



81

Drets lingüístics, de debò?

Els drets lingüístics en les actuacions administratives i en determinades activitats supervisades per les administracions



DRETS LINGÜÍSTICS, DE DEBÒ?

Col·lecció
Institut
d'Estudis
Autonòmics

81

DRETS LINGÜÍSTICS, DE DEBÒ?

**Els drets lingüístics en les actuacions
administratives i en determinades activitats
supervisades per les administracions**

SEMINARI

Barcelona, 2 de desembre de 2011

**Antoni Milian i Massana (coord.)
Vicenç Aguado i Cudolà
Iñaki Lasagabaster Herrarte
Alba Nogueira López
Iñigo Urrutia Libarona**



Generalitat de Catalunya
Departament de Governació
i Relacions Institucionals
Institut d'Estudis Autonòmics

BARCELONA

2012

La publicació d'aquest llibre no implica cap responsabilitat sobre el seu contingut per part de l'IEA.

No es permet la reproducció total o parcial d'aquesta publicació, inclòs el disseny, ni l'emmagatzement ni la transmissió per qualsevol forma o mitjà sense l'autorització prèvia del titular del *copyright*.

Fotografia de la coberta: Palau Centelles, Barcelona (segle XVI).
Detall escultòric a la base de l'arc del replà d'entrada a la planta noble.

© **2012 Generalitat de Catalunya. Institut d'Estudis Autònoms**

Primera edició: novembre de 2012

ISBN: 978-84-393-8984-2

Dipòsit legal: B.33318-2012

Maquetació: El Tinter, SAL (empresa certificada ISO 9001, ISO 14001 i EMAS)

SUMARI

PRESENTACIÓ	
ANTONI MILIAN I MASSANA	9
CAMBIO DE PARADIGMA EN EL CONTROL ADMINISTRATIVO DE ACTIVIDADES Y DERECHOS LINGÜÍSTICOS	
ALBA NOGUEIRA LÓPEZ	11
LAS CUOTAS LINGÜÍSTICAS EN LOS SERVICIOS DE COMUNICACIÓN AUDIOVISUAL Y EN EL CINE	
IÑIGO URRUTIA LIBARONA	37
VALIDESA I EFICÀCIA DE LES NOTIFICACIONS I LES COMUNICACIONS, SEGONS LA LLENGUA OFICIAL UTILITZADA	
ANTONI MILIAN I MASSANA	89
LES LLENGÜES OFICIALS EN ELS PROCEDIMENTS ADMINISTRATIUS, AMB PARTICULAR REFERÈNCIA ALS PROCEDIMENTS TRAMITATS PER MITJANS ELECTRÒNICS	
VICENÇ AGUADO I CUDOLÀ	119
LAS LENGUAS OFICIALES EN LOS REGISTROS ADMINISTRATIVOS. LA COLABORACIÓN ENTRE ADMINISTRACIONES, INTERCONEXIÓN ELECTRÓNICA E INTERCAMBIO DE DATOS, DOCUMENTOS Y CERTIFICACIONES ENTRE ADMINISTRACIONES	
IÑAKI LASAGABASTER HERRARTE	165

PRESENTACIÓ

Aquests darrers anys, l'Institut d'Estudis Autonòmics ha volgut tractar de manera periòdica, dins dels seminaris que organitza regularment, temes relacionats amb el dret lingüístic.

Aquest volum recull les ponències del quart seminari dedicat íntegrament a aquesta matèria. En els seminaris anteriors, en particular en els dos darrers, s'havien estudiat aspectes generals, o específics de gran abast, cosa que afavoria l'exposició dels principis i criteris que s'apliquen en el dret lingüístic, però deixava de banda aspectes puntuals i concrets que se'n podien derivar.

Amb el seminari *Drets lingüístics, de debò? Els drets lingüístics en les actuacions administratives i en determinades activitats supervisades per les administracions*, celebrat el 2 de desembre de 2011, s'ha volgut penetrar en el desplegament d'alguns d'aquells principis i criteris. L'anàlisi de la lletra menuda que els aplica en els supòsits concrets l'hem circumscrit, però, a determinades actuacions de les administracions públiques i a activitats supervisades o controlades per les administracions. En definitiva, s'ha volgut comprovar fins a quin punt els drets lingüístics reconeguts hi són realment efectius; en altres paraules, es tracta d'esbrinar si els drets lingüístics que emergeixen del marc constitucional-estatutari es tradueixen, en les actuacions i les activitats examinades, en un reconeixement merament retòric, o si, en canvi, pel que fa a l'efectivitat, constitueixen drets lingüístics de debò.

Per això, en el seminari, i ara en el llibre que en recull les ponències, s'hi varen analitzar i s'hi analitzen qüestions com les següents: L'acte administratiu notificat en una llengua oficial altra que l'escollida pel destinatari, ¿és invàlid? ¿és ineficaç? ¿Es respecten els drets lingüístics en els procediments en què hi intervenen diferents administracions? ¿Hi són respectats en la col·laboració entre administracions, com, per exemple, en l'intercanvi de dades dels registres? ¿Com influeix en tot això l'administració electrònica? ¿És possible la intervenció lingüística en els serveis després de la transposició de la Directiva 2006/123, relativa als serveis? O, encara, ¿és possible establir quotes lingüístiques en el sector radiofònic i televisiu,

i en el del cinema? Una rastellera de preguntes, a les quals, entre d'altres, s'intenta respondre en les pàgines que el lector té ara a les mans (o en pantalla, a través del web de l'Institut).

Em plau expressar el meu agraïment als ponents del seminari, per haver-ne acceptat la invitació: a la Dra. Alba Nogueira López, professora titular de dret administratiu de la Universitat de Sant Jaume de Compostel·la (acreditada catedràtica), al Dr. Iñigo Urrutia Libarona, professor de dret administratiu de la Universitat del País Basc, al Dr. Vicenç Aguado Cudolà, professor titular de dret administratiu de la Universitat de Barcelona (acreditat catedràtic), i al Dr. Iñaki Lasagabaster, catedràtic de dret administratiu de la Universitat del País Basc. I vull expressar també la meua gratitud al Dr. Carles Viver Pi-Sunyer i a la Dra. Mercè Corretja Torrens, director i cap de l'Àrea de Recerca de l'Institut d'Estudis Autònoms, respectivament, per haver-me encarregat la coordinació del seminari.

ANTONI MILIAN I MASSANA

CAMBIO DE PARADIGMA EN EL CONTROL ADMINISTRATIVO DE ACTIVIDADES Y DERECHOS LINGÜÍSTICOS

ALBA NOGUEIRA LÓPEZ

*Profesora titular de Derecho Administrativo,
acreditada Catedrática,
Universidad de Santiago de Compostela*

SUMARIO: 1. Mercado interior y lengua. 2. Cambio de paradigma: Un mercado único de servicios. 3. Las excepciones: razones imperiosas de interés general. 4. La simplificación administrativa en un Estado complejo plurinivel. 5. Los cambios a los que debe adaptarse la regulación de los derechos lingüísticos. ¿Control *ex post*? 6. Los derechos de los consumidores/hablantes en un mercado único. 7. Los derechos lingüísticos en la regulación autonómica de transposición de la Directiva 2006/123/CE. 7.1. Catalunya: la Ley de Política Lingüística en el retrovisor. 7.2. País Vasco: tardía transposición con anecdótica presencia de los derechos lingüísticos. 7.3. Dualidad gallega. 7.4. Illes Balears: referencias a la lengua en comercio y turismo. 7.5. Navarra: la traducción no jurada ¿también para el euskera? 7.6. Andalucía: la protección del castellano en materia de turismo. 8. Conclusiones.

1 · Mercado interior y lengua

El proceso de integración europea avanza poniendo un acento cada vez mayor en las libertades económicas y situando en un segundo plano el respeto de los derechos sociales y culturales. Los derechos lingüísticos reconocidos en muchos Estados miembros corren el riesgo de decaer ante el empuje legal y jurisprudencial que se concede a la libertad de circulación

Este trabajo se realiza en el marco de los proyectos «Competencias Autonómicas y Control Administrativo de Actividades en materia de Prestación de Servicios» (Xunta de Galicia. Incite 09 202 287 PR) y «Derecho Ambiental y Libertad de Servicios en el Mercado Interior: Nuevos Retos, Transformaciones y Oportunidades» (DER2010-19343).

de mercancías, de establecimiento y de prestación de servicios. Como afirmaba De Witte la profundización en el mercado interior tiene un «impacto» negativo restringiendo la autonomía para regular la lengua.¹ En aras de la articulación del mercado interior se acotan restrictivamente los derechos reconocidos y se introducen límites a su actuación. Las razones imperiosas de interés general —entre las que se encuentra la protección de la lengua— con la interpretación que de ellas ofrece el Tribunal de Justicia de la UE constituirían el parámetro de validez de ciertos derechos frente a la fuerza expansiva de las libertades comunitarias.

En este contexto parece claro «el riesgo de que la Unión Europea, con la excusa de la unidad de mercado y la necesidad de garantizar la libre circulación de mercancías, culmine, para las lenguas oficiales regionales y el conjunto de lenguas minoritarias, la labor asimiladora que (...) iniciaron ya a mediados del siglo XVIII los Estados-nación».²

La aprobación de la Directiva 2006/123/CE relativa a los servicios en el mercado interior, conocida como Directiva Bolkestein, actúa como un catalizador de este proceso y, en concreto en el Estado español su transposición «ambiciosa» introduce un verdadero cambio de paradigma en la actividad administrativa de control de actividades —no exclusivamente de servicios— con claras implicaciones para los derechos lingüísticos de los ciudadanos y las vías de protección desde las Administraciones públicas.³ La pretensión de que el régimen administrativo de control de inicio de actividades se realice mediante un título jurídico válido para todo el territorio estatal y que, a su vez, se evite que los prestadores comunitarios dupliquen controles ya realizados en su país de origen y puedan realizar las gestiones administrativas pertinentes mediante la Administración electrónica, tiene unas conexiones lingüísticas evidentes.

1 De Witte, B., «Common market freedoms versus linguistic requirements in the EU States», en Milian i Massana, De Witte, Woehrling, Urrutia Libarona, Orriols i Sallés, *Mundialització, lliure circulació i immigració, i l'exigència d'una llengua com a requisit*, Institut d'Estudis Autonòmics, Barcelona, 2008, p. 110.

2 Milian i Massana, A., *Público y privado en la normalización lingüística*, Atelier, Barcelona, 2000, p. 82.

3 Sobre el carácter expansivo de la transposición de la Directiva en España tanto por aplicarse a actividades fuera del sector servicios como por restringir las opciones normativas que permitía la Directiva de Servicios *vid.* Nogueira López, A., «Crisis económica y cambios estructurales en el régimen de ejercicio de actividades ¿Reactivación económica o pretexto desregulador?», en Blasco Esteve, A., *El Derecho Público de la crisis económica transparencia y sector público hacia un nuevo derecho administrativo*, INAP 2012.

2 · Cambio de paradigma: Un mercado único de servicios

En el camino de construir un mercado único de servicios la Directiva de Servicios pretende actuar como palanca para la garantía de la libertad de prestación y establecimiento. Frente a las aproximaciones realizadas con anterioridad, la Directiva Bolkestein abandona el enfoque sectorial y aborda en una norma transversal la lucha contra los atrancos que supuestamente impedirían a prestadores comunitarios ofrecer sus servicios en otros Estados miembros bien abriendo un establecimiento para ello, bien desplazándose temporalmente para realizar esa prestación.

Entre estos obstáculos la Directiva coloca en el punto de mira principalmente los burocrático-administrativos —autorizaciones, requisitos legales y organizativos, obligaciones de colegiación o inscripción en registros— que serían interpretados como elementos disuasorios para los prestadores extranjeros. Para evitar esto la Directiva decide proscribir o limitar sustancialmente buena parte de estos requisitos, con independencia de que se apliquen de forma indistinta a prestadores nacionales y extranjeros.

Hablamos de un cambio de paradigma porque el resultado esencial de la aplicación de la Directiva supone el desmontaje de una buena parte de las actividades administrativas de control preventivo de puesta en marcha de actividades y su sustitución por un control *a posteriori* en caso de que se aprecien irregularidades en el funcionamiento de estas actividades.

