



LASAGABASTER HERRARTE, IÑAKI. *DERECHO PÚBLICO EN EUSKAL HERRIA*. BILBAO: LETE ARGITALETXEA/IVAP, 2017, 484 P. ISBN: 978-84-617-9776-9

Antoni Milian i Massana*

Paraules clau: Dret lingüístic; dret públic; multilingüisme.

BIBLIOGRAPHICAL REVIEW OF

LASAGABASTER HERRARTE, Iñaki. *Derecho Público en Euskal Herria*. Bilbao: Lete Argitaletxea/IVAP, 2017, 484 p. ISBN: 978-84-617-9776-9.

Keywords: Language Law; Public Law; multilingualism.

Al lector de la *Revista de Llengua i Dret* tal vegada el sorprendrà el fet que, en aquest apartat de «Recensions i notícies bibliogràfiques», s'hi publiqui la recensió d'un volum dedicat, com ho anuncia el títol del llibre, al dret públic, quan resulta que l'objecte d'estudi de la *Revista* consisteix específicament i exclusiva en la llengua del dret i el dret de la llengua.

L'explicació, tanmateix, és fàcil: el capítol segon de l'obra conté un extens epígraf, el IV, que tracta del règim jurídic de la llengua a Euskal Herria. En conseqüència, per bé que només sigui una part del llibre la que versa sobre el dret lingüístic, paga la pena fer-ne esment. És cert que molts tractats de dret públic i de dret constitucional contenen unes pàgines dedicades a l'estudi de l'oficialitat de les llengües i al seu règim jurídic, i que, malgrat això, normalment no són objecte de notícia en aquesta *Revista*. Per què, llavors, publicar-hi ara aquesta recensió? Doncs perquè s'hi fa un tractament extens, complet i aprofundit, cosa gens habitual en aquella mena d'obres que sovint hi passen de puntetes; un tractament valuós que s'explica per la sòlida formació de l'autor en la matèria, el qual disposa d'una obra consistent sobre dret lingüístic.

* Antoni Milian i Massana, catedràtic de dret administratiu a la Universitat Autònoma de Barcelona, antoni.milian@uab.cat.

Citació recomanada: MILIAN I MASSANA, Antoni. «LASAGABASTER HERRARTE, Iñaki. *Derecho Público en Euskal Herria*. Bilbao: Lete Argitaletxea/IVAP, 2017, 484 p. ISBN: 978-84-617-9776-9». *Revista de Llengua i Dret, Journal of Language and Law*, núm. 69 (juny 2018), p. 314-318, DOI: [10.2436/rld.i69.2018.3136](https://doi.org/10.2436/rld.i69.2018.3136).

Iñaki Lasagabaster Herrarte, catedràtic de dret administratiu a la Universitat del País Basc, és autor d'una obra enorme, tant pel que fa al nombre de llibres i articles acadèmics relacionats amb el dret públic que comprèn, com per la gran varietat de temes diversos que abraça. Només cal repassar-ne la bibliografia prolífica, per adonar-se'n: ha estudiat en detall les fonts del dret; els principis de supletorietat i prevalença; les relacions especials de subjecció; nombrosos aspectes de l'ordenament autonòmic; qüestions relacionades amb els mitjans de comunicació; l'ordenació del territori i el dret ambiental; o, per no allargar més la llista, els drets fonamentals i les llibertats públiques, el Conveni Europeu de Drets Humans inclusivament, un conveni, per cert, profusament comentat en una obra dirigida per ell. A més, la temàtica d'alguns dels treballs que ha publicat fa ben palès l'arrelament de l'autor en la societat a la qual pertany, i mostren el seu compromís davant dels reptes que hi emergeixen, que mai no defuig. En són exemples, entre altres, les monografies *Derecho de manifestación, representación política y juez penal*,¹ i *Consulta o referéndum. La necesidad de una nueva reflexión jurídica sobre la idea de democracia*.² Per cert, aquests temes segueixen sent de rigorosa actualitat, vistes les demandes polítiques fetes aquests darrers anys des de Catalunya i la resposta, judicial en lloc de política, que hi dona l'Estat espanyol. Ja he avançat que el professor Iñaki Lasagabaster Herrarte és també autor de contribucions notables en el camp del dret lingüístic. En destaco les següents: «*El euskera y los medios de comunicación en la Comunidad Autónoma del País Vasco*»,³ «*El euskera en los documentos notariales*»,⁴ «*Las lenguas oficiales en los registros administrativos. La colaboración entre Administraciones, interconexión electrónica e intercambio de datos, documentos y certificaciones entre Administraciones*»,⁵ i «*Articles 15 to 17. Application of the Charter*».⁶

