

DRET LINGÜÍSTIC / GENERAL

L'Oficina de Drets Lingüístics de la Generalitat valenciana després de la Sentència 1357/2021 del Tribunal Suprem – Vicenta Tasa Fuster

Professora de Dret Constitucional i codirectora de la Càtedra de Drets Lingüístics de la Universitat de València

🕒 24 de febrer de 2022

El 22 de novembre de 2021 la Sala Contenciosa Administrativa del Tribunal Suprem feia pública la Sentència núm. 1357/2021, en resposta al recurs de cassació presentat per la Generalitat valenciana contra la Sentència de 22 de maig de 2020 del Tribunal Superior de Justícia de la Comunitat Valenciana, per la qual eren declarades contràries a dret parts nuclears del Decret 187/2017, de 24 de novembre, del Consell de la Generalitat, pel qual es regula el funcionament de l'Oficina de Drets Lingüístics (ODL).

D'aquesta manera, el Tribunal Suprem confirmava la decisió del TSJ valencià que havia anul·lat tots els articles i referències del Decret de creació de l'ODL valenciana referit a la recepció i la gestió de queixes i suggeriments que pogueren presentar-se per qualsevol persona privada o pública. La sentència del TSJ, ratificada pel TS, limitava les funcions i capacitat d'actuació de l'Oficina de Drets Lingüístics a l'assessorament i la informació a la ciutadania en totes aquelles consultes que hi haguera. En termes quantitius, els articles 5,7,10, 11, 12, 13 i 14 del Decret eren anul·lats en la seva totalitat i els articles 4, 6, 8, 9 i 16 ho eren parcialment.

Formalment, la Sentència afirma que els articles afectats són: l'1 (objecte i naturalesa de l'ODL), el 2 (àmbit d'actuació), el 3 (funcions) i el 15 (tramitació de consultes). Ara bé, tenint en compte que els articles 12 i 13 del Decret han estat anul·lats, els apartats 2, 3 i 4 de l'article 2 també estan directament afectats, així com els apartats 1 i 4 de l'article 2 que fan referència a la gestió de reclamacions, cal considerar que únicament queden plenament vigents els articles 1 i 15, que reproduïm tot seguit per mostrar a què ha quedat reduïda la capacitat d'acció de l'Oficina:



Article 1. Objecte i naturalesa

1. L'Oficina de Drets Lingüístics és la unitat administrativa adscrita a la direcció general amb competències en matèria de política lingüística que té com a objecte garantir els drets lingüístics de la ciutadania. L'ODL gestionarà les seues competències amb els mitjans materials i personals del servei en el qual s'integra.

2. Els drets lingüístics a què fa referència aquest decret són els que emparen i protegeixen l'ús de les llengües oficials reconegudes per l'Estatut d'autonomia de la Comunitat Valenciana.

Article 15.

Tramitació de les consultes

1. Les consultes per a sol·licitar assessorament sobre drets lingüístics i informació sobre el marc normatiu que els empara s'inscriuran en el registre de l'ODL, que contindrà informació de totes aquelles, de la seua tramitació i resposta.

2. Totes les consultes admeses per l'ODL han de ser tramitades i han de rebre una resposta per part d'aquest òrgan. En un termini màxim d'un mes des de la data d'entrada de la consulta en el registre general de la conselleria amb competències en matèria de política lingüística, les persones interessades seran informades respecte de l'estat de la seua tramitació. La comunicació de la resposta es regirà per les normes que regulen el tràmit de la notificació per als actes administratius.

Cal considerar que únicament queden plenament vigents els articles 1 i 15, així ha quedat reduïda la capacitat d'acció de l'Oficina de Drets Lingüístics.