Los pilares fundamentales de la Directiva de Servicios son un cambio en las técnicas de intervención prohibiendo el uso de la autorización administrativa, salvo que se demuestre que son necesarias, no-discriminatorias y proporcionales. Las autorizaciones se substituirían por técnicas «menos invasivas» en la esfera privada como son las comunicaciones previas. En ellas no hay que esperar a que la Administración dicte un acto administrativo para poder proceder al inicio de la actividad y es el particular el que debe asumir la responsabilidad de conocer el ordenamiento jurídico aplicable y las eventualidades que su desconocimiento pueda provocar sin un título administrativo que le aporte seguridad jurídica.

La Directiva también se asienta sobre una generalización del silencio positivo que, unido a la sustitución de técnicas de intervención, facilita la puesta en marcha de actividades pero también pone en riesgo la protección de otros valores dignos de protección en caso de que los interesados obvien estos intereses.

Finalmente la Directiva tiene su tercer pilar en un amplio proceso de simplificación administrativa asentado sobre la extensión de la E-Administración y la creación de ventanillas únicas que deberían permitir a los prestadores obtener información y realizar todos los trámites administrativos sin necesidad de desplazarse al país de realización de la prestación.

No procede aquí extendernos sobre las implicaciones constitucionales y administrativas que se derivan de este proceso, que han sido abordadas con detalle en otros estudios,⁴ pero sí que es preciso profundizar en la dimensión que este cambio tiene en relación con los derechos lingüísticos.⁵

La posibilidad de que prestadores de otros puntos de un mismo estado o de otros estados miembros puedan establecerse o prestar sus servicios sin necesidad de tramitar un procedimiento de autorización, con amplias limitaciones para aquellos requisitos que se impongan que pueda entenderse que suponen obstáculos a su actividad, pone bajo la lupa los requisitos lingüísticos, por un lado, y obliga a modificar la forma de control de estos por parte de la Administración, por otro. En muchos casos no habrá ocasión de examinar el cumplimiento de la normativa lingüística hasta un momento avanzado del desarrollo de la actividad, puesto que el prestador habrá iniciado su actividad conforme a un sistema de control atenuado en un territorio distinto en el que esa normativa no rige, y sólo mediante un sistema de inspecciones de funcionamiento podrán detectarse los incumplimientos en el lugar que realiza su actividad. Desaparece el control preventivo para caminar hacia el control represivo con todas las consecuencias que esto plantea.

4 Vid. de la Quadra-Salcedo Fernández del Castillo, T., «La Directiva de Servicios y la libertad de empresa», *El cronista del Estado Social y Democrático de Derecho*, n.º 7/2009; de la Quadra-Salcedo Janini, T., «¿Quo Vadis, Bolkestein? ¿Armonización o mera desregulación de la prestación de servicios?», *Revista Española de Derecho Europeo*, 22/2007; Parejo Alfonso, L., «La desregulación de los servicios con motivo de la Directiva Bolkestein», *El Cronista del Estado Social y de Derecho*, n.º 6/2009; Parejo Alfonso, L., «La Directiva Bolkestein y la Ley paraguas: ¿Legítima el fin cualesquiera medios para la reconversión del Estado 'autoritativo'?', *Revista Española de Derecho Europeo*, 32/2009. Completa esa visión el riguroso análisis competencial interno que realiza Urrutia Libarona, I., *Marco jurídico del libre acceso a las actividades de servicios y su ejercicio en la Comunidad Autónoma del País Vasco*, IVAP, Oñati, 2010.

5 Una aproximación inicial a esta cuestión se había realizado en paralelo al proceso de transposición en Nogueira López, A., «Simplificación administrativa y régimen de control previo administrativo de actividades de prestación de servicios», *Revista Llingua i Dret*, n.º 52/2009, pp. 205-226

3 · Las excepciones: razones imperiosas de interés general

El mantenimiento tanto del régimen clásico de control de actividades mediante autorizaciones como ciertas excepciones al régimen de control que plantea la Directiva de Servicios, pasa por justificar su necesidad en virtud de la salvaguarda de aquellas razones imperiosas de interés general que la jurisprudencia del Tribunal de Justicia de la UE hubiera contemplado con la extensión y límites fijados en esa misma jurisprudencia. Es, por tanto, un *numerus apertus* de razones imperiosas de interés general, entre las que está la protección de la lengua, cuya interpretación queda también abierta. Urrutia, tras un estudio exhaustivo de la lengua como razón imperiosa de interés general en la jurisprudencia comunitaria, concluye que «las restricciones a las libertades económicas sobre la base de una política lingüística de fomento de las lenguas oficiales podrá admitirse siempre que resulte adecuada para garantizar la consecución de tal objetivo y no vaya más allá de lo necesario para alcanzarlo, es decir, la restricción de la libertad fundamental de circulación debe tener un objetivo legítimo y superar el test de proporcionalidad».⁶

La transposición de la Directiva de Servicios en el Reino de España ofrece en la Ley 17/2009, conocida como Ley paraguas, una relación más reducida⁷ de las razones imperiosas que recogía la Directiva olvidando la mención a la protección de la lengua nacional, entre otras razones imperiosas de interés general que se omiten y que, además, parece pretender interpretarlas como un *numerus clausus* frente a la clara vinculación a la evolución jurisprudencial y su carácter abierto en la norma comunitaria.⁸

6 Urrutia Libarona, I., «Defensa y promoción de las lenguas oficiales como razón imperiosa de interés general de la Unión Europea a la luz de la Jurisprudencia del TJCE», *Revista Vasca de Administración Pública*, nº 83/2009, p. 261.

7 «“Razón imperiosa de interés general”: razón definida e interpretada la jurisprudencia del Tribunal de Justicia de las Comunidades Europeas, limitadas las siguientes: el orden público, la seguridad pública, la protección civil, la salud pública, la preservación del equilibrio financiero del régimen de seguridad social, la protección de los derechos, la seguridad y la salud de los consumidores, de los destinatarios de servicios y de los trabajadores, las exigencias de la buena fe en las transacciones comerciales, la lucha contra el fraude, la protección del medio ambiente y del entorno urbano, la sanidad animal, la propiedad intelectual e industrial, la conservación del patrimonio histórico y artístico nacional y los objetivos de la política social y cultural» (art.3.11).

8 El considerando (40) de la Directiva 123/2006/CEE indica que: «El concepto de «razones imperiosas de interés general» al que se hace referencia en determinadas prescripciones de la

De forma aún mas restringida alguna legislación sectorial como la Ley 1/2010, de 1 de marzo, de reforma de la Ley 7/1996, de 15 de enero, de Ordenación del Comercio Minorista o la reforma operada en la Ley de Bases del Régimen Local por la Ley 2/2011 de Economía Sostenible limitan a un reducidísimo abanico de razones imperiosas de interés general la posibilidad de mantener las autorizaciones sin que entre ellas se encuentre la lengua.⁹ De este modo, el ya de por si discutible enfoque de la Directiva de Servicios obligando a un cambio de modelo de control de actividades, sin que necesariamente el vigente impida el establecimiento o prestación de prestadores comunitarios, se restringe aún mas impidiendo el control preventivo de actividades comerciales y locales mediante autorización admi-

presente Directiva ha sido desarrollado por el Tribunal de Justicia en su jurisprudencia relativa a los artículos 43 y 49 del Tratado y puede seguir evolucionando». La Directiva las define como: «razón reconocida como tal en la jurisprudencia del Tribunal de Justicia, incluidas las siguientes (art.4.8)».

- 9 Ley 1/2010, de 1 de marzo, de reforma de la Ley 7/1996, de 15 de enero, de Ordenación del Comercio Minorista: «Artículo 6. *Instalación de establecimientos comerciales*. 2. Los requisitos que se establezcan para la instalación de establecimientos comerciales atenderán conjuntamente a criterios basados en razones imperiosas de interés general relacionadas con la distribución comercial, como la protección del medio ambiente y del entorno urbano, la ordenación del territorio y la conservación del patrimonio histórico y artístico. En todo caso los requisitos, y en su caso los criterios de concesión de la autorización, deberán ser proporcionados, no discriminatorios, claros e inequívocos, objetivos, hechos públicos con antelación, predecibles, transparentes y accesibles».

Ley 2/2011 de Economía Sostenible. Artículo 41. Modificación de la Ley 7/1985, de 2 de abril, Reguladora de las Bases del Régimen Local. Se modifica la Ley 7/1985, de 2 de abril, Reguladora de las Bases del Régimen Local, en los siguientes términos:

Uno. Se añade un nuevo artículo 84. bis con la siguiente redacción:

«Artículo 84 bis.

Sin perjuicio de lo dispuesto en el artículo anterior, con carácter general, el ejercicio de actividades no se someterá a la obtención de licencia u otro medio de control preventivo. No obstante, podrán someterse a licencia o control preventivo aquellas actividades que afecten a la protección del medio ambiente o del patrimonio histórico-artístico, la seguridad o la salud públicas, o que impliquen el uso privativo y ocupación de los bienes de dominio público, siempre que la decisión de sometimiento esté justificada y resulte proporcionada. En caso de existencia de licencias o autorizaciones concurrentes entre una entidad local y alguna otra Administración, la entidad local deberá motivar expresamente en la justificación de la necesidad de la autorización o licencia el interés general concreto que se pretende proteger y que éste no se encuentra ya cubierto mediante otra autorización ya existente».

Dos. Se añade un artículo 84 ter con la siguiente redacción:

«Cuando el ejercicio de actividades no precise autorización habilitante y previa, las Entidades locales deberán establecer y planificar los procedimientos de comunicación necesarios, así como los de verificación posterior del cumplimiento de los requisitos precisos para el ejercicio de la misma por los interesados previstos en la legislación sectorial».

nistrativa salvo que sea necesario en virtud de un número muy limitado de razones imperiosas de interés general. No sería la lengua —y el control de cumplimiento de requisitos lingüísticos— una razón para el mantenimiento del régimen de control previo mediante autorización, de acuerdo con los enunciados de las normas internas, pese a que tanto la Directiva como, fundamentalmente, la jurisprudencia comunitaria ha admitido ésta como una razón imperiosa de interés general que podría amparar políticas públicas de ayuda o control administrativo reforzado.

Así lo refleja la Federación Española de Municipios y Provincias en un documento en el que enumera las «Normas municipales excluidas de la aplicación de la Directiva de Servicios» en la que expresamente se cita en primer lugar las «Ordenanzas relativas a la protección o la promoción de la diversidad cultural y lingüística y del pluralismo de los medios de comunicación, como las relativas al uso de una lengua determinada» amparándose en el artículo 1.4 de la Directiva y el Considerando 11 de este mismo texto normativo.¹⁰

No obstante, es preciso hacer mención a opiniones discordantes que tachan a los «obstáculos» lingüísticos de problemáticos para la defensa de la competencia y que, teniendo en cuenta la capacidad de influencia de la que gozan, deben ser valorados. El Consejo de la Comisión Nacional de Competencia¹¹ advertía en esa dirección colocando a la lengua, entre otros factores, como elementos externos al marco normativo propiamente de intervención en la economía frente a los que conviene actuar:

Hay además que procurar que el marco normativo sea eficiente porque, de lo contrario, la liberalización puede no tener los efectos esperados. Por marco normativo nos referimos aquí a cualquier tipo de medida que, aun no teniendo aparentemente como objeto directo la regulación de una actividad económica, pueda tener implicaciones sobre la actividad que los agentes económicos desarrollan. En este sentido, normas que tengan un objeto ajeno en principio a cuestiones económicas (prevención de riesgos laborales, protección de la salud de los ciudadanos o promoción del desarrollo de una lengua, ...) pueden tener implicaciones sobre la

¹⁰ http://cooperacionconcellos.deputacionlugo.org/portal_localweb/RecursosWeb/DOCUMENTOS/1/0_353_1.pdf

¹¹ Consejo de la Comisión Nacional de Competencia, *Estudio sobre el significado de una «buena regulación» desde el punto de vista de la competencia* (Resolución de 26 julio de 2008).

actividad de los agentes económicos y, por tanto, deberían también observar los principios de una regulación eficiente desde el punto de vista de la defensa de la competencia.

En definitiva, se aprecia una tensión entre los términos claros en los que se manifiesta la Directiva de Servicios de respeto a las previsiones lingüísticas y a las medidas de protección de las lenguas y la existencia de interpretaciones restrictivas de esta protección que consideran que debe ceder frente a consideraciones económicas ligadas a la libertad de circulación y competencia.