El llibre *Derecho Público en Euskal Herria* es divideix en quatre capítols, precedits d'una presentació breu en la qual se'ns adverteix de la finalitat de l'obra: «*describir las categorías jurídicas fundamentales que, desde la perspectiva del Derecho público, han encontrado o encuentran aplicación en Euskal Herria*» (p. 15). Fidels a aquest objectiu, els capítols desgranen aquelles categories segons la fesomia que han anat adquirint a Euskal Herria.

En el capítol primer, s'hi descriu la història política constitucional d'Euskal Herria, des del convenciment que, en el cas dels pobles sense estat, «*las categorías jurídicas también son deudoras de la historia y de los Estados concretos en que se encuentran*» (p. 15). Amb especial èmfasi en allò ocorregut els darrers anys, s'hi examinen amb atenció la Proposta d'un nou estatut polític de lliure associació amb l'Estat espanyol i la Llei 9/2008, de consulta, ambdues iniciatives desplegadas sota la presidència del Lehendakari Ibarretxe.

En el capítol segon s'estudien les categories bàsiques que, segons l'autor, s'apliquen als ens públics territorials: des de les que es troben en el fonament dels poders públics bascos (autonomia, drets històrics, dret a decidir i dret d'autodeterminació) fins al territori —el qual permet a l'autor exposar la qüestió irresolta, poc estudiada i poc coneguda, dels enclavaments que, en el cas del de Treviño, ha suscitat tres intents infructuosos d'integració, malgrat que la voluntat de la població sembla ser majoritàriament favorable a pertànyer a la província d'Àlaba—,⁷ la ciutadania i els seus drets, el règim jurídic de la llengua —aquest és l'apartat al qual dedicaré el gruix de la recensió— i els símbols.

1 LASAGABASTER HERRARTE, Iñaki. *Derecho de manifestación, representación política y juez penal*. Oñati: HAEE/IVAP, 2003.

2 LASAGABASTER HERRARTE, Iñaki. *Consulta o referéndum. La necesidad de una nueva reflexión jurídica sobre la idea de democracia*. Iruña-Bilbao: Lete Argitaletxea, 2008.

3 LASAGABASTER HERRARTE, Iñaki. «El euskera y los medios de comunicación en la Comunidad Autónoma del País Vasco». A: Edorta Cobreros (coord.). *Euskararen Lege-Araubideari Buruzco Jardunaldiak / Jornadas sobre el régimen jurídico del euskera* (1a ed.). Oñati: Herri Arduralaritzaren Euskal Erakundea / Instituto Vasco de Administración Pública, 1990, p. 209-233.

4 LASAGABASTER HERRARTE, Iñaki. «El euskera en los documentos notariales». *Revista Vasca de Administración Pública*, núm. 84 (2009), p. 135-166.

5 LASAGABASTER HERRARTE, Iñaki. «Las lenguas oficiales en los registros administrativos. La colaboración entre Administraciones, interconexión electrónica e intercambio de datos, documentos y certificaciones entre Administraciones». A: Antoni Milian i Massana (coord.). *Drets lingüístics, de debò? Els drets lingüístics en les actuacions administratives i en determinades activitats supervisades per les administracions* (1a ed.). Barcelona: Institut d'Estudis Autonòmics, 2012, p. 165-190.

6 LASAGABASTER HERRARTE, Iñaki. «Articles 15 to 17. Application of the Charter». A: Alba Nogueira López, Eduardo J. Ruiz Vieytez, Iñigo Urrutia Libarona (ed.). *Shaping language rights. Commentary on the European Charter for Regional or Minority Languages in light of the Committee of Experts' evaluation* (1a ed.). Strasbourg: Council of Europe Publishing, 2012, p. 517-532.

