DRET | | Actualitzat el 30/06/2020 a les 11:00

Qüestió de noms. A propòsit de les sentències 704/2020 i 634/220 del Tribunal Suprem

Els documents en valencià/català entre les administracions de la Comunitat Valenciana, Catalunya i les Illes Balears són vàlids i no contradiuen la llei estatal de procediment administratiu comú

Façana de la seu del Tribunal Suprem, a Madrid. | Isaac Meler

El 17 i 19 de juliol de 2018 la Secció Quarta de la Sala Contenciosa Administrativa del Tribunal Superior de Justícia de la Comunitat Valenciana (TSJCV) va fer públiques quatre sentències (319/2018, 322/2018, 330/2018 i 333/2018) amb les quals anul·lava una part significativa del Decret 61/2017 del Consell, pel qual es regulen els usos institucionals i administratius de les llengües oficials de l'Administració de la Generalitat Valenciana. En termes generals, les sentències estaven estructurades sobre el principi de jerarquia lingüística, dominant a Espanya, que, cada vegada amb més intensitat des de 2010, tracta de **reforçar la preeminència del castellà sobre les altres llengües espanyoles** i desconfia de les mesures d'equitat en favor de la igualtat lingüística real, si més no entre les llengües espanyoles oficials.

El TSJCV i la qüestió de l'àmbit lingüístic del valencià
Entre moltes altres qüestions, el TSJCV anul·là els apartats o incisos dels articles 3, 12, 14, 21 i 26 del Decret que regulava les comunicacions oficials amb comunitats autònomes del mateix àmbit lingüístic. **Argumentava el tribunal que la Generalitat Valenciana feia ús d'un concepte extrajurídic en parlar d'àmbit lingüístic**, atès que no tenia suport en cap norma jurídica valenciana o estatal. Amb tot, la causa de l'anul·lació no era l'ús d'aquest concepte, sinó la consideració que el Decret no respectava el marc constitucional i envaïa competències estatals i, a més, no respectava la jerarquia normativa valenciana perquè suposadament contradeia el que estableix la Llei d'ús i ensenyament del valencià (LUEV).

Així, el TSJCV va resoldre que "amb independència de la naturalesa, concepte o consideració que es puga mantenir sobre el valencià i/o català [?] ?aquesta Sala no es defineix en aqueix punt? es jutja que el Decret impugnat contravé el sistema de fonts determinat en la Constitució, a part de no respectar el principi de jerarquia dins del subsistema normatiu autonòmic valencià". **Per al tribunal, regular la llengua usada en les relacions amb les comunitats autònomes del mateix àmbit lingüístic contradeia la competència estatal** per a determinar el procediment administratiu comú (article 149.1 18é de la Constitució) i, de manera concreta el que disposa l'article 15.3 de la Llei de procediment administratiu comú per a les administracions públiques (LPACAP) sobre que l'Administració pública instructora està obligada a traduir al castellà els documents, expedients o parts dels mateixos escrits en una llengua oficial diferent del castellà que hagen de tenir efecte fora del territori de la comunitat autònoma, llevat que haja de tenir efecte en el territori d'una comunitat autònoma on siga cooficial la mateixa llengua diferent del castellà, on no caldrà fer-ne la traducció. Segons el tribunal, la LPACAP no obri cap possibilitat perquè el legislador autonòmic ?menys encara al reglamentador? puga ampliar o matisar l'excepció de l'article 15.3 en cap sentit.

El segon argument del TSJCV afirmava que el Decret no respectava el principi de jerarquia normativa dins del subsistema normatiu autonòmic valencià, perquè va més enllà del que disposa la LUEV. Segons el tribunal, els articles 9 i 10 de la LUEV només determinen, respectivament que són vàlides i amb plena eficàcia jurídica totes les actuacions administratives realitzades en valencià en l'àmbit territorial de la Comunitat Valenciana i que, en el territori de la Comunitat Valenciana, tots els ciutadans tenen el dret de dirigir-se i relacionar-se amb la Generalitat, amb els ens locals i altres de caràcter públic, en valencià; però no hi hauria, per al TSJCV, cap referència als usos lingüístics fora de la Comunitat Valenciana en territoris pertanyents al mateix àmbit lingüístic.