4 · La simplificación administrativa en un Estado complejo plurinivel

La garantía de la libertad de establecimiento y prestación para prestadores procedentes de otros países exige un reforzamiento de la Administración electrónica. La Directiva de Servicios establece un mandato claro en este sentido:

Artículo 6. Ventanilla única

1. Los Estados miembros garantizarán que los prestadores puedan llevar a cabo los siguientes procedimientos y trámites a través de ventanillas únicas:
 - a) todos los procedimientos y trámites necesarios para acceder a sus actividades de servicios, en especial las declaraciones, notificaciones o solicitudes necesarias para la autorización por parte de las autoridades competentes, incluidas las solicitudes de inscripción en registros, listas oficiales, bases de datos o colegios o asociaciones profesionales;
 - b) las solicitudes de autorización necesarias para el ejercicio de sus actividades de servicios.
2. La creación de ventanillas únicas no supone una interferencia en el reparto de funciones o competencias entre las autoridades competentes dentro de cada sistema nacional.

Estas ventanillas únicas con información clara, precisa y transparente tienen un evidente componente lingüístico por cuanto deben garantizar que esos prestadores pueden acceder en una lengua comprensible para realizar esos trámites. De hecho la propia Directiva 2006/123/CE advierte que esta

previsión no colisiona con la legislación lingüística que pueda disponer cada Estado miembro:

Art. 7.5. Los Estados miembros y la Comisión tomarán medidas complementarias para fomentar que en las ventanillas únicas pueda accederse a la información contemplada en el presente artículo en otras lenguas comunitarias. Esto no interferirá con la legislación de los Estados miembros sobre el uso de las lenguas.

Teniendo en cuenta el funcionamiento de la Administración electrónica hasta el momento, donde a duras penas las páginas de inicio de las Administraciones están en más de una lengua, parece quimérico pretender una extensión al conjunto de las lenguas comunitarias y oficiales del Estado.

La previsión de la Ley 11/2007, de Administración electrónica, en relación con el uso de las lenguas oficiales, ha tenido un desarrollo muy deficiente tras un lustro de aplicación.¹²

Una enmienda parlamentaria al proyecto de ley de transposición de la Directiva de Servicios finalmente incorporó una referencia a las otras lenguas oficiales del Estado en el art. 19.2. de la Ley 17/2009. Este artículo insta a las Administraciones Públicas a adoptar «medidas para que en la ventanilla única pueda accederse a la información contemplada en este artículo en castellano, en las lenguas cooficiales del Estado y en alguna otra lengua de trabajo comunitaria». A raíz de esta previsión el portal EUGO de información sobre los trámites en relación con la Directiva de Servicios está en las cuatro lenguas oficiales y en inglés, si bien se aprecian errores (ej. mezcla de lenguas) y discontinuidad cuando se enlaza con otras páginas para obtener información adicional. Por otra parte la información

12 Disposición adicional sexta. *Uso de Lenguas Oficiales.*

1. Se garantizará el uso de las lenguas oficiales del Estado en las relaciones por medios electrónicos de los ciudadanos con las Administraciones Públicas, en los términos previstos en la Ley 30/1992, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común y en la normativa que en cada caso resulte de aplicación.

2. A estos efectos, las sedes electrónicas cuyo titular tenga competencia sobre territorios con régimen de cooficialidad lingüística posibilitarán el acceso a sus contenidos y servicios en las lenguas correspondientes.

3. Los sistemas y aplicaciones utilizados en la gestión electrónica de los procedimientos se adaptarán a lo dispuesto en cuanto al uso de lenguas cooficiales en el artículo 36 de la ley 30/1992, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y el Procedimiento Administrativo Común.

que se ofrece es poco exhaustiva y se centra en los aspectos más empresariales (forma jurídica, requisitos administrativos, datos de contacto de las administraciones responsables) pero no permite, por ejemplo, conocer al prestador comunitario o de otras partes del Estado cuales son los requisitos lingüísticos que podrían aplicarse a la implantación de una actividad en un territorio con una lengua co-oficial.

5 · Los cambios a los que debe adaptarse la regulación de los derechos lingüísticos. ¿Control *ex post*?

El cambio en las técnicas de control de actividades supone que la intervención administrativa bascula de una intervención eminentemente preventiva a fórmulas de control *ex post*. El operador asume la responsabilidad de prestar sus servicios de acuerdo con el ordenamiento y la Administración remite la eventual comprobación de esos requisitos a la realización de inspecciones de funcionamiento y, en su caso, la sanción de las irregularidades. En ese contexto debe encuadrarse también el cumplimiento de las exigencias lingüísticas que puedan establecerse a los prestadores para garantizar los derechos lingüísticos de los usuarios.

La nueva regulación en el sector servicios, que en el Estado español ha desbordado este ámbito para extenderse, por ejemplo, a todo el control de actividades de competencia de los entes locales,¹³ generaliza el control a posteriori como forma preferente de intervención administrativa. Limita profundamente la exigencia de autorizaciones administrativas y prima la validez en todo el territorio del estado de los títulos habilitantes de inicio de actividades. Este conjunto de cambios dificulta un control de los requisitos lingüísticos por la vía de la comprobación preventiva de los proyectos de implantación de actividades y desplaza al momento de la inspección de funcionamiento esta vigilancia de las exigencias lingüísticas.

Los delicados equilibrios en los que se asientan los avances que ha experimentado la normativa lingüística en los últimos años buscando la

13 La Ley de Economía Sostenible en 2011, eliminaba de raíz todas las autorizaciones locales que no pudieran ampararse en cuatro razones imperiosas de interés general — medio ambiente, seguridad pública, salud, protección del patrimonio— o en la protección del dominio público. El Real Decreto-Ley 19/2012, de 26 de mayo, da un giro de tuerca más limitando como justificación del mantenimiento de autorizaciones locales la protección del patrimonio histórico-artístico y el dominio público.

extensión de la política de normalización, por ejemplo, al ámbito de las relaciones mercantiles y las actividades privadas, pueden sufrir un severo golpe con este cambio de paradigma. Parece claro que el elemento innovador que en su día tuvo la Ley 1/1998, de Política Lingüística de Cataluña, que fue no tanto «la consagración de medidas lingüísticas constrictivas para el ámbito privado, sino la sistematización y consolidación de tales medidas» como indicaba Milian i Massana, da ahora un nuevo giro de tuerca.¹⁴

Si ha sido una labor ardua avanzar en el camino de fijación de cuotas lingüísticas en emisiones o doblajes, de rotulación y atención al público, lo cierto es que los pequeños pasos dados —no exentos de polémica— han sido objeto de contestación cuando han conllevado una actuación correctiva por parte de la Administración.¹⁵ La confrontación de baja intensidad que han merecido otros ámbitos de la normalización lingüística ha sido y es mucho más agresiva frente a las sanciones lingüísticas. El paso de políticas de fomento a actividad de limitación administrativa, y especialmente, sancionadora aumenta el nivel de activismo contra la política lingüística. Sirva como ejemplo el proyecto de Ley de Comercio de Galicia remitido al Parlamento autonómico en la anterior legislatura por el gobierno bipartido que fue duramente atacado por fijar previsiones en cuanto a la atención lingüística de los usuarios y ha sido aprobado en esta legislatura por el nuevo gobierno con una ambigua previsión que encomienda a los poderes públicos promover la normalización en este ámbito. Del mismo modo se acaba de reformar el Estatuto de las Personas Consumidoras y Usuarias del País Vasco eliminando las sanciones previstas para las empresas que omitieran su obligación de atención y rotulación en euskera.¹⁶

14 Milian i Massana, A., «Algunes reflexions sobre les intervencions lingüístiques públiques constrictives en el sector privat a propòsit del capítol V de la Llei 1/1998, de 7 de gener, de política lingüística», *Revista de Llengua i Dret*, núm. 31/1999, p. 38.

15 Las dificultades de avanzar por una vía exclusivamente normativa lleva a que se formulen propuestas como las que realiza Canyelles, J.M., «Aproximació al respecte lingüístic des de la responsabilitat social de les empreses», *Llengua i Dret*, n° 54/2010, pp. 245-276.

16 El preámbulo de la Ley 2/2012, de 9 de febrero, de modificación de la Ley 6/2003, de Estatuto de las Personas Consumidoras y Usuarias explica este cambio con los siguientes argumentos: «Más allá de la imposición de deberes lingüísticos que se establecen a las entidades públicas y demás organizaciones vinculadas a la actividad pública, cuya exigibilidad cuenta con las previsiones de la Ley 10/1982, de 24 de noviembre, básica de normalización del uso del Euskera, y las medidas que conforme a la misma se han ido estableciendo, la posibilidad de que conforme a esos deberes lingüísticos se llegue a sancionar al sector privado puede asentar un rechazo y, en el futuro, un retroceso en los avances que ha ido paulatinamente experimentando el uso del euskera».

También conviene recordar, como señala Solé i Durany, «si bé les mesures de foment són comunament i pacíficament acceptades, les mesures obligatòries a favor de les llengües diferents del castellà són rebutjades per certa doctrina que guarda silenci respecte al fet que nombroses normes estatals, tant franquistes com de l'època democràtica, imposen forçosament el castellà, fins i tot als territoris amb una llengua pròpia diferent».¹⁷ El tránsito de medidas de fomento a medidas de limitación no ha sido fácil pero se adivina aún más compleja la garantía de las medidas de limitación a través de controles *ex post* —inspecciones y, en su caso, sanciones—, en vez de mediante controles preventivos que comprueben su cumplimiento como un requisito previo para realizar actividades.

6 · Los derechos de los consumidores/hablantes en un mercado único

Las repercusiones que el cambio de paradigma del control administrativo de actividades depara tiene un impacto redoblado en los derechos lingüísticos. Por un lado, como se ha señalado, desplazará en muchos casos —piénsese en los grandes establecimientos comerciales— la comprobación del cumplimiento de los requerimientos lingüísticos a una fase correctiva. Por otra parte la voluntad de que los títulos habilitantes de ejercicio de actividades tengan validez sin limitaciones territoriales o aplicación de requisitos que puedan suponer discriminaciones para prestadores foráneos que, además, deberán poder hacer trámites administrativos por vía electrónica, amplía el impacto lingüístico de esta normativa.

Se pretende que los prestadores europeos puedan realizar sin trabas su actividad —estableciéndose o realizando puntualmente prestaciones que no implican su radicación física en el país de destino— y que los usuarios puedan disfrutar de un mercado único de servicios. Lo cierto es que ese mercado se desarrollará en las lenguas que utilizan prestadores y consumidores, que pueden ser distintas. Tanto la contratación de servicios, como la propia atención al público o las eventuales reclamaciones que pueda provocar esa prestación se realizarán en un abanico mayor de lenguas si se camina hacia un mercado europeo.

17 Solé i Durany, J.R., «La intervenció lingüística de l'Administració en l'àmbit socioeconòmic», *Revista de Llengua i Dret*, núm. 45/2006, p. 184.

Las advertencias que realizan los considerandos iniciales de la Directiva en el sentido de que la apertura comunitaria de las actividades de servicios no prejuzgan o interfieren con las disposiciones internas sobre el uso de las lenguas, deberían validar un reforzamiento de las previsiones lingüísticas en la normativa administrativa y civil de protección de los consumidores y contractual.¹⁸ Sin embargo, la transposición de la Directiva de Servicios en el plano interno ha sido ambiciosa en el desbordamiento del ámbito de aplicación pero cicatera en cuanto a la adaptación de las estructuras internas al cambio de paradigma que implican. Especialmente la Ley 17/2009 de 23 de noviembre, sobre el libre acceso a las actividades de servicios y su ejercicio, que por su carácter transversal, no sectorial, de primera norma de transposición debería haber ofrecido soluciones para proteger a los usuarios de prestaciones que por su conexión comunitaria pueden ver ampliada una desprotección de sus derechos precisamente por razones lingüísticas.

Curiosamente la previsión que impone una mayor carga lingüística al prestador es aquella que tiene como «contraparte» a la Administración. Los prestadores deberán comunicar en la lengua o lenguas de la ventanilla única los cambios en las condiciones que determinaron el otorgamiento de los títulos habilitantes para prestar su actividad.¹⁹

Por el contrario parecen escasas las previsiones para adaptar las garantías de los usuarios de los servicios a un entorno europeo de prestación.

