobre la Llei 10/2010, en no incidir sobre el règim dels drets estatutaris i constituir un desenvolupament específic del principi rector de l'article 42.6 EAC (fonament quart, punt 6).

97. El Dictamen 6/2010 recorda que "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 pels estats ja suposa una diferència de tractament que comporta [...] unes obligacions per als poders públics i també uns drets i deures específics per a les persones en relació amb unes determinades llengües, les considerades oficials." (Fonament tercer, punt 1.A). Abans el mateix Dictamen afirma que "del contingut dels articles 3 CE i 6 EAC es desprèn que la declaració d'una llengua com a oficial implica [...] que tots han d'assumir les conseqüències que deriven del deure de coneixement de les llengües oficials [...]. 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 titular" (fonament jurídic segon, punt 1).

98. A partir de la connexió amb l'article 37 de la LO 2/2009 entenem que la referència de la Llei catalana "al llarg del seu procés d'acollida" permet tenir en compte d'adquisició de les competències lingüístiques en les distintes renovacions que es prevegin reglamentàriament de la residència temporal, amb una durada total de cinc anys.

i els principis rectors d'especial protecció d'aquesta llengua pels poders públics catalans (art. 50 EAC i art. 5 LPL), responsables de dur a terme el procés de normalització lingüística, a més de les disposicions del dret internacional,⁹⁹ constitueixen la fonamentació jurídica substantiva del tractament de precedència atorgat al català, que es troba en una situació de desavantatge clar enfront del castellà, com a llengua de referència habitual de les persones nouvingudes que arriben a l'Estat espanyol.¹⁰⁰ En aquest sentit, seria extreure una conseqüència abusiva de doble oficialitat lingüística –ja recollida per l'apartat primer del precepte– considerar que l'oferta del servei voluntari de primera acollida s'hagi d'organitzar de manera idèntica en les dues llengües oficials.

La redacció de l'article 9.3 es limita a establir: "Reglamentàriament es fixarà el nivell de referència mínim a assolir en quant a competències lingüístiques referides en el Marc Europeu Comú de Referència per a les Llengües, establert pel Consell d'Europa." La manca de precisió del nivell lingüístic exigible, que exclou d'entrada una infracció de la proporcionalitat, s'ha d'interpretar en relació amb d'altres al·lusions del text legal a les "competències lingüístiques bàsiques", que delimita adequadament les decisions futures en aquest terreny.¹⁰¹ Són també importants, en aquest sentit, les precisions de l'article 12 de la Llei sobre les accions formatives del servei. El precepte legal obliga "a partir del nivell sociocognitiu de l'usuari o usuària i a utilitzar una metodologia adaptada a les seves característiques personals", així com a "facilitar l'alfabetització de l'usuari o usuària que ho re-

99. Segons destaca el Dictamen 6/2010: "L'article 7.1.c de la Carta europea de les 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 i minoritàries, a fi de protegir-les", i també l'article 7.1.g determina que cal posar els mitjans que permetin a les persones "que no parlen una llengua regional o minoritària i viuen a l'àrea on aquesta 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 un acte de discriminació envers els parlants de les llengües més esteses" (Fonament tercer, punt 1 A).

100. Això no implica pressuposar que tothom coneix primer o millor el castellà (realitat que no es correspon, per exemple, amb la dels nens marroquins a Vic o de les comarques de Girona), ni tampoc que qui aprèn el castellà no aprendrà després el català, sinó que pretén oferir als nouvinguts l'oportunitat inicial d'aprenentatge d'aquesta llengua, que no impedeix altres processos simultanis de socialització en altres llengües.