[noticiadiariambautor]93/21[/noticiadiariambautor]

Analitzarem el primer argument del TSJCV posteriorment, quan considerem la sentència del Suprem; però val a dir que el segon dels arguments per a qüestionar la validesa del Decret del Consell és contradictori amb el primer i, per tant, podria considerar-se com una argumentació innecessària. Diu el tribunal que la LUEV només parla d'usos lingüístics administratius dins de la Comunitat Valenciana; però d'acord amb la seua argumentació anterior cap comunitat autònoma no pot fer cap referència a usos de la llengua pròpia oficial fora del territori de la comunitat autònoma en tot allò que estiga relacionat amb el procediment administratiu comú i les comunicacions administratives amb altres comunitats autònomes, ja que això envairia una competència estatal. En conseqüència, la qüestió no és que el Decret hipotèticament regula aspectes no considerats en la LUEV, cosa que seria discutible. La qüestió és que, segons el tribunal, si la LUEV o qualsevol altra llei valenciana fera referència a usos lingüístics en el procediment administratiu, no podria excedir el territori de la Comunitat Valenciana i només hauria de ser la legislació estatal, en aquest cas a través de la Llei de procediment comú per a les administracions públiques, la que podria permetre a la Generalitat Valenciana usar exclusivament el valencià en les relacions amb Catalunya i les Illes Balears; sempre que, d'acord amb les paraules del TSJCV, això no contradiga l'interès general i siga coherent amb la LPACAP, i val a dir que aquesta és una qüestió que el tribunal diu que no és objecte de ser jutjada.

Les sentències del Tribunal Suprem de 2020

En essència les dues sentències del TS que analitzem són idèntiques. Ens centrarem en els fonaments de dret que estan en la base de la decisió final. Així, el fonament segon estableix que la qüestió d'interès de la cassació és determinar si és conforme a dret l'anul·lació feta pel TSJCV de la frase de l'article 12.3 del Decret del Consell (en cursiva), i per extensió d'altres preceptes, que diu que els documents amb validesa legal fora de la Comunitat es redactaran en valencià i castellà, tret que es tracte de comunitats autònomes pertanyents al mateix àmbit lingüístic que el valencià, i en aquest cas només es redactaran en aquesta llengua. El TS estableix aquesta qüestió com l'única a considerar i n'exclou d'altres possibles, com ara les relatives a la denominació de la llengua pròpia de la Comunitat Valenciana, considerant que hi ha jurisprudència suficient sobre la qüestió del Tribunal Suprem i del Tribunal Constitucional (TC).

El fonament de dret tercer recorda els arguments del TSJCV que anul·laven la frase de l'article 12.3 del Decret objecte de cassació, on s'advertia que la norma contravenia el sistema de fonts determinat per la Constitució i el sistema normatiu autonòmic valencià. El TS anuncia que no valorarà si el Decret contradiu la LUEV, i finalitza recordant l'article 15.3 de la Llei de procediment administratiu comú de les administracions públiques.

El fonament de dret quart afirma que, en la distribució de competències establida per la Constitució, és competència exclusiva de l'Estat la regulació del procediment administratiu comú. En conseqüència, cap comunitat autònoma pot legislar sobre els efectes que poden tenir fora del seu territori els documents elaborats en la llengua pròpia de la comunitat i ha d'atenir-se al que disposa l'article 15.3 de la LPACAP.

Façana de la seu del Tribunal Superior de Justícia de la Comunitat Valenciana, a València. Foto: Poder Judicial

Finalment, el fonament de dret cinquè conclou que "la doctrina d'interès cassacional que fixa el tribunal es concreta en què l'art. 15.3 de la LPAC, dictat en l'àmbit de la competència exclusiva de l'Estat per a regular el procediment administratiu comú, ex art. 149.1.18 CE, proporciona la regla única i suficient respecte al règim general de traducció al castellà dels documents, expedients, parts dels mateixos o resolucions, redactats en una llengua cooficial d'una comunitat autònoma, quan hagen de fer efecte fora de l'àmbit territorial d'aquesta comunitat autònoma, i a més disposa que no serà necessària la seua traducció al castellà en el cas que la llengua cooficial en què estiguen elaborats els documents siga també la llengua cooficial en la comunitat autònoma en què hagen de tenir-ne". En conseqüència, l'article 12.3 del Decret del Consell ha de ser anul·lat per manca de cobertura competencial; i es confirmen, per tant, les sentències del TSJCV de 2018 pel que fa a les referències de les relacions en valencià amb les administracions públiques del mateix àmbit lingüístic.