Así, si bien el artículo 22 incluye entre las obligaciones de información de los prestadores la de indicar la: «Lengua o lenguas en las que podrá formalizarse el contrato, cuando ésta no sea la lengua en la que se le ha ofrecido la información previa a la contratación» (art.22.2.k); lo cierto es

18 (52) El hecho de que deba ser posible efectuar a distancia esos mismos procedimientos y trámites requiere, concretamente, que los Estados miembros se aseguren de que se pueden realizar a nivel transfronterizo. Esta obligación de resultado no afecta a los procedimientos o trámites que, por su propia naturaleza, no se pueden realizar a distancia. Además, ello no interfiere con la legislación de los Estados miembros sobre el uso de las lenguas.

19 Artículo 28. Obligaciones de información de los prestadores. Sin perjuicio del deber de los prestadores de atender los requerimientos de información formulados por las autoridades competentes, deberán informar, a través de la correspondiente ventanilla única, de los cambios que afecten a las condiciones que determinaron el otorgamiento de la autorización. Dicha información se comunicará en la lengua o lenguas facilitadas en la ventanilla única.

que del conjunto de información que debe ser facilitada a los usuarios la ley en este mismo artículo 22.4 tan sólo requiere que se ponga a disposición «en alguna de las formas siguientes: a) En el lugar de prestación del servicio o de celebración del contrato. b) Por vía electrónica a través de una dirección facilitada por el prestador. c) Figurando dicha información en todo documento informativo del prestador que se facilite al destinatario y en el que se presenten de forma detallada sus servicios. d) Por vía electrónica a través de una página web», sin previsión expresa en relación con la lengua o lenguas en las que debe figurar. Cabría, por tanto, cumplir con esta previsión que ponga a disposición de los destinatarios de los servicios la información en una web radicada en su país de origen en la lengua de este país.

Por lo que respecta a las reclamaciones, el artículo 23 obliga a que la respuesta a estas deba realizarse en la lengua del contrato —no necesariamente la propia lengua— pero obvia establecer exigencias lingüísticas para el «número de teléfono, una dirección postal, número de fax o dirección de correo electrónico» a los que se pueden dirigir sus reclamaciones o peticiones de información lo que, sin duda, puede dificultar la propia decisión de presentar una reclamación.²⁰

La omisión de los aspectos lingüísticos en las reformas operadas en relación con la protección de los usuarios alcanza a los cambios en la legislación sectorial que introduce la segunda gran ley estatal de transposición estatal. La conocida como Ley Omnibus, la Ley 25/2009, de 22 de diciembre, de modificación de diversas leyes para su adaptación a la Ley sobre el libre acceso a las actividades de servicios y su ejercicio, introduce ciertas modificaciones al Texto Refundido de la Ley General para la Defensa de los Consumidores y Usuarios y otras leyes complementarias, pero tampoco parece apreciar el vector lingüístico como un elemento que puede ocasio-

20 Artículo 23. Obligaciones de los prestadores en materia de reclamaciones. 1. Sin perjuicio de lo dispuesto en el artículo 21 del Real Decreto Legislativo 1/2007, de 16 de noviembre, por el que se aprueba el Texto Refundido de la Ley General para la Defensa de los Consumidores y Usuarios y otras leyes complementarias, los prestadores pondrán a disposición de los destinatarios un número de teléfono, una dirección postal, número de fax o dirección de correo electrónico, con el fin de que éstos puedan dirigir sus reclamaciones o peticiones de información sobre el servicio prestado y comunicarán su dirección legal si esta no coincide con su dirección habitual para la correspondencia. 2. Asimismo, deberán dar respuesta a las reclamaciones a las que se refiere el apartado anterior en el plazo más breve posible y en cualquier caso antes de un mes desde que las mismas se hayan recibido por el prestador. 3. La respuesta se realizará en la misma lengua en la que se ha realizado el contrato.

nar desprotección de los usuarios tanto para obtener información, como para canalizar reclamaciones ante prestadores radicados entre otro Estado miembro con distinta lengua.

7 · Los derechos lingüísticos en la regulación autonómica de transposición de la Directiva 2006/123/CE

El amplio impacto normativo de la transposición de la Directiva de Servicios que preveían las memorias ministeriales en los momentos iniciales de este proceso incluía un extenso abanico de reformas en las normas autonómicas que regulan el acceso a actividades.

En el plano autonómico, el proceso de transposición autonómica ha sido efectuado con un cierto mimetismo de la Ley ómnibus estatal por parte de algunas Comunidades Autónomas — incluso en cuanto a la estructura y las normas afectadas —, como Galicia o Castilla y León. En cambio, se ha procedido de forma más ajustada y ciñéndose con pocas desviaciones de la normativa propiamente de servicios, (principalmente al comercio) por parte de Comunidades Autónomas, como Cantabria, Andalucía, Baleares. Canarias ha optado por una modificación separada de la Ley de Turismo y de la Ley de Comercio. Navarra ha procedido a aprobar una norma general de simplificación administrativa del acceso a actividades económicas que, no obstante, precisará desarrollos sectoriales. La Directiva de Servicios ha servido, por tanto, como palanca de impulso de procesos de simplificación administrativa no circunscritos a las actividades de servicios sino con un alcance más general tanto en la Administración General del Estado como en las Administraciones autonómicas y locales. En esa línea Cataluña ha aprobado, al margen del proceso de transposición sectorial de la Directiva, la Ley 26/2010, de 3 de agosto, de régimen jurídico y de procedimiento de las administraciones públicas de Cataluña, si bien en su exposición de motivos justifica la conexión en base a que «la Ley opta por extender la aplicación de dichas medidas a toda actuación administrativa, con la clara voluntad de contribuir a una mayor racionalización de nuestras administraciones públicas».

En estas normas podemos encontrar ciertas referencias a los aspectos lingüísticos de estas actividades y, en concreto, a los derechos lingüísticos de los ciudadanos. Aún así no parece haberse efectuado una reflexión o valoración global del impacto lingüístico que puede tener la generali-

zación de la libertad de establecimiento y prestación en los derechos de los ciudadanos.

7.1 · Catalunya: la Ley de Política Lingüística en el retrovisor

Las normas catalanas que de forma más directa abordan la transposición de la Directiva de Servicios omiten referencias a los derechos lingüísticos.

Así el Decreto-ley 1/2009, de 22 de diciembre, de ordenación de los equipamientos comerciales no incluye ninguna mención entre los requisitos que deben cumplir los establecimientos.

Tampoco tres textos normativos que si bien comparten la filosofía de la Directiva de Servicios no manifiestan ser normas de transposición de la directiva: la Ley 26/2010, de 3 de agosto, de régimen jurídico y de procedimiento de las administraciones públicas de Cataluña; la Ley 9/2011, de 29 de diciembre, de promoción de la actividad económica; y la Ley 10/2011, de 29 de diciembre, de simplificación y mejora de la regulación normativa.

No obstante la existencia de una norma transversal que contiene una regulación para la actividad privada como es la Ley de Política Lingüística permite obviar una regulación sectorial en ámbitos, por ejemplo, como el comercio. A nuestro juicio en todo caso la generalización del régimen de comunicación previa, frente a las autorizaciones, debería conducir a cambios en la intervención lingüística. Debería valorarse en qué medida sería conveniente que las comunicaciones previas se acompañen de una declaración responsable del prestador en el que se haga constar explícitamente que conoce la legislación lingüística aplicable a su ámbito de actividad y se compromete a cumplirla.²¹

21 Sobre el cambio que supone la sustitución de autorizaciones por comprobaciones previas y la naturaleza y efectos de estas *vid.* Esteve Pardo, J., «La deconstrucción y previsible recomposición del modelo de autorización administrativa»; Rodríguez Font, M., «Técnicas de control en la transposición de la Directiva de Servicios: comunicación previa y declaración responsable»; y, Nogueira López, A., «La Administración comprobadora: defensa de los intereses generales y desarrollo de las garantías de los ciudadanos», todos ellos en Nogueira López, A. (Dir.), *La termita Bolkestein. Mercado único vs. derechos ciudadanos*, Thomson Reuters-Civitas, 2012.

7.2 · País Vasco: tardía transposición con anecdótica presencia de los derechos lingüísticos

Euskadi ha abordado con gran retraso la adaptación de su ordenamiento a la Directiva de Servicios y ha procedido mediante su propia «ley ómnibus» a modificar un conjunto de normas que regulaban actividades sometidas a licencia. Sorprendentemente la única referencia a los derechos lingüísticos que incluye la ley es aquella que se afecta a una actividad escasamente relevante, la de control de calidad vitivinícola por entidades colaboradoras.²² Se introduce como un requisito para la homologación de estas entidades la necesidad de que atiendan a sus clientes en la lengua oficial que elijan. Como ha sucedido en la transposición estatal y en la de otras comunidades autónomas mediante leyes ómnibus la técnica legislativa de estas normas es deficiente y, en muchos casos, incoherente. Los cambios en la legislación sectorial no siguen una pauta común (ej. exigencia de autorización para actividades con un nivel de impacto semejante) y esto tiene su reflejo también en los derechos lingüísticos. Sólo azares o la even-

²² Ley 7/2012, de 23 de abril, de modificación de diversas leyes para su adaptación a la Directiva 2006/123/CE, de 12 de diciembre, del Parlamento Europeo y del Consejo, relativa a los servicios en el mercado interior (BOPV 30.04.2012)

Artículo sexagésimo cuarto.— Se modifica el apartado 2 del artículo 30, «Reconocimiento», de la Ley 5/2004, de 7 de mayo, de Ordenación Vitivinícola, que queda redactado en los siguientes términos:

«2.— Previamente al reconocimiento, se realizará un control del sistema de garantía de calidad y trazabilidad del producto propuesto, consistente en la emisión de un informe preceptivo que avale la conformidad sobre los contenidos de la documentación a adjuntar a la solicitud, contemplada en el artículo anterior, además de garantizar que el sistema de control propuesto es adecuado y suficiente.

El departamento competente en materia de agricultura del Gobierno Vasco homologará a las entidades que opten a la emisión del precitado informe de entre aquellas que lo soliciten y cumplan todos los requisitos siguientes:

- a) Tener personalidad jurídica propia y estar sometida a derecho privado.
- b) Tener permanentemente a su disposición recursos suficientes de personal cualificado y de infraestructura administrativa para llevar a cabo sus funciones.
- c) Acreditar una experiencia mínima de tres años en la realización de controles de calidad a productos agroalimentarios, sin perjuicio de que la entidad haya variado de forma jurídica durante dicho periodo, y siempre que la experiencia efectiva durante el mismo pueda ser acreditada mediante cualquier forma admitida en derecho.
- d) Estar acreditada por la Entidad Nacional de Acreditación (Enac) en el cumplimiento de las normas UNE-EN ISO/IEC 17020:2004 y UNE-EN 45011, o normas que las sustituyan.
- e) Garantizar el derecho que asiste a todas aquellas personas físicas y jurídicas que tengan relación con la entidad para ser atendidas en la lengua oficial que elijan.

tual preocupación por estos derechos en algún departamento autonómico parecen explicar preceptos como este que, en todo caso, muestran la ausencia de una visión de conjunto de los efectos que estas modificaciones podrían tener en los derechos lingüísticos.

Es cierto que en alguna de las normas modificadas existían preceptos referidos a los derechos lingüísticos con anterioridad que salvan en cierta medida la situación. Así por ejemplo la Ley 6/1994, de 16 de marzo, de ordenación del Turismo que se modifica con la Ley ómnibus vasca contenía una Disposición Adicional Sexta que remitía para esta cuestión a los derechos lingüísticos previstos en la Ley 6/2003, de 22 de diciembre, de Estatuto de las Personas Consumidoras y Usuarías, que, como comentamos *supra* acaba de ser reformada precisamente en este punto. No obstante en otras como la Ley 7/1994, de 27 de mayo, de la Actividad Comercial, la omisión de la regulación de los derechos lingüísticos de los usuarios tiene más relevancia teniendo en cuenta el papel que ha jugado la gran distribución comercial en el impulso de la normativa de servicios y la presión que siguen ejerciendo para una liberalización más amplia en el sector que puede hacer preciso clarificar las garantías que tienen los consumidores en las relaciones comerciales con cadenas de distribución comercial que en el futuro pueden operar conforme a un título habilitante obtenido en otras partes del Estado o en otros Estados miembros.