7 Per això, la subsistència d'aquest enclavament sembla que aniria en contra del principi democràtic. L'enclavament de Treviño, integrat pels municipis de Condado de Treviño i de La Puebla de Arganzón, es troba físicament dins de la província d'Àlaba, però forma part de la de Burgos. L'altre enclavament, el de Trucios, el compon el municipi del Valle de Villaverde (abans denominat

En el capítol tercer s'examinen i desenvolupen les institucions de la comunitat autònoma del País Basc (el Parlament, el Lehendakari, el Govern, la Comissió Arbitral, amb la funció de garantir les competències reconegudes als territoris històrics i amb un encaix complex en relació amb els òrgans jurisdiccionals i amb la justícia constitucional, l'Ararteko,...) i les de la comunitat foral de Navarra (el Parlament, el president del Govern, el Defensor del Pueblo,...); les unes i les altres sotmeses a una legislació diferent: singularment l'Estatut d'autonomia del País Basc i la Llei orgànica de reintegració i millorament del règim foral de Navarra. Pel que fa a Iparralde, la institucionalització feble i, d'altra banda, recent que hi existeix justifica que l'autor no s'hi entretingui.

Finalment, el capítol quart s'ocupa de la distribució de competències i els subsegüents decrets de transferències; dels diferents instruments jurídics de relació entre els diferents territoris d'Euskal Herria (relacions de cooperació i convenis entre la comunitat autònoma del País Basc i la comunitat foral de Navarra; relacions de cooperació entre aquestes comunitats i els territoris d'Iparralde, qüestió que permet abordar l'estudi de la cooperació transfronterera) i les possibilitats d'intervenció dels ens locals en aquestes relacions; i, encara, de la posició que ocupen els ens subestats en les institucions de la Unió Europea, fent referència a llur participació en la formació de la voluntat interna estatal, en el procediment d'elaboració de les normes europees i en el procediment d'execució d'aquestes.

Com ja he indicat, el règim jurídic de la llengua es desenvolupa en el capítol segon de l'obra: concretament, en el seu apartat IV, que comprèn les pàgines 186 a 223 del llibre. L'autor comença amb unes consideracions generals sobre la relació que existeix entre la llengua i el dret, les quals li permeten afirmar l'existència per a qualsevol persona d'un dret subjectiu a utilitzar la seva llengua, com també destacar la circumstància que els ordenaments poden atribuir a les llengües la condició de llengües oficials i de llengües nacionals. Tot seguit el llibre repassa el concepte de llengua oficial i els dos sistemes d'articulació de l'oficialitat de les llengües: el territorial i el personal. Mentre que el primer es revela especialment útil per a grups lingüístics concentrats geogràficament, el segon resulta adequat per als casos de dispersió dels membres de les comunitats lingüístiques. A partir d'aquí se'ns recorda que a l'Estat espanyol s'aplica el principi territorial al castellà i el principi personal a les llengües de les comunitats autònomes; aplicació, doncs, de principis diferents en l'un i en l'altre cas, amb la conseqüència que «*el modelo lingüístico está desequilibrado a favor del castellano*» (p. 190).

El llibre continua amb una breu referència a les normes que configuren el marc jurídic del règim lingüístic vigent al País Basc i a Navarra. De les normes internacionals, hi destaca la Carta europea de les llengües regionals o minoritàries; de les normes internes, hi ressalta lògicament la Constitució espanyola. D'aquesta darrera norma, posa en relleu el fet que el deure de conèixer el castellà interfereix la condició oficial de les altres llengües, de manera que en resulta «*una situación de asimetría entre el régimen de oficialidad del castellano y el de las otras lenguas oficiales*» (p. 191).