Cal advertir que en la Sentència de 22 de maig de 2020 de la Secció Quarta de la Sala Contenciosa Administrativa del Tribunal Superior de Justícia de la Comunitat Valenciana, el TSJ desestimà la sol·licitud de l'Advocacia de la Generalitat de no admetre a tramitació el recurs contenciós administratiu que va donar lloc a la sentència, considerant que, tot i que havia estat presentat formalment per dues persones particulars, el recurs havia estat fet realment per un partit polític (PP), ja que les dues persones que presentaven el recurs eren diputades de les Corts Valencianes i el recurs havia estat anunciat per aquesta força política. L'Advocacia de la Generalitat estimava que això feia que el recurs presentat fora espuri i no haguera de ser acceptat. El Tribunal, però, no va tenir en consideració les tesis de l'Advocacia de la Generalitat i, a més, va acceptar la major part dels postulats de les persones recurrents.

En la sentència, l'argumentació del TSJ per a anul·lar elements nuclears del Decret, segons recorda la sentència del Tribunal Suprem, segueix una doble via.

D'una manera si més no estranya, el TSJ ha tingut en compte que, quan es tracta de l'àmbit privat, en la tramitació per l'ODL de les reclamacions no queden excloses explícitament les persones menors i no hi ha cap referència en el Decret a l'article 2.5 de la Llei orgànica 1/1996, de 15 de gener, de protecció jurídica del menor. Motiu pel qual una part dels preceptes del Decret serien nuls de ple dret.

Val a dir que el Tribunal Suprem no ha estimat rellevant aquesta línia argumental, la cita, però no la té en consideració, probablement perquè no tenia consistència, era massa forçada i no resistia una mínima comparació amb la pràctica totalitat de lleis i reglaments d'aplicació general en matèria de gestió de queixes i reclamacions, que no necessiten fer cap mena de referència explícita a la norma indicada per a ser vàlids.

El TS centra l'atenció en l'argumentació principal del TSJ, que entén que les actuacions derivades de les reclamacions i queixes, o l'actuació d'ofici de l'ODL per considerar que hi ha hagut una actuació que ha vulnerat els drets lingüístics, constitueixen actes administratius que no respecten les garanties, terminis i procediments establerts en la Llei 39/2015, d'1 d'octubre, del procediment administratiu comú de les administracions públiques.

El Tribunal Suprem, entén que l'argumentació del TSJ és adequada quan valora que en les actuacions de l'ODL, referida a reclamacions, queixes i suggeriments, el Decret no estableix un procediment administratiu tot i que en l'activitat hi ha un procés de registre, interpretació i qualificació jurídica del document que es presenta per la ciutadania, i això sense que s'hi considere cap tipus de control, inclòs el judicial.

El TS assumeix, així mateix, l'argumentació del Tribunal Superior de Justícia de la Comunitat Valenciana quan afirma que si bé és cert que l'Administració el que pretén fer amb la regulació de l'ODL és una

El TS centra l'atenció en l'argumentació principal del TSJ, que entén que les actuacions derivades de les reclamacions i queixes, o l'actuació d'ofici de l'ODL per considerar que hi ha hagut una actuació que ha vulnerat els drets lingüístics, constitueixen actes administratius que no respecten les garanties, terminis i procediments establerts en la Llei 39/2015, d'1 d'octubre, del procediment administratiu

funció pública de mediació i assessorament legítima, també ho és en la mesura que regula una activitat administrativa prèvia i diferent a la mera funció de mediació i assessorament. I, segons ambdós tribunals, aquesta activitat administrativa, com a mínim de forma implícita, genera veritables actes administratius al marge de qualsevol procediment i sense les garanties perquè els seus destinataris tinguin cap mena de procediment d'apel·lació i impugnació, i evita, així, qualsevol tipus de responsabilitat en l'actuació de l'Administració. Considera que amb això la norma atempta contra el mandat constitucional de submissió dels poders públics als principis de seguretat jurídica, responsabilitat i interdicció de l'arbitrarietat (article 9.3 de la CE).

comú de les administracions públiques.