Per valorar les sentències del TSJCV i el TS en allò que fa referència a la qüestió de l'àmbit lingüístic intentarem respondre tres preguntes i fer una reflexió final.

Per què s'anul·la la referència que fa el Decret del Consell a l'ús del valencià amb les administracions de l'àmbit lingüístic propi?
El fonament de dret cinquè de la Sentència 319/2018 del TSJCV estableix el criteri pel qual els preceptes que fan referència al concepte "àmbit lingüístic" en el Decret són anul·lats. L'argument de fons és discutible perquè legitima que la legislació bàsica debilite els principis d'autogovern lingüístic i la legislació sobre l'oficialitat de les llengües diferents del castellà. Ara bé, és un argument clar, ja que **el TSJCV considera que el Consell s'hauria extralimitat en la regulació**, perquè la competència sobre els usos lingüístics entre comunitats autònomes en el procediment administratiu comú correspon a l'Estat i no a les comunitats autònomes. I és això mateix, i no cap altra cosa, el

que ratifiquen les sentències 704/2020 i 634/220 del Tribunal Suprem.

Neguen el TSJCV i el TS l'existència d'un àmbit lingüístic comú valencianocatalà?
És cert que ni el TSJCV ni el TS es pronuncien en les seues sentències sobre si el valencià i el català són una mateixa llengua. Amb tot, entre els dos tribunals hi ha algunes diferències significatives.

Així, **el Tribunal Superior de Justícia de la Comunitat Valenciana evita reiteradament pronunciar-se sobre si hi ha un àmbit lingüístic comú valencianocatalà** i sobre si valencià i català són la mateixa llengua o no. I això malgrat que deambula sobre els arguments que justifiquen parlar d'àmbit lingüístic del valencià durant bona part de la Sentència 319/2018. A més, els fonaments jurídics que fonamenten anul·lar les parts del Decret que fan referència a l'àmbit lingüístic no tenen res a veure amb la significació i el valor d'aquest concepte. I, encara més, el TSJCV s'inhibeix de pronunciar-se a l'hora de determinar en quines llengües s'ha de comunicar la Generalitat Valenciana amb altres comunitats autònomes, i conclou dient que els usos lingüístics en aquestes relacions no poden contradir l'article 15.3 de la LPACAP, que com hem vist permet l'ús exclusiu de les llengües oficials pròpies en les relacions amb altres comunitats que tinguen la mateixa llengua oficial.

Per contra, les sentències del TS aclareixen de seguida que no és objecte d'interès cassacional determinar la naturalesa lingüística del valencià i el català i, per extensió, analitzar el concepte "àmbit lingüístic". I recorda, a més, que sobre aquesta matèria ja hi ha suficient jurisprudència del Tribunal Suprem i del Tribunal Constitucional.

En aquest sentit i seguint la línia argumental del TS, caldria recordar que la Sentència de 22 de novembre de 2011 d'aquest tribunal afirmava que, en tractar la qüestió de la naturalesa lingüística del "valencià", cal considerar dos elements diferenciats. D'una banda, s'havia de tenir en compte que la denominació de "valencià" és la que incorpora l'Estatut d'Autonomia de la Comunitat Valenciana per a referir-se a la llengua pròpia de la comunitat; i, d'una altra, científica o acadèmica, que considera que el "valencià" i el "català" són manifestacions i denominacions diferents del mateix sistema lingüístic (FD4). A més, aquesta sentència afirmava que el problema de si són o no llengües diferents no està resolt en l'estatut d'autonomia valencià (STC 75/1997), i "com que no té una solució normativa ha de ser considerat com un problema aliè al Dret que té la seua seu natural en l'àmbit científic o acadèmic, i això fa que per a la seua decisió hagen de seguir-se [?] els patrons que encarnen l'anomenada doctrina de la discrecionalitat tècnica; és a dir, cal atenir-se al que sobre aquest problema haja prevalgut en la doctrina científica" (FD5).