101. Aquesta qüestió s'haurà de desenvolupar pel reglament del Govern de la Generalitat previst en l'article 13 de la Llei 10/2010.

quereixi", per mitjà de programes que resten integrats en el servei de primera acollida (art 12.1.a), perspectiva igualment respectuosa amb els principis d'igualtat i no discriminació. I estableix que les accions formatives han de "tenir un enfocament predominantment comunicatiu per tal d'incentivar la integració lingüística dels usuaris". A més, la remissió als estàndards establerts pel Consell d'Europa s'interpreta pel Dictamen 6/2010 com una garantia addicional de proporcionalitat, atesa la generalització assolida pel Marc Europeu Comú de Referència com a pauta d'ordenació i certificació de la formació lingüística.

L'article 9.4 té una redacció més complexa: "En la seva condició de llengua pròpia de Catalunya, el català té la consideració de llengua comuna per a la gestió de les polítiques d'acollida i d'integració. Té també la consideració de 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 començarà per l'adquisició de les competències bàsiques en llengua catalana." Cal distingir, doncs, tres aspectes diferenciats: en primer lloc, la consideració del català com a "llengua comuna" –concepte provinent del Pacte Nacional per la Ciutadania i la Immigració– en la gestió d'aquestes polítiques, s'ha de vincular amb el concepte estatutari i legal de "llengua pròpia", com a llengua d'ús normal i preferent de les institucions catalanes.¹⁰² En segon lloc, l'ús vehicular del català en l'àmbit del servei d'acollida respon també a un objectiu normalitzador de la llengua pròpia (art. 6.1 EAC), sense que aquest règim lingüístic incideixi en el règim general de les administracions catalanes.¹⁰³ Això significa que, en les seves relacions amb l'Administració prestatària del servei, els usuaris es beneficiaran dels drets lingüístics que recull l'ordenament. Les previsions de l'article 9.4 tampoc es poden interpretar en el sentit exclouent de l'ús d'altres llengües, especialment quan aquestes siguin un instrument necessari per a transmetre i garantir l'accés efectiu dels estrangers al servei d'acollida, atès que en cas contrari es podria frustrar la finalitat de la norma.

102. Segons el Dictamen 6/2010, fonament quart, punt 4 "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)."

103. Règim lingüístic general regulat pels articles 6.1 (afectat per la STC de 28 de juny de 2010, que anul·la el terme "preferent"), 33.1 i 50.2 EAC i per la Llei 1/1998, de 7 de gener, de política lingüística (arts. 2, 9 i 10).

Aquesta finalitat es desprèn clarament de l'article 12.1.d) de la Llei, que fixa l'obligatorietat d'"emprar en les accions informatives i formatives, a més del català, les llengües pròpies dels usuaris del servei, sempre que sigui necessari, i també incloure-les en els materials didàctics d'acord amb les recomanacions i el protocols tècnics elaborats amb aquesta finalitat". El darrer incís de l'apartat 4, relatiu al contingut propi de l'acció formativa del servei de primera acollida, s'ha d'interpretar de manera conjunta amb l'apartat 5 del mateix article 9. D'acord amb el primer, citat més amunt, l'aprenentatge de les competències lingüístiques bàsiques començarà pel català; i, afegeix l'apartat cinquè: "Finalitzada la formació de llengua catalana, el servei de primera acollida ha d'oferir la formació per a l'adquisició de les competències bàsiques en llengua castellana per aquelles persones que hagin assolit l'adquisició de competències bàsiques en llengua catalana i que ho sol·licitin o ho requereixin." El Consell de Garanties Estatutàries, després de reiterar que la precedència del català en aquest àmbit no implica que s'exclouï la llengua castellana de la formació lingüística ni constitueix una mesura desproporcionada, considera que enfront d'una possible interpretació en clau subjectiva i depenent de la voluntat del titular del dret de l'incís "que ho sol·licitin o ho requereixin", seria preferible objectivar per l'Administració aquesta necessitat de formació en castellà, sense que amb això es qüestionï la literalitat de la norma.¹⁰⁴ Nogensmenys, aquesta consideració s'hauria d'emmarcar per la voluntarietat de l'accés al servei i per la consideració anteriorment efectuada sobre els efectes de l'oficialitat, que entenem que no poden significar una obligació d'estricta par·lèlisme de l'oferta en les dues llengües oficials.