7.3 · Dualidad gallega

La transposición de la Directiva de Servicios en Galicia se realizó fundamentalmente a través de una ley ómnibus autonómica. La Ley 1/2010, de 11 de febrero, de modificación de diversas leyes de Galicia para su adaptación a la Directiva 2006/123/CE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 12 de diciembre de 2006, relativa a los servicios en el mercado interior (DOG de 23 de febrero) incluye una disposición adicional con contenido lingüístico:

Sexta.- Fomento del uso de la lengua gallega en la actividad de los prestadores de servicios.

1. Los prestadores de servicios que operen en territorio de la Comunidad Autónoma de Galicia, con independencia del lugar de establecimiento originario, deberán respetar el marco legal vigente en materia lingüística,

especialmente a partir de la Ley 3/1985, de 15 de junio, de normalización lingüística, con arreglo a lo dispuesto en el apartado 4 del artículo 1 de la Directiva 2006/123/CE, del Parlamento Europeo y del Consejo, de 12 de diciembre de 2006, relativa a los servicios en el mercado interior.

2. A estos efectos, favorecerán la normalización progresiva del uso del gallego en la prestación de sus servicios y deberán ofrecer a sus destinatarios la posibilidad de mantener la comunicación oral y escrita en lengua gallega.

En consecuencia, se establece el sometimiento a la normativa lingüística autonómica de los prestadores de servicios con independencia de su nacionalidad en un contexto de libre circulación europea y, además, se obliga a que estos atiendan a sus clientes en las comunicaciones oral y escrita en gallego («deberán ofrecer»). Se exige, entonces, que el prestador francés que tiene un establecimiento abierto en Galicia o que circunstancialmente presta sus servicios en Galicia ofrezca la posibilidad de que estos servicios y las comunicaciones con ellos relacionada se realicen en gallego. También los prestadores gallegos, sometidos a esta normativa, tendrán que garantizar el derecho de opción lingüística de los usuarios. Recordemos que la prestación de servicios se entiende como una actividad que se presta a cambio de una remuneración y, por tanto, que comprende las actividades comerciales.

Este precepto contrasta poderosamente con el artículo art.5.4 de la Ley 13/2010, de 17 de diciembre, del comercio interior de Galicia (DOG de 29 de diciembre) que, curiosamente, remata el proceso de transposición de la Directiva 2006/123/CE en Galicia procediendo, además, a un rediseño global del régimen jurídico del comercio. Ese artículo recoge una previsión genérica de respeto de los derechos lingüísticos de los compradores pero sitúa en la órbita pública —no en los establecimientos comerciales— la garantía del uso normal de las dos lenguas oficiales:

Art. 5.4. El ejercicio de la actividad comercial se llevará acabo con riguroso respeto a los derechos lingüísticos recogidos en el artículo 5º del Estatuto de autonomía para Galicia. Nadie podrá ser discriminado o atendido incorrectamente en razón a la lengua empleada. Los poderes públicos de Galicia garantizarán el uso normal de los dos idiomas.

Este artículo supone, también, una rectificación de la línea que marcaba el proyecto de ley de comercio de la anterior legislatura que decayó en

el Parlamento por la celebración de las elecciones de 2009 que incluía obligaciones de rotulación en gallego de estos establecimientos y establecía: «O exercicio da actividade comercial levarase a cabo con rigoroso respecto aos dereitos lingüísticos recollidos no artigo 5 do Estatuto de Autonomía de Galicia das persoas compradoras».

Entendemos que, aunque la Ley de Comercio interior de Galicia sea menos ambiciosa y no pretendiera imponer obligaciones de atención en las dos lenguas a los comerciantes, ambas leyes podrían interpretarse de forma no contradictoria entre si. Todos los prestadores (los comercios son prestadores a estos efectos) están obligados a atender en ambas lenguas a sus clientes y, concretamente, en el ámbito del comercio los poderes públicos deben garantizar el uso normal de las dos lenguas por lo que parece que deberán adoptar medidas para que se cumpla lo establecido en la Ley 1/2010.

Con posterioridad se ha aprobado la Ley 2/2012, de 28 de marzo, de protección general de las personas consumidoras y usuarias que va en la línea de reforzamiento de las garantías lingüísticas. Esta norma incorpora varios preceptos que hacen alusión a los derechos lingüísticos entre los cuales figura como un derecho básico (art. 11): «Poder usar cualquiera de las lenguas oficiales de la Comunidad Autónoma de Galicia de acuerdo con lo previsto el ordenamiento jurídico». Este derecho se traduce además en una previsión más concreta de uso de las lenguas oficiales en las relaciones de consumo «siempre y cuando la contratación se realizase o el consentimiento se manifestase» en el territorio autonómico.²³

Este derecho tiene su reflejo también en una serie de obligaciones de las empresas para garantizar su efectividad tanto de disponer de docu-

23 Artículo 46. Derechos lingüísticos de los consumidores.

1. Los consumidores, en sus relaciones de consumo, tienen derecho a usar cualquiera de las lenguas oficiales de la Comunidad Autónoma de Galicia, siempre y cuando la contratación se realizase o el consentimiento se manifestase en el territorio de la Comunidad Autónoma de Galicia, así como en los supuestos de publicidad, ofertas, promociones o comunicaciones comerciales recibidas en Galicia.
2. Sin perjuicio de las exigencias legales y reglamentarias relativas a la utilización del castellano en el etiquetado y en la presentación de los bienes y servicios comercializados en España y sus excepciones, en el etiquetado de los productos, así como en la publicidad, las ofertas, las promociones o las comunicaciones comerciales realizadas en Galicia podrá utilizarse cualquiera de los idiomas oficiales de la Comunidad Autónoma de Galicia.
3. La Administración autonómica incentivará la utilización de la lengua gallega en la oferta de compra, en la información de carácter fijo y documentación, en las relaciones entre los consumidores, y de estos con los ofertantes.

mentación en las lenguas oficiales (art. 19),²⁴ como de contestación de las reclamaciones cuando menos en una de las lenguas oficiales de Galicia (art. 33).²⁵

Además se establece el gallego como lengua de uso normal de la administración de consumo, sin perjuicio del derecho a usar la otra lengua oficial, y se fija que los documentos dirigidos a esta deben estar en alguna de las lenguas oficiales (art. 45).²⁶

Estas previsiones permiten clarificar la posición jurídica de los consumidores o clientes en un entorno globalizado, si bien se mantiene la incógnita de como va a realizar la Administración los controles necesarios para garantizarlos en relación con prestadores procedentes de fuera de la Comunidad Autónoma.

7.4 · Illes Balears: referencias a la lengua en comercio y turismo

Los dos ámbitos que han provocado mayores reformas normativas autonómicas como consecuencia de la transposición de la Directiva de Servicios han sido el comercio y los establecimientos turísticos. Es precisamente en esos dos sectores en los que se encuentran en la legislación de Illes

24 «art. 19. 5. En caso de que resulte necesario para la realización de una adecuada evaluación de la seguridad de un producto, la autoridad competente podrá igualmente requerir a la empresa productora, distribuidora o responsable del producto una traducción de la documentación técnica o de cualquier otro documento que haya sido presentado en un idioma distinto de las lenguas oficiales de Galicia».

25 «art. 33.5. Sin perjuicio de lo establecido en el artículo 46, la respuesta a la reclamación deberá ser realizada en la misma lengua que aquella en que se realizó el contrato o la oferta de contratación. En todo caso, habrá de garantizarse que la respuesta a las reclamaciones se realice en una de las lenguas oficiales de Galicia».

26 Artículo 45. Idioma en las relaciones con la administración.

1. Todas las comunicaciones que realice la administración competente en materia de consumo serán realizadas en gallego, salvo elección manifestada de forma expresa del destinatario de la comunicación respecto de uno de los idiomas oficiales de la Comunidad Autónoma de Galicia.

2. Aquellos actos o comunicaciones que hayan de producir efectos fuera del territorio de la Comunidad Autónoma se realizarán en idioma español, cualquiera que sea el lugar en donde hayan de producir sus efectos.

3. Las solicitudes o comunicaciones que se dirijan a la administración de consumo deberán redactarse en uno de los idiomas oficiales de Galicia.

4. Cualquier documento remitido a la administración de consumo en un idioma distinto a los oficiales de Galicia deberá ir acompañado de una traducción no jurada, excepto en aquellos casos en los que se exija su traducción jurada, justificada por una razón imperiosa de interés general.

Balears referencias a los derechos lingüísticos de los usuarios y a la acreditación por parte de ciertos sujetos y empresas de los conocimientos o medidas necesarias para prestar la atención a sus clientes en las dos lenguas oficiales.

Por un lado la Ley 12/2010, de modificación de diversas leyes para la transposición en las Illes Balears de la Directiva 2006/123/CE, de 12-12-2006, del Parlamento Europeo y del Consejo, relativa a los servicios en el mercado interior, exige a los guías turísticos el conocimiento de las dos lenguas oficiales para poder ejercer su actividad.²⁷

Por otra parte la Ley 11/2001, de comercio de Illes Balears establece el derecho de los usuarios a ser atendidos en la lengua oficial que elijan y a no ser discriminado por esta razón.²⁸ También se incluye la obligación de ro-

27 3. El artículo 46 de la Ley 2/1999, de 24 de marzo, general turística, pasa a tener la siguiente redacción:

«1. La profesión de guía turístico consiste en la actividad que realizan las personas que se dedican profesionalmente con carácter habitual y retribuido a la prestación de servicios de información e interpretación del patrimonio histórico y natural, de los bienes de interés cultural, de los bienes catalogados y del resto de recursos turísticos de las Illes Balears a los turistas y visitantes, tanto en las dos lenguas oficiales de las Illes Balears como en cualquier otra lengua extranjera que, en todo caso, habrán de ser acreditadas.

2. El ejercicio de la actividad de guía turístico en las Illes Balears requerirá la obtención de la correspondiente habilitación, otorgada por la administración turística en los términos que se determinen reglamentariamente.

3. Para poder acceder a la profesión de guía turístico se tiene que tener acreditada la calificación profesional legalmente requerida, que en todo caso tendrá que satisfacer los requerimientos consignados en el catálogo nacional de calificaciones profesionales.

4. De conformidad con lo que establece el artículo 21 del Real Decreto 1837/2008, las personas que aporten un certificado de competencia o un título de formación exigido por otro estado de la Unión Europea válido para acceder a la profesión de guía turístico o para ejercerla, o que se encuentren en las situaciones que se regulan en los puntos 3, 4 ó 6 del artículo mencionado, pueden acceder a la profesión de guía turístico en las Illes Balears y ejercerla. (...)

De acuerdo con el artículo 71 del Real Decreto 1837/2008, los beneficiarios del reconocimiento de sus calificaciones profesionales deberán poseer los necesarios conocimientos lingüísticos de las lenguas catalana y castellana para el ejercicio de la profesión en las Illes Balears.»

28 Artículo 8. Derechos lingüísticos de los consumidores:

1. En los establecimientos regulados en esta Ley, los consumidores tienen derecho a ser atendidos en alguna de las lenguas oficiales de las Illes Balears, y no podrán ser discriminados o atendidos incorrectamente por razón de la lengua oficial que usen.

2. En los establecimientos al detalle que disponen de una plantilla laboral de más de tres trabajadores, los consumidores tienen, además, el derecho de ser atendidos en la lengua oficial de las Illes Balears que elijan.

3. La señalización y los carteles de información general de carácter fijo y los documentos de oferta de servicios para los consumidores de los establecimientos abiertos al público deben ser redactados, al menos, en catalán. Esta norma no se aplica a las marcas, a los nombres comercia-

tular y señalar al menos en catalán. En relación con la atención a la clientela serán los establecimientos de más tres empleados los que deban garantizar el derecho de ser atendidos en la lengua oficial de su preferencia.

7.5 · Navarra: la traducción no jurada ¿también para el euskera?

La Ley foral 6/2010, que modifica diversas leyes forales para su adaptación a la Directiva 2006/123/CE, relativa a los servicios en el mercado interior contiene tan sólo un precepto con referencia a la lengua. El artículo 20 establece como se realiza la solicitud de autorización de una gran superficie comercial y entre sus previsiones hace indicación de las lenguas en las que se puede realizar esta solicitud.