En altres paraules, **si l'àmbit acadèmic i científic diuen que el valencià i el català són la mateixa llengua, els tribunals ho haurien d'acceptar per la doctrina de la "discrecionalitat tècnica"**.
I val a dir, en aquest sentit, que tant la institució estatutària valenciana en matèria de llengua, l'Acadèmia Valenciana de la Llengua, com tots els departaments de filologia romànica de les universitats d'arreu del món han afirmat que el valencià i el català són la mateixa llengua.

Poden relacionar-se oficialment en valencià o català les administracions públiques de la Comunitat Valenciana, Catalunya i les Illes Balears sense contradir l'article 15.3 de la LPACAP?
Socialment, **s'ha interpretat que el TSJCV i el TS amb les seues sentències imposaven l'ús del castellà en les relacions oficials documentals entre les administracions de Catalunya, Comunitat Valenciana i Illes Balears**. Aquesta impressió es fonamenta en el fet que el TSJCV va anul·lar els preceptes que fan referència a les relacions en valencià amb les administracions de l'àmbit lingüístic, fet que ha ratificat el TS. Llavors, en la mesura que queda vigent la part dels articles del Decret 61/2017 que afirma que els documents adreçats fora de la comunitat autònoma s'han de redactar en castellà i valencià, semblaria que la Generalitat Valenciana té l'obligació, en tots els casos, de redactar les comunicacions amb valor oficial en les dues llengües en totes les relacions administratives que es tinguen amb qualsevol institució pública de fora de la Comunitat Valenciana.

En la nostra opinió, aquesta consideració no té fonament per diversos motius.

Primerament, perquè l'article 15.3 de la LPACAP seria per al TSJCV i el TS la norma màxima a tenir en compte en els usos lingüístics entre comunitats autònomes i es situaria per damunt de qualsevol llei o reglament dels sistemes normatius autonòmics (inclosos els estatuts d'autonomia, tot i formar part del bloc constitucional). I cal recordar que aquest article estableix que els documents oficials "si han de tenir efectes en el territori d'una comunitat autònoma en què siga cooficial aquesta mateixa llengua diferent del castellà, no caldrà traduir-los", **la Generalitat Valenciana i les institucions de la Comunitat Valenciana, Catalunya i les Illes Balears, en conseqüència, no tenen perquè traduir els documents en valencià/català al castellà**.

Cal insistir que el TSJCV anul·là les referències a les relacions en valencià amb les administracions de l'àmbit lingüístic propi, perquè contravé el sistema de fonts determinat en la Constitució, no perquè el valencià i català no siguen la mateixa llengua, ja que el Tribunal no es defineix en aquest punt, i remet als usos lingüístics entre comunitats autònomes al que estableix la llei estatal.

[noticiadiariambautor]93/81[/noticiadiariambautor]

Queda, doncs, la qüestió dels noms ("valencià" i "català"); però cal recordar que el TSJCV no es pronuncia sobre la identitat de la llengua pròpia valenciana i el TS remet, en aquesta qüestió, a la seua pròpia jurisprudència i a la del TC. I, al respecte, la sentència del Tribunal Suprem de 22 de novembre de 2011, adés citada, explicita que no està adequadament determinada en termes legals i normatius la identitat lingüística del valencià i el català, i que, per això, el dret i la jurisprudència s'haurien de limitar a seguir el criteri de la ciència i l'Acadèmia. Partint d'aquesta argumentació i tenint en compte el consens acadèmic i científic, **serien vàlids i no contradirien la llei estatal de procediment administratiu comú els documents en valencià/català entre les administracions de la Comunitat Valenciana, Catalunya i les Illes Balears**.