Pel que fa a l'acreditació dels aprenentatges lingüístics i la resta d'accions formatives en el marc del servei de primera acollida i els seus possibles efectes, l'article 13 de la Llei 10/2010 estableix que seran certificades per Generalitat i els ajuntaments, mitjançant certificats oficials que "tindran eficàcia en l'àmbit competencial de la Generalitat i dels ens locals i en els processos d'estrangeria". Pel que fa als efectes en el si de les administracions catalanes, en exercici de les competències sectorials respectives la Generalitat i els ens locals poden preveure determinats supòsits en què la certificació d'haver seguit

104. Fonament quart, punt 5 del Dictamen 6/2010.

aquesta formació comporti avantatges per a les persones immigrades o àdhuc condicioni l'accés a determinats beneficis o prestacions, sempre que es respectin per les mesures previstes els criteris d'adequació i proporcionalitat i no es limitin els drets que configuren l'estatus jurídic bàsic dels estrangers. Quant als processos d'estrangeria, gestionats per l'Estat, a partir d'allò previst en l'article 37.1 de la LO 4/2000 (en la redacció segons la LO 2/2009) la certificació de les accions formatives del servei d'acollida seran rellevants en els processos de renovació de la situació d'estada temporal dels estrangers. Al marge de que el legislador estatal no hagi reconegut als certificats d'integració emesos per les comunitats autònomes un caràcter necessari o determinant, la nova articulació dels marcs estatal i autonòmic en matèria d'integració dels immigrants hauria de conduir a reconèixer el rol principal de les administracions territorials més properes per acreditar-la, la qual cosa permetrà tenir en compte la realitat social, cultural i lingüística pròpia de les comunitats autònomes i dotarà a aquestes d'instruments més efectius per gestionar la dimensió lingüística de les polítiques d'immigració.

5. Reflexions finals (i addenda)

Tot i que amb retard respecte d'altres països europeus, les darres mesures legislatives adoptades en el pla estatal i autonòmic –pel que fa a Catalunya– reconeixen de manera expressa la rellevància de la qüestió lingüística en els processos d'integració dels immigrants a les societats d'acollida. A més, i com a aspecte més rellevant atesa la pràctica habitual d'acomodació dels immigrants a la llengua estatal, afavorida fins avui per les llacunes de l'ordenament estatal, s'introdueixen incentius de forma coordinada per part de l'Estat i la Generalitat per tal de reconèixer la legitimitat de les accions formatives adreçades a assegurar el coneixement de les llengües oficials pròpies de les comunitats autònomes.

Des de la perspectiva de la legislació estatal, els canvis introduïts conjunquen de forma adequada dos objectius complementaris: d'una banda, la millora dels procediments d'acreditació de la integració social dels immigrants residents i el sol·licitants de la nacionalitat espanyola en termes d'objectivitat i garanties per a les persones implicades; i d'altra banda, el reconeixement del rol de les comunitats autònomes com a administracions que, juntament amb els ens locals, gestionen

les polítiques bàsiques que vehiculen la integració dels immigrants a la societat d'acollida, les quals han de gaudir per tant de cert control sobre el procés d'integració dels immigrants que s'hi estableixen, especialment quan hi concorren la presència de trets identitaris lingüístics, culturals o nacionals diferenciats.