Una vegada exposat el marc, el llibre segueix amb el repàs dels preceptes jurídics lingüístics de l'Estatut d'autonomia del País Basc. El reconeixement de l'eusquera com a llengua pròpia pretén «*acentuar un componente de identidad*» (p. 192), per bé que «*de su propia existencia no se haya derivado consecuencia jurídica alguna*» (p. 192). Al respecte, encara hi afegeix que «*[e]n algún momento podría plantearse una preferencia de uso del euskara sobre otras lenguas, en base precisamente a esta característica, aunque esta posibilidad ha sido rechazada por el Tribunal Constitucional*» (p. 192), en concret, com s'indica en nota a peu de pàgina, en la STC 31/2010, especialment en el FJ 14. Les altres qüestions regulades a l'Estatut també mereixen el comentari de l'autor: la interdicció de la discriminació per raó de llengua; la regulació de l'oficialitat i el reconeixement de l'Academia de la Lengua Vasca / Euskaltzaindia com a institució consultiva oficial en tot allò que pertoca a l'eusquera; la previsió de la celebració de tractats o convenis que permetin establir relacions culturals amb els estats on s'integren territoris bascos o resideixen comunitats basques, amb l'objectiu de salvaguardar i fomentar l'eusquera; i, finalment, el precepte que estableix el coneixement de l'eusquera com a mèrit preferent per al nomenament dels magistrats, jutges i secretaris.

Villaverde de Trucíos), i pertany a la comunitat autònoma de Cantàbria, tot i estar dins de Biscaia.

Un cop examinat l'Estatut d'autonomia del País Basc, en el llibre s'analitza la Llei bàsica de normalització de l'ús de l'euquer, de 1982. Es tracta d'una anàlisi profunda, amb esment de la legislació reglamentària que la desplega i dels principals pronunciaments jurisprudencials que han eixit a partir de la seva aplicació. Aquesta part del llibre permet saber, en detall, el règim jurídic lingüístic que regeix en el País Basc en els sectors de les administracions públiques, de l'ensenyament, dels mitjans de comunicació i de l'Administració de justícia, i com en aquests s'hi projecta, en concret, l'oficialitat de l'euquer. Té, doncs, un valor especial, perquè ens permet, a través d'una exposició rigorosa, actualitzada i a la vegada sintètica, conèixer en detall el règim jurídic de l'euquer en els sectors ja esmentats, cosa que ens facilita adquirir una visió molt completa del règim lingüístic vigent al País Basc.

El llibre afronta després l'estudi del règim jurídic lingüístic de Navarra, i ho fa d'acord amb el mateix ordre que ha seguit per al País Basc: primer, una breu referència a la Llei orgànica de reintegració i millorament del règim foral de Navarra —Llei que, per a aquesta comunitat, a compleix una funció institucional similar a la dels estatuts d'autonomia de les altres comunitats autònomes—, i, a continuació, i de manera més extensa, l'examen de la llei que la desplega en matèria lingüística, o sigui la Llei foral del basc de 1986. Les observacions sobre la llei orgànica són breus, perquè la regulació en matèria lingüística que conté és escassa i pobra. Per exemple: restringeix el caràcter de llengua oficial del basc a la zona bascoparlant de Navarra, i remet la determinació concreta de les zones a una llei foral posterior. Força més llarg és, en canvi, el comentari de la Llei foral del basc, que és la llei que desplega la migrada regulació continguda en la Llei orgànica de reintegració i millorament del règim foral de Navarra, i de les normes reglamentàries que la desenrotllen. Aquesta part, seguint el mateix esquema que s'ha utilitzat per al País Basc, s'estructura també a través de sectors. En concret, s'hi repassen els sectors de l'Administració pública, de l'ensenyament i dels mitjans de comunicació. En tots, el reconeixement legal a favor del basc és molt migrat dins de les zones mixta i no bascòfona. Tan sols en la zona bascòfona el basc hi té reconegut un règim jurídic semblant al del castellà. Les enormes limitacions imposades al basc en les zones mixta i no bascòfona han estat objecte de nombrosos recursos judicials i, pel que fa concretament a la zona mixta, han merescut, fins i tot, una recomanació del Comitè de Ministres del Consell d'Europa encaminada a instar l'aplicació, en aquella zona, de la part III de la Carta europea de les llengües regionals o minoritàries.