Això no obstant, per facilitar el treball d'interpretació jurídica i aclarir la dimensió legal i normativa sobre la llengua, a més d'avançar en la superació de la qüestió de noms, potser **fora recomanable que en lleis aprovades en cada un dels parlaments autonòmics de Catalunya, les Illes Balears i la Comunitat Valenciana s'inclogueren en un dels seus articles una referència a l'àmbit lingüístic propi de la llengua del país i a la doble denominació geogràfica de la llengua**, seguint, per exemple, la definició de "valencià" del Diccionari normatiu valencià de l'Acadèmia Valenciana de la Llengua.

Com buidar l'autogovern polític i lingüístic a través de la legislació bàsica estatal
Més enllà d'aquestes consideracions, el problema central de les sentències del TS i el TSJCV és que buiden de valor i sentit l'autogovern polític i, singularment, l'autogovern lingüístic que es deriva de l'article 3.2 de la Constitució. De fet, aquest no és un problema de les sentències que estem analitzant, sinó de bona part de la jurisprudència del TS i el TC dels últims anys, **sobretot després de la STC 31/2010 contra la reforma de l'Estatut d'Autonomia de Catalunya de 2006**. I un problema lligat, igualment, a l'ús abusiu de la dimensió lingüística en la legislació bàsica de l'Estat en matèries com la contractació pública, la publicitat, el procediment administratiu, el comerç o la seguretat alimentària per a reduir l'abast de les lleis lingüístiques autonòmiques i promoure-hi una posició de predomini i jerarquia del castellà sobre la resta de llengües oficials.

Quan l'article 3.2 de la Constitució estableix que "les altres llengües espanyoles seran també oficials en les respectives comunitats autònomes d'acord amb els seus estatuts", caldria entendre que la normativa que regule l'oficialitat i els usos lingüístics d'aquestes llengües correspon a les comunitats autònomes i, en qualsevol cas, tots els nivells de Govern (estatal, autonòmic i local) i totes les institucions que conformen l'Estat haurien de guiar les seues actuacions en la matèria en el reconeixement de l'autogovern lingüístic de les comunitats autònomes amb llengua pròpia, en el reconeixement de la diversitat lingüística espanyola sobre la base de l'article 3.3 de la Constitució quan afirma que "la riquesa de les diferents modalitats lingüístiques d'Espanya és un patrimoni cultural que serà objecte d'especial respecte i protecció" per part, s'entén, de tots els poders

públics.

Per contra, **la pràctica de la legislació bàsica de l'Estat** i, massa sovint de la jurisprudència, especialment en matèria lingüística, **ha anat menystenint la capacitat d'autogovern lingüístic** i ha erosionat significativament la legislació lingüística autonòmica, que és la base i el fonament per a defensar les llengües espanyoles diferents del castellà.

[noticiadiariambautor]93/61[/noticiadiariambautor]

Les sentències del Tribunal Suprem que comentem, com la regulació de la dimensió lingüística en la legislació bàsica de l'Estat, inclosa la llei de procediment administratiu, limiten les competències de la Generalitat Valenciana (i de tots els governs autonòmics amb llengua pròpia) per a determinar el marc jurídic de la llengua pròpia que hauria de respectar el que diu l'article 7.1.b de la Carta europea de les llengües regionals i minoritàries, signada i assumida plenament pel Regne d'Espanya, que afirma que **una llengua minoritària ha de poder determinar quin és el seu àmbit lingüístic de manera autònoma i sense interferències alienes**.

En les sentències analitzades, les ombres de la qüestió dels noms, la jerarquia lingüística i el neocentralisme són evidents, més enllà dels arguments jurídics. Joan Fuster va escriure en els anys seixanta del segle passat una reflexió sobre els problemes i les confusions que generaven els noms entre altres qüestions de la llengua, especialment entre els valencians, però també arreu del nostre àmbit o domini lingüístic. **Fora bo que les institucions valencianes, catalanes i balears, en aquests moments, coordinaren esforços per superar, des de la diversitat, la qüestió dels noms de la llengua**.

Aquest article ha estat publicat al Blog de la Revista de Llengua i Dret en data 25 de juny de 2020