El Tribunal Suprem acceptant i fent seua l'argumentació del TSJCV fa una interpretació extensiva de l'acte administratiu que pretén ser garantista dels drets de les persones físiques o jurídiques que pogueren ser objecte de queixa, reclamació o suggeriment. La tesi, tot i ser raonable en els seus fonaments jurídics formals, pot ser excessiva en el seu zel. Cal advertir que la regulació de l'ODL era semblant a la nombrosa reglamentació existent en totes les administracions públiques sobre els procediments de gestió de les queixes, reclamacions i suggeriments en les matèries administratives més diverses. Normes que no afecten de manera directa les persones físiques o jurídiques afectades, ni els seus drets, ni donen lloc a actes administratius en sentit estricte. Es tracta de mecanismes de suport i atenció a la ciutadania i de millora de la gestió dels serveis públics i de l'aplicació de les normes en l'àmbit social; en aquest cas, en matèria de drets lingüístics.

En la nostra opinió, el TSJ primer i el Tribunal Suprem després haurien d'haver tingut en compte els arguments de l'Advocacia de la Generalitat durant el procés judicial, els quals insistien en el fet que els procediments i la reglamentació recollida en el Decret de creació de l'ODL per a tractar les queixes, denúncies i reclamacions en matèria de drets lingüístics no eren substancialment diferents de les que regulen les queixes i suggeriments en els serveis generals de l'Administració de la Generalitat, en sanitat, educació, les universitats públiques, Ferrocarrils de la Generalitat i molts altres organismes públics d'arreu de l'Estat espanyol.

En la nostra opinió, el TSJ primer i el Tribunal Suprem després haurien d'haver tingut en compte els arguments de l'Advocacia de la Generalitat durant el procés judicial, els quals insistien en el fet que els procediments i la reglamentació recollida en el Decret de creació de l'ODL no eren substancialment diferents de les que regulen les queixes i suggeriments en els serveis generals de molts altres organismes públics d'arreu de l'Estat espanyol.

Així mateix, d'haver tingut una visió general més completa i integradora del sentit del decret de creació de l'ODL, el TSJ, en el seu dia, i encara més el Tribunal Suprem en la sentència, haurien d'haver distingit entre les actuacions davant d'administracions públiques i davant persones privades en els casos de queixes i reclamacions de drets lingüístics, i haver dut a terme, amb caràcter general, unes sentències més interpretatives i explicatives que derogatòries atés que el bé a protegir (els drets lingüístics) amb la creació de l'ODL mereix una atenció que les sentències ignoren. Unes sentències integradores i interpretatives haurien servit per a preservar els drets de les persones denunciades en les queixes i reclamacions i suggeriments, i també per protegir els drets lingüístics de la ciutadania; i, d'igual manera, haurien servit per a establir els límits i determinar les característiques precises que pot tenir l'Administració en aquest tipus de situacions. I, unes sentències d'aquesta mena potser limitant l'anul·lació als apartats del Decret que es refereixen a les

actuacions d'ofici de l'ODL davant de persones privades, que tenen un encaix tècnic més difícil en el decret, fins i tot en el cas que les sentències hagueren estat principalment interpretatives, cosa que no ha passat.

En aquest sentit, i per a significar la intencionalitat i les característiques de les tramitacions de les queixes, denúncies i suggeriments de l'ODL, els tribunals podien haver tingut en compte que l'Oficina de Drets Lingüístics de la Generalitat valenciana no era una iniciativa d'adamisme, ja que hi havia experiències similars des de feia més d'una dècada sense afectar drets ni garanties fonamentals de persones físiques o jurídiques de l'àmbit privat i menys encara en l'esfera pública i podien haver considerat, així mateix, que l'existència d'aquesta mena d'organismes administratius havia estat valorada positivament pel Consell d'Europa en els seus informes de seguiment del compliment, sempre insuficient, per part del Regne d'Espanya de la Carta europea de les llengües regionals o minoritàries.