Artículo 20. Solicitud de autorización de establecimiento comercial mediante un Plan Sectorial de Incidencia Supramunicipal.

1. Los interesados en obtener la autorización de establecimiento comercial mediante un Plan Sectorial de Incidencia Supramunicipal deberán presentar la oportuna solicitud ante el Departamento competente en materia de ordenación del territorio y urbanismo o ante el Ayuntamiento en cuyo término municipal se vaya a instalar, según corresponda.

2. La solicitud se presentará debidamente firmada y, en supuestos de representación o pluralidad de interesados, será de aplicación lo dispuesto por los artículos 32 y 33 de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común.

6. Los interesados, en la zona vascófona, podrán optar, de conformidad con lo regulado por el Decreto Foral 29/2003, de 10 de febrero, por el que se regula el uso del vascuence en las Administraciones Públicas de Navarra a presentar la solicitud en castellano, vascuence o en forma bilingüe.

7. Los interesados que opten por presentar la solicitud, todos o alguno de los documentos que han de ser anexados a esta en alguna de las lenguas

les y a los rótulos amparados por la legislación de la propiedad industrial. En los términos que reglamentariamente se determinen, los establecimientos comerciales informarán a los consumidores de sus derechos lingüísticos mediante la colocación de los correspondientes anuncios.

4. Las administraciones competentes promoverán el uso progresivo de la lengua catalana en las actividades comerciales, así como también en los rótulos, símbolos y distintivos de los establecimientos comerciales de las Illes Balears.

oficiales de la Unión Europea habrán de presentar una traducción no jurada al español de dichos documentos.

El contraste entre los apartados 6 y 7 de este artículo es poderoso. Por un lado se limita la presentación de la solicitud en euskera a la zona vascofona, mientras que se faculta a los interesados a usar cualquier lengua oficial de la Unión Europea acompañada de una traducción no jurada. Parece cuando menos singular que se acuerde más facilidades para lenguas oficiales de otros estados miembros frente a la lengua propia, cuando menos, de una parte de Navarra.

7.6 · Andalucía: la protección del castellano en materia de turismo

Andalucía incluye tan sólo una pequeña referencia a la protección de la lengua en el Decreto 80/2010, simplificación de trámites en relación con la actividad de los guías turísticos. No es esta una mención extraña ni por tocar al castellano, puesto que existe un amplio abanico de normas estatales y autonómicas que garantizan la presencia y uso del castellano en muchos ámbitos, ni por concernir precisamente al ámbito del turismo. Los profesionales del turismo, en concreto los guías, deberán acreditar su conocimiento del castellano para ejercer su actividad.

Artículo 3. Modificación del Decreto 214/2002, de 30 de julio, regulador de los guías de turismo de Andalucía.

Artículo 13. Conocimiento del castellano.

En caso de no haberse justificado documentalmente el conocimiento del castellano, se acreditará mediante entrevista mantenida por la persona solicitante con personal funcionario adscrito a la Dirección General competente en materia de formación de los profesionales del turismo.

En este caso, al igual que si lo que se busca es garantizar también el conocimiento de la lengua propia, resulta discutible esta exigencia desde el prisma del derecho comunitario. En una actividad que generalmente está dirigida a usuarios extranjeros y que, de todos modos, hay una amplia oferta de profesionales, este requisito parece estar más relacionado con la voluntad de impedir que los *tour operators* cierren paquetes «todo incluido» con sus clientes en los que se incluyan sus propios guías originarios del

país de procedencia que por una protección de la lengua nacional, razón imperiosa de interés general, que justificaría esta previsión. Si la actividad del guía va a desarrollarse igualmente en una lengua extranjera esta exigencia es poco acorde con los principios del derecho comunitario aunque pueda ser coherente con una visión de un turismo sostenible y el mantenimiento de la identidad cultural y lingüística.

8 · Conclusiones

La voluntad de la Unión Europea de impulsar de forma transversal la libertad de establecimiento y prestación de servicios en el espacio comunitario ha provocado una amplia ofensiva contra los obstáculos administrativos que puede tener una doble incidencia en los derechos lingüísticos de los ciudadanos. Por una parte se produce un cambio de paradigma en la actividad administrativa debido a un extenso programa de reformas que tienen como objetivo reducir la intervención preventiva de control para sustituirla por intervención correctiva de incumplimientos. Esta circunstancia puede obligar a repensar tanto las políticas de normalización lingüística como las medidas concretas que esta impulsa ya que, como regla general, la incidencia administrativa en la actividad económica se va a producir mediante controles operativos situando en la vigilancia de incumplimientos *ex post* su eje de acción. No es este un terreno pacífico para las políticas lingüísticas y ha sido objeto de ataques mediáticos buscando socabar sus cimientos.

Por otra parte el impulso de un mercado europeo de servicios aumenta el impacto lingüístico de las relaciones privadas. La garantía de los derechos lingüísticos no reduce su ámbito a la siempre compleja relación entre las lenguas amparadas por los estados y las demás lenguas de ese territorio, en nuestro caso oficiales. Ahora debe realizarse una reflexión sobre la garantía de estos derechos desde la perspectiva de relaciones en las que puede estar presente un prestador extranjero al que se pretende facilitar su actividad y unos consumidores que pueden contratar sus servicios y relacionarse con una sede social situada en otro Estado miembro. Una dimensión, didáctica, de esta situación es que debería contribuir a la comprensión por ámbitos reticentes de la necesidad de la normativa lingüística de la que se han dotado las comunidades autónomas con lengua propia. Si bien los Estados siempre han adoptado medidas y normas para proteger el mantenimiento de la lengua oficial dominante lo cierto es que en este nuevo contexto puede ser preciso

reforzar la protección de los consumidores desde la perspectiva lingüística. Previsiones en relación con la documentación, publicidad, contratos o reclamaciones y su inteligibilidad para los consumidores son necesarias en este nuevo contexto. Todo ello teniendo presente la jurisprudencia comunitaria existente en relación con la libre circulación de mercancías y la lengua que puede indicar los límites que puede encontrar este tipo de regulaciones.²⁹ La propia Directiva de Servicios con las referencias a la lengua que introduce reconoce, y admite dejando fuera de su ámbito, las medidas que puedan ser necesarias para preservar la lengua y los derechos lingüísticos.

Si bien un mercado único de servicios tiene un impacto lingüístico inevitable lo cierto es que la legislación estatal y autonómica aprobada en los últimos tiempos —tanto de transposición de la Directiva 2006/123/CE, como simplemente aquella que nace en este nuevo contexto— no hace excesivo esfuerzo de adaptación a los cambios que plantea. Si esto se debe al escepticismo en relación con el alcance de esta normativa para la construcción de un verdadero mercado interior de servicios o guarda relación con una reducción consciente de los estándares de protección de los consumidores (a través de barreras idiomáticas) en la línea de las críticas que ha suscitado la reciente aprobación de la Directiva 2011/83/UE sobre los derechos de los consumidores, es algo que el tiempo nos dirá.

29 La Sentencia del Tribunal de Justicia de 12 de septiembre de 2000, Asunto C-366/98 realiza un buen resumen de esta jurisprudencia:

«24 Por lo que se refiere a las exigencias lingüísticas del etiquetado de los productos alimenticios que un Estado miembro está facultado para imponer, procede recordar que el Tribunal de Justicia ya se ha pronunciado sobre este tema en numerosas ocasiones.

25 En primer lugar, en la sentencia de 18 de junio de 1991, *Piageme* (C-369/89, Rec. p. I-2971), el Tribunal de Justicia declaró que el artículo 30 del Tratado y el artículo 14 de la Directiva 79/112 se oponen a que una normativa nacional imponga exclusivamente la utilización de una lengua determinada para el etiquetado de los productos alimenticios, sin tener en cuenta la posibilidad de que se utilice otra lengua fácilmente inteligible para los compradores o de que la información del comprador quede asegurada por otros medios.

26 En segundo lugar, el Tribunal de Justicia, en la sentencia de 12 de octubre de 1995, *Piageme* y otros (C-85/94, Rec. p. I-2955), declaró que el artículo 14 de la Directiva 79/112 se opone a que, en relación con la exigencia del uso de una lengua fácilmente inteligible para los compradores, un Estado miembro imponga la utilización de la lengua dominante de la región en la que se vende el producto, aun cuando no excluya la utilización simultánea de otra lengua.

27 Finalmente, en la sentencia de 14 de julio de 1998, *Goerres* (C-385/96, Rec. p. I-4431), el Tribunal de Justicia declaró que el artículo 14 de la Directiva 79/112 no se opone a una normativa nacional que, en lo que se refiere a las exigencias lingüísticas, prescribe la utilización de una lengua determinada para el etiquetado de los productos alimenticios, pero que permite también, con carácter alternativo, utilizar otra lengua fácilmente inteligible para los compradores».

LAS CUOTAS LINGÜÍSTICAS EN LOS SERVICIOS DE COMUNICACIÓN AUDIOVISUAL Y EN EL CINE

IÑIGO URRUTIA LIBARONA

*Profesor de Derecho Administrativo,
Universidad del País Vasco/Euskal Herriko
Unibertsitatea*

SUMARIO: 1. Introducción. 2. Cuotas lingüísticas en el ámbito audiovisual: el marco del Derecho Europeo. 2.1. Contexto y origen: actividad audiovisual como actividad de prestación de servicios. 2.2. Directiva de Servicios de Comunicación Audiovisual y la lengua. a) La lengua de transmisión: límites. b) Previsiones aplicables a la elusión de la legislación lingüística interna. 2.3. Cuotas en la Directiva de Servicios de Comunicación Audiovisual. 3. Cuotas lingüísticas en la legislación sobre comunicación audiovisual. 3.1. Alcance del principio constitucional del pluralismo lingüístico. 3.2. Cuotas lingüísticas en la Ley General de Comunicación Audiovisual. 3.3. Cuotas lingüísticas en la normativa audiovisual autonómica y puntos de conexión. a) Servicio público de comunicación audiovisual. b) Servicios de comunicación audiovisual comerciales. 3.4. La extraterritorialidad lingüística. 4. Cuotas lingüísticas en la legislación sobre el cine. 4.1. Cuotas lingüísticas en la legislación del Estado sobre el cine. 4.2. Cuotas lingüísticas en la Ley del Cine de Cataluña. 4.3. Competencia para fijar cuotas lingüísticas. 4.4. Los puntos de conexión. 4.5. Adecuación de las cuotas lingüísticas en el cine al derecho de la Unión Europea. a) Justificación basada en el orden público. b) Justificación basada en razones imperiosas de interés general. 5. Conclusiones.

1 · Introducción

Comenzaremos el estudio con una precisión terminológica. Desde la perspectiva jurídica hablar de cuotas significa hablar de restricciones cuantitativas directas a la importación de bienes y servicios. Sin embargo las

cuotas lingüísticas en los servicios de comunicación audiovisual y en el cine no responden propiamente a tales caracteres. Lo que denominamos cuota lingüística supone más bien establecer qué vehículo lingüístico ha de utilizarse en la libre comercialización de tales servicios. Se trataría, en todo caso, de una limitación al principio general de libertad de lengua, cuya aplicación en el contexto de la libertad de información no resulta ilimitada como luego se verá, pero en ningún caso se trata de un límite cuantitativo a la importación, ni a la distribución o exhibición de obras cinematográficas, tampoco a la recepción de obras audiovisuales o radiofónicas.¹ No se dirigen a restringir los intercambios comerciales de servicios audiovisuales. La cuestión sobre la que inciden las llamadas cuotas lingüísticas se limita al vehículo de transmisión de los contenidos audiovisuales, sin incidir en los aspectos económicos o de mercado. De ahí que podría resultar quizás más adecuado hablar requisitos lingüísticos que de cuotas. En todo caso, los requisitos o las cuotas lingüísticas no suponen restricciones a la importación, entendiéndose como instrumentos para mantener, fomentar y proteger las lenguas en un contexto de libre circulación con evidente repercusión lingüística, de forma acorde con el estatus que la normativa interna reconoce a cada lengua.