El llibre acaba l'estudi del règim jurídic de la llengua amb l'anàlisi del règim de l'euquer vigent a Iparralde. En realitat, l'euquer amb prou feines hi gaudeix d'un règim jurídic. L'autor n'explica les causes, les reformes realitzades, que, en general, no han anat en la direcció adequada per corregir-les, i els reconeixements migrats amb què compta l'euquer. La causa, en termes jurídics, cal cercar-la en la concepció, arrelada, que consisteix a creure que el reconeixement d'una llengua altra que el francès en l'esfera pública aniria en contra dels principis d'indivisibilitat de la República, igualtat davant la llei i unitat del poble francès. Aquesta concepció prové històricament de la concepció jurídica basada en el principi d'un estat, un poble, una llengua; gràcies a la qual, el rei podia imposar en l'exercici de la sobirania la seva llengua, que era la llengua francesa, en les successives annexions territorials. Més tard, el francès passà a ser la llengua de la República, sense tampoc no deixar cap escletxa per a l'ús de les altres llengües en les relacions oficials. Això explicaria que «*en las 16 Constituciones que ha tenido el Estado francés, la lengua nunca ha sido objeto de regulación*» (p. 213). I és que anava *de soi* que el francès hi era la llengua oficial. No va ser fins el 1992 que es va incorporar en la Constitució francesa un precepte que establia que la llengua de la República fos el francès.

Aquests darrers anys, la batalla per aconseguir un reconeixement legal per a les llengües altres que el francès parlades històricament a França ha passat, com explica l'autor, per demanar que l'Estat francès ratifiqui la Carta europea de les llengües regionals o minoritàries. Mentre que el Consell d'Estat hi apreciava fortes restriccions, limitacions i reserves, el Consell Constitucional s'hi va oposar taxativament en considerar que la Carta confereix drets que serien contraris als principis ja esmentats d'indivisibilitat de la República, igualtat davant la llei i unitat del poble francès. La posterior reforma constitucional, que ha consistit a introduir en la Constitució francesa un nou precepte que estableix que les llengües regionals pertanyen al patrimoni de França, no ha servit fins ara per fer possible la ratificació de la Carta, ni tampoc per definir algun estatus a favor d'aquestes llengües.

L'autor explica, a continuació, la situació de l'eusquera en l'ensenyament, en què la normativa permet l'aprenentatge i, fins i tot, l'ús vehicular, si bé amb restriccions i amb caràcter voluntari, i clou la part del llibre dedicada a la normativa lingüística per a Iparralde amb un comentari sobre el darrer intent de reforma constitucional endegat a França per tal de fer possible la ratificació de la Carta europea de les llengües regionals o minoritàries a través d'una habilitació expressa continguda en la pròpia Constitució.

Fins aquí el contingut del llibre que està dedicat al règim jurídic de la llengua. Com ja he dit al començament d'aquesta recensió, el llibre abraça moltes altres matèries: totes aquelles que he enumerat en fer esment dels quatre capítols que configuren el volum. Per suposat que el lector que llegeixi la part que tracta del règim jurídic de la llengua, també llegirà amb fruïció la resta del llibre.

Tots els temes hi són tractats d'una manera rigorosa, compten amb una bibliografia àmplia que fa que la doctrina utilitzada sigui exhaustiva, i recullen abastament la jurisprudència dictada fins a finals del 2016, data de tancament del llibre, especialment la del Tribunal Constitucional espanyol.

En definitiva, el lector que decideixi llegir el llibre, es trobarà sens dubte davant d'una obra important, que aprofundeix els temes que tracta, que és sistemàtica i que no defuig cap de les grans qüestions que la matèria estudiada suscita; en altres paraules, llegirà una obra que l'enriqueix i de la qual traurà profit. Cal, per tant, congratular-nos per l'aparició del llibre, i cal, per suposat, felicitar l'autor i els editors. L'obra la publica Lete Argitaletxea amb la col·laboració de l'Institut Vasco de Administración Pública / Herri Ardularitzaren Euskal Erakundea (IVAP). Per cert, som davant d'una edició molt acurada, aspecte que també convida a llegir el llibre, cura amb la qual ja estem familiaritzats aquells qui hem llegit altres monografies de la col·lecció Lete Juridikoa de l'editorial Lete. Val la pena esmentar que juntament amb l'edició en llengua castellana, Lete Argitaletxea també l'ha publicat en eusquera: *Zuzenbide Publikoa Euskal Herrian*.