Així, a principis de l'any 2005, la Generalitat de Catalunya en compliment dels plans de normalització lingüística decideix crear cinc oficines de garanties lingüístiques (OGL) amb seus a Barcelona, Girona, Lleida, Tarragona i Tortosa. Aquestes oficines no estan regulades per un reglament específic, sinó que els successius decrets d'estructuració dels departaments del Govern de Catalunya, les han anat ubicant en els departaments respectius. Actualment, el Decret 164/2019, de 16 de juliol, de reestructuració del Departament de Cultura, que en l'article 73, afirma que l'Oficina de Garanties Lingüístiques té rang orgànic de secció i les funcions següents: a) Atendre consultes, queixes o denúncies pel que fa a l'ús de la llengua catalana i trametre-les, si escau, als organismes competents; b) Oferir assessorament i recursos a les empreses o entitats objecte de queixa o denúncia, per facilitar-los l'ús del català; c) Proposar actuacions per afavorir l'ús del català en els àmbits que generen més queixes o consultes; d) Col·laborar amb els organismes de l'Administració de la Generalitat de Catalunya competents en matèria de protecció dels drets de les persones consumidores i usuàries i, en general, amb els departaments de l'Administració de la Generalitat de Catalunya en l'aplicació de la normativa lingüística en el seu àmbit.

Els tribunals podien haver tingut en compte que l'Oficina de Drets Lingüístics de la Generalitat Valenciana no era una iniciativa d'adamisme, ja que hi havia experiències similars des de feia més d'una dècada sense afectar drets ni garanties fonamentals de persones físiques o jurídiques de l'àmbit privat i menys encara en l'esfera pública.

Posteriorment, el Govern basc crea Elebide-Servei per a la Garantia dels Drets Lingüístics mitjançant el Decret 150/2008, de 29 de juliol, pel qual es crea Elebide –Servei per a la Garantia dels Drets Lingüístics– i s'estableix el règim de consultes, suggeriments i queixes, que entre les seues funcions té, entre d'altres i com s'afirma en el títol de la norma, les d'articular mecanismes per a la defensa i garantia dels drets lingüístics, recollir i tramitar queixes i fer suggeriments, per vulneració de drets lingüístics o perquè del seu exercici se n'han derivat conseqüències negatives. Unes funcions que també són essencials i similars en l'Oficina de Defensa dels Drets Lingüístics a les Illes Balears creada pel Decret del Govern balear 89/2019, de 29 de novembre; i que han estat anul·lades, en una interpretació extensiva de l'acte administratiu pel Tribunal Suprem, en el Decret 187/2017, de 24 de novembre, del Consell de la Generalitat, pel qual es regula el funcionament de l'Oficina de Drets Lingüístics (ODL).

Pot l'Oficina de Drets Lingüístics de la Generalitat valenciana recuperar la seua capacitat de gestionar queixes, denúncies, reclamacions i suggeriments? Sí, però necessitarà la cobertura d'una norma amb rang de llei que regule els procediments, afectacions i garanties en la tramitació i gestió d'aquestes accions, i això pot provocar una mutació en les característiques de la gestió o, si més no, uns procediments diferents als que ara duen a terme l'Oficina de Garanties Lingüístiques de Catalunya, l'Elebide basc o l'Oficina de Defensa dels Drets Lingüístics a les Illes Balears.

Vicenta Tasa Fuster

Professora de Dret Constitucional i codirectora de la Càtedra de Drets Lingüístics de la Universitat de València

Pot l'Oficina de Drets Lingüístics de la Generalitat valenciana recuperar la seua capacitat de gestionar queixes, denúncies, reclamacions i suggeriments? Sí, però necessitarà la cobertura d'una norma amb rang de llei que regule els procediments, afectacions i garanties en la tramitació i gestió d'aquestes accions.

◆ DRET LINGÜÍSTIC, GENERALITAT VALENCIANA, OFICINA DE DRETS LINGÜÍSTICS (ODL), TRIBUNAL SUPERIOR DE JUSTÍCIA DE LA COMUNITAT VALENCIANA, TRIBUNAL SUPREM, VICENTA TASA FUSTER