El marco teórico de referencia en este estudio muestra una tensión entre dos fuerzas opuestas, cuyo punto de equilibrio no es sencillo. De un lado se encuentra la presión globalizadora y desreguladora del mercado audiovisual apoyada sobre el principio fundamental de la libre circulación de los servicios audiovisuales y de las producciones cinematográficas. Como derivado de esta orientación de naturaleza económica surge una tendencia favorable a la libertad de lengua y opuesta a los requisitos lingüísticos que pudieran establecer las autoridades nacionales o regionales.² Desde esta perspectiva, los requisitos o cuotas lingüísticas se observan como factores restrictivos a la libertad de circulación de los servicios audiovisuales en la medida que limitan o hacen menos atractiva para los exportadores

1 Sobre la diferencia entre las cuotas de contenido y las restricciones *vid.* Ivan Bernier, «Content Regulation in the Audio-Visual Sector» Damien Gérardin, David Luff (eds.), *The Wto and Global Convergence in Telecommunications and Audio-Visual Services*, Cambridge University Press, 2004, pp. 216 y ss.

2 *Vid.* Antoni Milian i Massana, *Globalización y requisitos lingüísticos: una perspectiva jurídica. Supraestatalidad, libre circulación, inmigración y requisitos lingüísticos*, Atelier, Barcelona, 2008, pp. 39 y ss.

la circulación de tales servicios.³ Este mismo efecto puede observarse cuando las políticas lingüísticas no se establecen mediante requisitos lingüísticos sino mediante medidas de fomento, subvenciones y ayudas para promover las producciones audiovisuales o cinematográficas en las lenguas nacionales.⁴ En la medida que tales ayudas pueden afectar los intercambios de servicios audiovisuales, beneficiando a ciertas producciones o servicios, se ha de analizar su compatibilidad con las reglas de competencia, en especial con la prohibición de ayudas de Estado establecida en el art 107(1) del Tratado de Funcionamiento de la UE (en adelante TFUE).

Desde la perspectiva opuesta, una visión excesivamente economicista y liberal de la libertad de circulación de servicios audiovisuales podría afectar negativamente a la diversidad lingüística y a las competencias culturales de los Estados.⁵ La libertad de mercado no es neutra desde la perspectiva lingüística, favoreciendo las industrias culturales de consumo masivo en detrimento de las demás. De ahí que se proponga garantizar la preservación de los valores de identidad y diversidad cultural y lingüística dentro de un mercado audiovisual y cinematográfico cada vez más globalizado. La primera parte de este trabajo se centrará en analizar cómo se ha definido este punto de equilibrio en materia audiovisual en el derecho de la Unión Europea, preguntándonos sobre la suficiencia de los resortes articulados para hacer frente al contexto actual y a los retos a que ha de hacerse frente.

Posteriormente nos ocuparemos de la regulación lingüística audiovisual en derecho interno, donde también emergen nuevos retos. En este sentido, la jurisprudencia ha venido a poner en tela de juicio algunas categorías básicas sobre las que se ha sustentando el proceso de recuperación y desarrollo de las lenguas propias hasta la actualidad y que han resultado pacíficas durante treinta años, haciendo emerger nuevos paradigmas como la de la «perfecta equivalencia» entre lenguas oficiales,⁶ que también exige un esfuerzo de acomodación.

3 Vid. Jon Filipek, «Culture Quotas: The Trade Controversy over the European Community's Broadcasting Directive», *Stanford Journal of International Law* 28, 1992, p. 323.

4 Vid. Iñigo Urrutia «Libre competencia, prohibición de ayudas de Estado y fiscalidad lingüística» en I. Urrutia et al., *Estudios Jurídicos sobre fiscalidad lingüística. Incentivos fiscales como instrumento de política Lingüística*. Aranzadi-Thomson, Cizur Menor, 2010, pp. 43 y ss.

5 Vid. Alba Nogueira López, «Simplificación administrativa y régimen de control previo administrativo de actividades de servicios ¿hay espacio para los derechos lingüísticos?» *Revista de Lengua i Dret* 52, 2009, pp. 214-216.

6 Vid. en particular STC 31/2010, de 28 de junio, FJ 21.

La última parte del estudio se dedicará a la regulación de los requisitos lingüísticos en el ámbito de la cinematografía, tratando de responder a dos cuestiones básicas: la adecuación de las llamadas cuotas lingüísticas al derecho interno, y su adecuación al derecho de la Unión Europea.

2 · Cuotas lingüísticas en el ámbito audiovisual: el marco del Derecho Europeo

2.1 · Contexto y origen: actividad audiovisual como actividad de prestación de servicios

Tradicionalmente han sido los Estados quienes se han ocupado de regular el sector audiovisual. La televisión, la radio (y también el cine) fueron utilizados desde sus inicios como instrumentos para promover la identidad nacional, tratando de incluir a los ciudadanos en una identidad colectiva, garantizando su cohesión y contrarrestando las diferenciaciones sociales, culturales y lingüísticas.⁷ Los sistemas nacionales de medios de comunicación surgieron como instrumentos dirigidos a la creación de una opinión pública y como factor de integración social, cultural y lingüística de la comunidad política. El fomento y la defensa de las «lenguas de Estado» encontraron un papel central en la regulación originaria de los medios de comunicación.

El panorama cambió como consecuencia de las innovaciones tecnológicas a partir de los años setenta, posibilitando que las emisiones traspasaran las fronteras y los servicios audiovisuales circularan entre Estados. La abolición de los monopolios públicos de radio y televisión, y el surgimiento de nuevos actores en un sector económicamente floreciente modificaron el panorama audiovisual europeo. Este sector que, hasta épocas relativamente recientes había sido objeto del control exclusivo de los Estados, adquirió una dimensión supraestatal, asistiéndose, asimismo, a un proceso de desregulación interna.

En este recorrido se ha de destacar el papel del Tribunal de Justicia de la UE como impulsor de la acción de la UE en este ámbito. En 1974 la Sentencia *Sacchi* declaró que la transmisión de señales de televisión y de radio de

⁷ Vid. M.E. Price, *Television, the Public Sphere and National Identity*, Oxford University Press, Oxford, 1995, p. 5.

forma intracomunitaria debía considerarse como una actividad de prestación de servicios cayendo bajo el radio de acción de las prescripciones del Tratado.⁸ Posteriormente en el asunto *Coditel* se afirmó que los impedimentos a la libre circulación entre Estados miembros debía justificarse en razones de «interés general» debiendo aplicarse de igual forma a los servicios internos y a los provenientes de otros Estados. En definitiva, lo que el Tribunal de Justicia vino a poner de manifiesto es que existían fronteras en el mercado audiovisual europeo, en todo caso, ante la inexistencia de normativa comunitaria que armonizara las normas fundamentales sobre transmisiones de señal, tales restricciones debían contemplarse dentro de la capacidad de acción de los Estados miembros, analizándose su compatibilidad con las libertades fundamentales.⁹ Se trataba de una integración negativa. Precisamente, la política audiovisual de la Comisión se orientó a fijar las bases mínimas mediante una normativa armonizadora con la finalidad de culminar el mercado interior en este sector (integración positiva).¹⁰ El objetivo fue facilitar la prestación de servicios audiovisuales desde unos Estados a otros.

2.2 · Directiva de Servicios de Comunicación Audiovisual y la lengua

En Europa, el marco jurídico de desenvolvimiento de las cuotas el sector audiovisual viene constituido por la normativa dictada por el Consejo de Europa y por la Unión Europea. El Convenio Europeo sobre Televisión transfronteriza entró en vigor el 1 de mayo de 1993 tras su ratificación por siete estados (ETS n° 132, modificado en 2002). La Directiva de Televisión sin Fronteras fue aprobada el 3 de octubre de 1989 por el Consejo de

8 STJCE de 30 de abril de 1974, *Guiseppe Sacchi*, asunto C-155/73 Rec. 1974, p. 409.

9 STJCE de 18 de marzo de 1980 *Coditel / Ciné Vog Films*, asunto C-62/79, Rec. 1980, p. 881, véase también STJCE de 18 de marzo 1980, *Procureur du Roi / Marc J VC Debauve and others*, asunto C-52/79 apartado 15.

10 Pese a la inexistencia de atribución competencial explícita a favor de la Unión en materia audiovisual, la Comisión propuso intervenir en el sector mediante una directiva que liberalizara la televisión transfronteriza. *Vid.* «Televisión sin Fronteras: Libro Verde sobre la creación del Mercado Común de la Radiodifusión, en particular, por satélite y por cable» COM(85)300. *Vid.* Bruno de Witte «The European Content Requirement in the EC Television Directive-Five Years After» *The Yearbook of Media and Entertainment Law* 1995, pp. 101-105 y David A.L. Levy, *Europe's Digital revolution: Broadcasting and Regulation, the EU and the Nation State*. Routledge, Londres, 1994, pp. 41 y ss.

la UE.¹¹ Esta norma ha sido modificada varias veces, siendo finalmente codificada a través de la Directiva 2010/13/EU del Parlamento Europeo y del Consejo de 10 de marzo de 2010 sobre coordinación de determinadas disposiciones legales, reglamentarias y administrativas de los Estados miembros relativas a la prestación de servicios de comunicación audiovisual (en adelante «Directiva de Servicios de Comunicación Audiovisual» o DSCA).¹²

Pese a las similitudes entre ambos instrumentos, cada uno sirve a un objetivo diferente. El Convenio Europeo sobre Televisión transfronteriza se enmarca en la política cultural tradicional del Consejo de Europa, buscando impulsar la libertad de circulación de la información. La Directiva de Servicios de Comunicación Audiovisual se inspira más en la orientación de libertad de mercado, siendo su objetivo garantizar el libre movimiento de los servicios audiovisuales en el mercado interior.

a · La lengua de transmisión: límites

El principio del país de origen es el principio básico sobre el que se asienta la Directiva, considerándolo esencial para la creación del mercado interno. Los prestadores de servicios audiovisuales se someten únicamente a la jurisdicción de su Estado de establecimiento que debe asegurar que las emisiones son conformes con su legislación nacional en aquellos aspectos coordinados por la Directiva. Como reverso, la Directiva impone dos obligaciones: «Los Estados miembros garantizarán la libertad de recepción y no obstaculizarán las retransmisiones en su territorio de los servicios de comunicación audiovisual procedentes de otros Estados miembros por motivos inherentes a los ámbitos coordinados por la presente Directiva».¹³ Es decir, el Estado de recepción no puede ejercer un control secundario sobre las emisiones procedentes de otros Estados si estas cumplen con la Directiva en el país de origen. Únicamente en casos excepcionales se posibilita que los gobiernos puedan restringir las

11 Directiva 89/552/CEE, del Consejo, de 3 de octubre de 1989, sobre la coordinación de determinadas disposiciones legales, reglamentarias y administrativas de los Estados miembros relativas al ejercicio de actividades de radiodifusión televisiva (DO L 298, 17.10.1989, pp. 23-30).

12 DO L 95 15.04.2010, pp. 1-24.

13 Artículo 3.1 DSCA.

emisiones procedentes del exterior atendiendo al contenido inapropiado de estas.¹⁴

La regulación sobre la lengua de las emisiones no es uno de los ámbitos coordinados, de ahí que se consideren normas más estrictas o más detalladas que las previstas en la Directiva. Pues bien, de acuerdo con el artículo 4.1 de la Directiva, los Estados miembros tienen facultad de exigir a los prestadores de servicios de comunicación bajo su jurisdicción el cumplimiento de ese tipo de normas, incluso en los ámbitos regulados por la Directiva, siempre y cuando tales normas sean conformes al Derecho de la Unión.¹⁵

Asimismo, según dispone el párrafo 2 del mismo artículo, tales normas más estrictas o más detalladas, habrán de ser de «interés público general» (a los efectos de la Unión Europea). En definitiva, aunque la lengua de las emisiones no se regule en la Directiva, las exigencias de uso lingüístico habrán de analizarse desde una perspectiva de la UE sobre la base del «interés público general» y, asimismo, toda exigencia lingüística que establezcan los Estados miembros habrá de resultar compatible con las previsiones de Derecho de la UE y en especial con las libertades fundamentales.