Aquest nou marc ha permès al legislador català bastir, a partir de l'experiència prèviament acumulada, un sistema articulat de primera acollida de les persones immigrades, en el qual l'aprenentatge de les dues llengües oficials a Catalunya es configura com un dels objectius bàsics a assolir en el procés d'integració dels immigrants. A partir de la legitimitat de l'objectiu lingüístic establert, en termes d'igualtat d'oportunitats dels immigrants¹⁰⁵ i de protecció de la diversitat lingüística, el tipus i contingut de la intervenció de la Llei 10/2010 opta pel tipus d'exigència lingüística als immigrants menys restrictiva, mitjançant la configuració d'un dret d'accés a una oferta formativa específica, que satisfà clarament els criteris de proporcionalitat aplicables en aquest àmbit (per les condicions d'accés i el contingut i efectes previstos de les accions formatives). En aquest sentit, semblaria que el legislador català no desplega totes les possibilitats apuntades prèviament per la doctrina,¹⁰⁶ sinó que potencia una dimensió prestacional del sistema d'acollida, de manera que la seva efectivitat per a incentivar l'aprenentatge de la llengua catalana per part dels estrangers dependrà en bona mesura de la seva aplicació pràctica: a partir de la gestió correcta del servei per les institucions autonòmiques i locals, i de la necessària col·laboració normativa, administrativa i econòmica de l'Estat, com a titular principal de les competències en matèria d'immigració.

Al marge de les possibles dificultats pràctiques, la publicació de la Sentència del Tribunal Constitucional, datada el 28 de juny del 2010, que resol el recurs d'inconstitucionalitat del Partit Popular contra la

105. Sobre el valor econòmic afegit del coneixement de la llengua catalana en el mercat laboral català, vegeu Antonio Di Paolo i Josep Lluís Raymond Bara, "Language knowledge and earnings in Catalonia", *Working Papers wpdea1001*, Departament d'Economia Aplicada de la Universitat Autònoma de Barcelona, 2010.

106. En aquest sentit, es pot contrastar amb les propostes de Antoni Milian i Massana, *Globalización y requisitos lingüísticos: una perspectiva jurídica*, cit., pp. 108-125, per a qui "la carga moderada que representa la realización de los cursos, basada en motivos y finalidades plenamente legítimos, y que lejos de veleidades discriminatorias pretende favorecer la integración, no puede considerarse desproporcionada".

reforma de l'Estatut de Catalunya per la LO 6/2006, de 19 de juliol, quan estava pràcticament finalitzada la redacció d'aquest treball, projecta algunes ombres sobre les possibilitats d'avançar en l'objectiu legítim d'acomodament dels immigrants en les dues llengües oficials a la societat d'acollida. Amb tot, la reinterpretació pel Tribunal Constitucional del concepte de llengua pròpia, que en rebutja el caràcter "preferent" a l'Estatut d'autonomia (FJ 14), no permetria al nostre entendre qüestionar la clara situació de desavantatge de la llengua catalana en el context de la immigració,¹⁰⁷ que justifica com hem vist les accions específiques adreçades a protegir i difondre el seu coneixement i l'ús. D'altra banda, quant al règim competencial, les noves competències estatutàries en matèria d'immigració són declarades conformes amb la Constitució, si bé són objecte d'una interpretació restrictiva dins la sentència (FJ 83), que poden condicionar un avenç substantiu respecte de la situació precedent en aquest terreny,¹⁰⁸ on ja es reconeixia la capacitat de les comunitats autònomes d'intervenir en la gestió del fenomen migratori a través de diverses competències sectorials. La reinterpretació que fa el Tribunal Constitucional de l'oficialitat de la llengua castellana i de l'abast de les competències autonòmiques podrien soscar, d'acord amb la lectura que es faci de les nombroses ambigüitats de la Sentència, les raons jurídiques legitimadores de l'autogovern de Catalunya en matèria d'immigració relacionades, entre d'altres, amb la protecció i la difusió de la identitat pròpia. A l'empara de la STC 31/2010, i d'acord amb la lectura més restrictiva dels seus fonaments en matèria lingüística i competencial, la institució del Defensor de Poble ha interposat un recurs d'inconstitucionalitat contra l'article 9 de la Llei 10/2010, de 7 de maig, d'acollida de les persones immigrades i retornades a Catalunya, el qual

107. En el FJ 14.a) de la Sentència s'explicita que la nul·litat del terme estatuari "preferent", es determina pel Tribunal "sin perjuicio, claro está, de la procedencia que el legislador pueda adoptar, en su caso, las adecuadas y proporcionadas medidas de política lingüística tendentes a corregir, de existir, situaciones históricas de desequilibrio de una de las lenguas respecto de la otra, subsanando así la posición secundaria o de postergación que alguna de ellas pudiera tener."

108. L'argumentació del Tribunal Constitucional en el FJ 83 sembla, però, qüestionable, per la presència d'afirmacions descontextualitzades, com la que entén per "primera acollida" allò relatiu a les "actuaciones socio-sanitarias o de orientación", o per certa propensió a buidar de contingut específic les noves previsions estatutàries de l'article 138 CE per tractar de reconduir-les a d'altres títols competencials sectorials, en detriment de la capacitat delimitadora de les competències que correspon a l'Estatut en el marc de la Constitució.

ha estat admès pel Tribunal Constitucional el 4 d'octubre d'aquest any, coincidint amb la revisió final de l'article.¹⁰⁹

109. Concretament, el recurs d'inconstitucionalitat es dirigeix contra els apartats segon, quart i cinquè de l'article 9 de la Llei 10/2010, que contenen una regulació específica de la llengua catalana en els servei d'acollida dels immigrants, així com dels altres preceptes de la Llei que, per connexió o conseqüència, consideri procedent el Tribunal Constitucional, en virtut de l'article 39.1 LOTC. Els arguments del recurs són de dos tipus: en primer lloc, de caràcter competencial, on s'afirma que si bé *"la doctrina ha venido llamando la atención en los años precedentes sobre la necesidad de tener en cuenta la evolución de la realidad de la inmigración en España a la hora de impedir que la competencia estatal, ex. art.149.1.2 CE, se configure como un título horizontal de alcance ilimitado, que deje sin efecto práctico los títulos competenciales de las Comunidades Autónomas de carácter sectorial con incidencia sobre los migrantes"*, i es recull el sentit de la reforma de la LO 9/2009 per adaptar-se a les noves competències estatutàries en matèria d'integració i acollida, les actuacions previstes en l'article 9 de la Llei 10/2010 establiria *"un determinado régimen de preferencia lingüística exclusiva (...) que determinan todo el proceso de integración, empleando dicho título como una cobertura formal para una interpretación extensiva que desborda las competencias que razonablemente cabe entender vinculadas al mismo (...) De esta suerte se crea un derecho estatutario de extranjería con grave incidencia en cuanto a los derechos y deberes de los extranjeros en España (...)"* de manera que els estrangers en situació d'estada o residència a Catalunya *"quedan sujetos a un régimen específico, no compartido por los demás inmigrantes que se encuentren o residan en otras partes del territorio nacional"*. Sobre la fonamentació d'aquest primer motiu del recurs, i a partir de l'anàlisi prèvia de la qüestió en el text precedent, es poden formular les consideracions següents: primera, es buiden pràcticament de contingut, contradint les mateixes previsions de la LO 9/2009, les competències estatutàries ex article 138 EAC i s'omet la competència exclusiva en matèria de llengua pròpia de l'article 143 EAC, no qüestionada per la STC 31/2010; segona, es desconeix la possibilitat, afirmada molt aviat per la STC 37/1981 (FJ 2), que el reconeixement de l'autonomia s'oposa a *"una rigurosa y monolítica uniformidad de ordenamiento de la que resulte que, en igualdad de circunstancias, en cualquier parte del territorio nacional, se tienen los mismos derechos y obligaciones"*, sempre que no s'afectin les condicions bàsiques d'exercici dels drets o posicions jurídiques fonamentals reservades a la legislació estatal, així l'atribució reforçada a les comunitats autònomes en les matèries que com la llengua (art. 3.2 CE) configuren una reserva estatutària específica per poder configurar legalment drets subjectius (STC 247/2007, FJ 15.a, en doctrina no afectada per la STC 31/2010, FJ 16 i 17); tercera, s'atribueix a la Llei catalana 10/2010, i encara més estrany a un sol dels seus preceptes, un abast que no es correspon ni amb la literalitat ni amb el sentit propi de la norma, en atribuir-li pretensions d'exclusivitat (la STC 31/2010 reconeix en diversos punts, per exemple, en relació amb l'article 35 EAC sobre els drets lingüístics a l'ensenyament, en el FJ 24, que la regulació específica de la llengua pròpia no comporta l'exclusió del castellà) i de condicionar tot el procés d'integració, la qual cosa no s'adiu clarament amb el caràcter voluntari d'accés al servei d'acollida i el conjunt de la seva regulació legal, sens perjudici que a partir de la col·laboració necessària prevista del legislador estatal es puguin reconèixer efectes ulteriors a les accions d'aquest servei.

El segon motiu del recurs, referent al règim lingüístic, assenyala la vulneració per la Llei 10/2010 de l'oficialitat del castellà, insistint a partir de la cita de diversos punts de la STC 31/2010 (com l'anul·lació del terme "preferent" de l'article 6.1 EAC, FJ 14.a, i la nova interpretació del deure de conèixer el castellà que es contraposa a la reinterpretació condicionant de la constitucionalitat del deure de conèixer el català a l'article 6.2 EAC, FJ 14.b) en què el legislador vol consagrar un desequilibri del règim constitucional de *cooficialitat*

Per acabar, i com a reflexió sobre el sentit de la integració, poden citar-se les paraules del preàmbul de la Llei 10/2010, especialment pertinents pel que fa a la llengua, que assenyalen que “la responsabilitat de la integració i, per tant, de l’acollida no és únicament de les persones nouvingudes. Es tracta d’una responsabilitat mútua, tant dels que immigren a Catalunya, com de les catalanes i els catalans.”

en perjudici del castellà. En el mateix sentit, s’addueix que l’article 2 ter de la LO 9/2009 parla del “*aprendizaje del conjunto de lenguas oficiales*”. I es conclou pel recurrent que la Llei impugnada: estableix una primacia de l’ús del català sobre el castellà en el servei d’acollida; considera aquesta llengua com la pròpia del servei en la seva relació amb els usuaris; estableix una preferència absoluta del català sobre el castellà que anul·la qualsevol facultat d’elecció; i considera l’accés al coneixement del castellà com una opció superaddida a l’acreditació del coneixement previ del català. Algunes consideracions que suscita la fonamentació del segon motiu del recurs, d’acord amb les interpretacions formulades en el nostre text, serien les següents: primer, la STC 31/2010 sembla acceptar que en l’ús intern i l’ús en les relacions entre les administracions catalanes, en ser tan normal l’ús d’una llengua oficial com el de l’altra, el legislador té un marge per regular aquests usos, ja que “*puede interpretarse en el sentido de que, en el marco de la política de fomento y difusión del catalán, las entidades públicas, instituciones y empresas [autonòmiques o locals regulades en l’article 50.5 EAC] pueden utilizar la lengua catalana con normalidad, sin perjuicio de poder utilizar también con normalidad el castellano*” (FJ 24); segon, la Llei 10/2010 no exceptua, com s’ha vist, el règim estatutari i legal dels drets lingüístics derivats de la doble oficialitat en relació amb els usuaris del servei de primera acollida, que no són incompatibles amb la regulació específica de les accions informatives i formatives que aquell inclou, en les quals s’ha previst àdhuc l’ús intrumental d’altres llengües comprensibles per als immigrants; i tercer, com s’ha dit, semblaria una conseqüència abusiva de l’oficialitat extreure’n l’obligatorietat que el servei d’acollida s’organitzi paral·lelament i en termes idèntics per a les dues llengües oficials, atès que la seva configuració com a dret i servei d’accés voluntari respon a una opció del legislador autonòmic en exercici de les seves competències i es justifica per la situació real d’inferioritat o desavantatge de la llengua catalana –no solament en aquest àmbit per motius històrics, sinó per la realitat demogràfica dels fluxos migratoris i la manca d’estatus oficial a nivell estatal– pel que fa a l’aprenentatge de les llengües oficials per part de les persones immigrades.

RESUM

L'article analitza, des d'una perspectiva jurídica, la relació entre llengua i immigració, especialment pel que fa a les accions dels poders públics adreçades a promoure i assegurar el coneixement de la llengua de les societats d'acollida per les persones immigrades i les que opten a la nacionalitat. Per contextualitzar el tema objecte d'anàlisi, s'examinen inicialment les aproximacions de la filosofia política, el marc europeu en la matèria lingüística i migratòria, així com a les tendències actuals en els països occidentals. En la segona part, s'analitza l'evolució del règim estatal sobre nacionalitat i estrangeria pel que fa a la qüestió lingüística, que ha conduït a incorporar progressivament les llengües com a elements bàsics d'integració social, així com les qüestions encara pendents en aquest terreny. Finalment, s'analitza la política lingüística desplegada per la Generalitat en relació amb la immigració, amb una especial atenció a la nova Llei 10/2010, de 7 de maig, d'acollida de les persones immigrades i de les retornades a Catalunya, la primera d'aquest tipus en el nostre entorn, que desenvolupa el rol de les llengües com a element d'integració de les persones immigrades.

Paraules clau: immigració; autonomia; llengua; nacionalitat; integració.

RESUMEN

Este artículo analiza, desde una perspectiva jurídica, la relación entre lengua e inmigración. Se centra especialmente en las acciones de los poderes públicos dirigidas a promover y asegurar el conocimiento de la lengua de las sociedades de acogida por las personas inmigradas y las que opten a la nacionalidad. Para contextualizar el tema objeto de análisis, se examinan inicialmente las aproximaciones de la filosofía política, el marco europeo en materia lingüística y migratoria, así como las tendencias actuales en los países occidentales. En la segunda parte, se analiza la evolución del régimen estatal sobre nacionalidad y extranjería en relación con la cuestión lingüística, que ha conducido a incorporar progresivamente las lenguas como elementos básicos de integración social, así como las cuestiones que aún están pendientes en este terreno. Finalmente, se analiza la política lingüística desarrollada por la Generalitat relacionada con la inmigración, y se presta una especial atención a la nueva Ley 10/2010, de 7 de mayo, sobre la acogida de las personas inmigradas y de las que vuelven a Cataluña. Esta ley es la primera de este tipo en nuestro entorno que desarrolla el rol de las lenguas como elemento de integración de las personas inmigradas.

Palabras clave: inmigración; autonomía; lengua; nacionalidad; integración.

ABSTRACT

From a legal perspective, the article analyses the relation between immigration language, particularly in terms of the actions of the public authorities addressed to promote and ensure the knowledge of the host society language by immigrants and those who choose to take the nationality. To contextualise the subject under analysis, the approach to political philosophy will be examined first of all under the EU framework in relation to linguistic and migration topics and the current trends in western countries. Secondly, the evolution of the state system on nationality and emigration in terms of linguistics will be analysed, which has led to the languages to be progressively incorporated as basic elements of social integration, as well as the issues that are still outstanding in this field. Finally, the linguistics policy used by the Generalitat Government of Catalonia in relation to immigration will be studied, paying special attention to the new Law 10/2010, of 7 May, on the reception of immigrants and returnees to Catalonia, the first of its type in our environment, which develops the role of languages as an integration element for immigrants.

Key words: immigration; autonomy; language nationality; integration.