Interesa recordar que el texto original del artículo 8 de la Directiva de Televisión sin Fronteras sí que contenía una referencia explícita a las políticas lingüísticas de los Estados miembros, reconociendo su capacidad de introducir normas más estrictas o más detalladas, en particular, sobre la base de criterios lingüísticos.¹⁶ Esa explícita referencia fue eliminada del texto de la Directiva en su reforma de 1997¹⁷ aunque su espíritu se mantuvo en el considerando 44, actual considerando 78 de la DSCA según el cual:

En un afán de promover activamente una u otra lengua, los Estados miembros serán libres para adoptar reglas más detalladas o más precisas, con arreglo a criterios lingüísticos, siempre y cuando dichas reglas sean con-

14 Artículos 3.2 y 3.3 DSCA (y art. 3.6 para los servicios bajo demanda, a la carta o no lineales).

El principio del país de origen va más allá que el de mutuo reconocimiento ya que las razones de interés general que pueden alegarse para restringir provisionalmente la recepción de señales se configuran de forma limitada y restrictiva. *Vid.* Irini Katsirea, *Public Broadcasting and European Law* Kluwer Law International, The Netherlands, 2008, p. 190.

15 Artículo 4.1 DSCA.

16 Artículo 8 de la Directiva 89/552/CEE, del Consejo, de 3 de octubre de 1989 (Directiva de Televisión sin Fronteras).

17 Directiva 97/36/CE del Parlamento Europeo y del Consejo de 30 de junio de 1997 por la que se modifica la Directiva 89/552/CEE (DO L202, 30.7.1997, pp. 60-70).

formes al Derecho de la Unión y, en particular, no sean aplicables a la retransmisión de programas originarios de otros Estados miembros

Los Estados miembros puede establecer requisitos lingüísticos si bien la DSCA recoge dos límites explícitos:

- Las exigencias lingüísticas han de resultar acordes con el Derecho de la Unión.
- Y en ningún caso se aplicará a las retransmisiones.

El primer límite se refiere a la adecuación de la exigencia lingüística con el derecho de la Unión. El artículo 167.4 del Tratado de Funcionamiento (ex art 151.4 TCE) exige que la UE tome en consideración los aspectos culturales en sus actuaciones realizadas sobre la base de otros títulos competenciales, a fin de respetar y promover la diversidad lingüística y cultural. Sin embargo, el Tribunal de Justicia ha evitado afrontar las implicaciones de la cláusula cultural, enfocando las cuestiones desde la perspectiva de las razones imperiosas de interés general. Nos referiremos a ello al tratar sobre las cuotas lingüísticas en la Ley del Cine de Cataluña, si bien interesa avanzar que aunque la política de fomento lingüístico ha sido considerada como un objetivo de interés general, la jurisprudencia muestra que su interpretación no se realiza de una forma amplia o extensiva,¹⁸ sino sometida a un estricto test de necesidad y de proporcionalidad.

El segundo límite se refiere a las retransmisiones. A diferencia del Convenio Europeo sobre Televisión Transfronteriza, que define el término «retransmisiones», la Directiva de Servicios de Comunicación Audiovisual no contiene definición al respecto.¹⁹ El problema de las retransmisiones es si el Estado desde el que se retransmite puede o no ejercer un control sobre la retransmisión (además de la ejercida por el Estado de origen). El Tribunal de Justicia ha afirmado que las retransmisiones por cable entran dentro del

¹⁸ Vid. Evangelia Psychogiopoulou *The integration of cultural considerations in EU law and policies*, Martinus Nijhoff Publishers, Leiden, Boston, 2008, p. 145.

¹⁹ De acuerdo con el art. 2.b) del Convenio sobre Televisión Transfronteriza, «Retransmisión designa el hecho de captar y transmitir simultáneamente, cualesquiera que fueren los medios técnicos utilizados, en su integridad y sin modificación alguna, servicios de programas de televisión, o partes importantes de estos servicios, transmitidos por radiodifusores y destinados a ser recibidos por el público en general».

ámbito regulado por la Directiva,²⁰ esto es, en el caso de las retransmisiones pasivas el prestador del servicio audiovisual únicamente deberá cumplir con la normativa del Estado de establecimiento. El problema surge, no obstante, cuando el programa originado en otro Estado miembro no se retransmite de forma inalterada o no se transmite de forma simultánea; es decir, la cuestión es saber si el Estado receptor podría intervenir en los casos en que los distribuidores de las retransmisiones tienen capacidad de interferir en sus contenidos y tiempos de emisión, y así poder introducir requisitos lingüísticos. Estas cuestiones no han sido resueltas por la Directiva.

b · Previsiones aplicables a la elusión de la legislación lingüística interna

La aplicación del principio del país de origen tiene importancia a los efectos de este estudio ya que la libertad de establecimiento de los prestadores de servicios audiovisuales posibilita que se establezcan en cualquier Estado miembro y la libertad de prestación faculta que dirijan sus emisiones a cualquier otro.²¹ Un prestador de servicios audiovisuales podría establecerse en un Estado miembro (quizás en otra región) con la finalidad de eludir o evadirse de la política lingüística del Estado o región al que dirige la mayor parte de su programación. Este podría ser el caso, entre otros, de la estación 3+ establecida en Reino Unido y que dirige sus emisiones a Estonia y Letonia sin garantizar los porcentajes mínimos de emisión en las lenguas oficiales de esos Estados fijadas por sus respectivas normas internas.

El Tribunal de Justicia analizó el caso de la normativa de la región flamenca que prohibía a los operadores por cable la transmisión de programas originados por estaciones de otros Estados miembros cuyas emisiones no se efectúen en la lengua o en una de las lenguas del Estado miembro en que la estación se halla establecida. Se trataba de una norma claramente antielusión pero no de una norma de política lingüística ya que su objetivo

²⁰ STJCE de 10 de septiembre de 1996, *Comisión / Bélgica*, asunto C-11/95 Rec. 1996 p. I-4117, ap. 11.

²¹ El Tribunal de Justicia ha afirmado que «el Tratado no prohíbe que una empresa haga uso de la libertad de prestación de servicios cuando no ofrece ningún servicio en el Estado miembro en el que se halla establecida» (Sentencia 5 de junio de 1997, asunto C-56/96, *VT4 Ltd / Vlaanse Gemeenschap* Rec. 1997 p. I-3143, apartado 22; asunto C-212/97 *Centros v Erhvervs-og Selskabsstyrelsen* Rec. 1999 p. I-1459; asunto C-11/95 *Commission / Belgica* Rec. 1996, p. I-4115, apartado 14, entre otras).

primario no era aumentar el uso de la lengua nacional por parte de estaciones radicadas en otros Estados miembros, sino restringir la recepción de tales emisiones (incluso en lengua flamenca).

El Tribunal de Justicia declaró que la normativa discutida constituía un obstáculo a la libre prestación de servicios, suponiendo un obstáculo discriminatorio, no solo porque no se aplicaba a las estaciones establecidas en Bélgica sino porque excluía a las estaciones establecidas en un Estado miembro distinto de los Países Bajos la posibilidad de ofrecer programas en neerlandés al público de la comunidad flamenca. El Tribunal no aceptó las argumentaciones del gobierno belga según las cuales un prestador de servicios no puede librarse de las normas aplicables a los prestadores establecidas en el Estado hacia cuyo territorio orienta su actividad. A este respecto el Tribunal afirmó que si bien el Estado destinatario puede adoptar disposiciones orientadas a impedir la elusión de la normativa interna, «ello no significa sin embargo que un Estado miembro pueda excluir de forma general que ciertos servicios puedan ser prestados por operadores establecidos en otros Estados miembros, lo que suprimiría la libertad de prestación de servicios».²²

La elusión de la legislación lingüística no ha sido analizada de forma directa por el Tribunal. En todo caso, la jurisprudencia muestra una construcción restrictiva del principio antielusión.²³ En primer lugar, la actividad debe dirigirse «total o principalmente» al territorio del estado receptor. La determinación de en qué casos ha de considerarse que las emisiones se dirigen total o principalmente al territorio de otro Estado puede presentar ciertas dosis de incerteza.²⁴ Y en segundo lugar, la elusión de la normativa interna ha de ser demostrada por el Estado miembro que adopta las medidas antielusión. El artículo 4.2 de la Directiva contiene dos vías para hacerlas efectivas: un procedimiento de cooperación entre los Estados miembros, y cuando los resultados no resultan satisfactorios, un procedimiento ejecutivo con participación de la Comisión que determinará si las medidas

²² STJCE de 16 de Diciembre de 1992, *Comisión / Bélgica*, asunto C-211/91 Rec. 1992 p. I-6757, apartado 12.

²³ STJCE de 9 de marzo de 1999 *Centros / Erhvervs-og Selskabsstyrelsen*, asunto C-212/97, Rec. 1999, p. I-1459; STJCE de 30 de diciembre de 1974 *Van Binsbergen v Bestuur van de Bedrijfsvereniging*, asunto 33/74, Rec. 194, p. 1299; STJCE de 5 de octubre de 1994, *TV 10 SA/Commissariaat voor de Media* en el asunto C-23/93, Rec. 1994, p. I-4795, apartado 21.

²⁴ A este respecto el considerando 42 de la Directiva recoge ciertos indicadores, entre los que se encuentra la lengua que se emplea principalmente por el servicio.

antielusión que quieren adoptarse son o no compatibles con el Derecho de la Unión (art. 4.5).

En la medida que se trata de una legislación plenamente armonizada, surge la cuestión de si resultaría de aplicación también a los casos de las regiones con competencias lingüísticas. Podríamos preguntarnos si, en la actualidad, el Consejo del Audiovisual de Cataluña, por ejemplo, podría limitar o prohibir una emisión total o principalmente dirigida a Cataluña sin respetar los requisitos lingüísticos, o por el contrario, si habría de actuar el procedimiento de conciliación regulado y adoptar medidas, en su caso, solo si la Comisión entiende que tales medidas son correctas desde la perspectiva del derecho de la Unión.

Como valoración de conjunto podría destacarse el escepticismo ante el sistema de control que regula la Directiva. Un sistema de control *ex post* cuya efectividad tanto teórica como práctica es dudosa.²⁵ Una vía de solución más efectiva podría resultar de la coordinación entre las autoridades reguladoras internas de forma previa a la concesión de licencias de emisión dirigidas al territorio de otro Estado miembro o de una región con competencia exclusiva.²⁶

2.3 · Cuotas en la Directiva de Servicios de Comunicación Audiovisual

La DSCA contempla dos tipos de cuotas: la reserva para obras europeas y la reserva para obras europeas de productores independientes. Con relación a lo primero, la norma distingue las cuotas para obras europeas en los servicios lineales²⁷ y en los no lineales o a petición.²⁸ En los servicios

²⁵ Vid. Irini Katsirea, *Public Broadcasting...*, cit., p. 210.

²⁶ En este sentido vid. Alba Nogueira López «La administración comprobadora: defensa de los intereses generales y desarrollo de las garantías de los ciudadanos» en Alba Nogueira (dir.), *La termita Bolkestein. Mercado único vs. derechos ciudadanos*. Civitas-Thomson, Cizur Menor, 2011, p. 119 ss.

²⁷ Los servicios lineales o de radiodifusión televisiva son los servicios de comunicación audiovisual ofrecidos por un prestador para el visionado simultáneo de programas sobre la base de un horario de programación (1.e) DSCA).

²⁸ Los servicios de comunicación audiovisual a petición son aquellos ofrecidos por un prestador para el visionado de programas en el momento elegido por el espectador y a petición propia sobre la base de un catálogo de programas seleccionado por el prestador del servicio de comunicación (1.g DSCA).

lineales los Estados han de reservar para obras europeas la proporción mayoritaria de su tiempo de difusión (51% mínimo). Se excluye del tiempo de difusión el dedicado a informativos, manifestaciones deportivas, juegos, publicidad, servicios de teletexto y a la televenta.²⁹ En los servicios a la carta (no lineales) los Estados fomentarán cuando sea factible y con los medios adecuados la producción de obras europeas y el acceso a las mismas. El fomento puede llevarse a cabo, entre otras formas, mediante la contribución financiera de dichos servicios a la producción y adquisición de derechos de obras europeas o mediante la inclusión y/o prominencia de obras europeas en el catálogo de programas ofrecidos.³⁰ Con relación a la reserva para obras europeas de productores independientes, que únicamente se ha fijado para los servicios lineales, los Estados habrán de reservar o bien un mínimo del 10% del tiempo de emisión a este tipo de producciones o alternativamente el 10% como mínimo de su presupuesto de programación. En todo caso los Estados miembros son libres de establecer regímenes más estrictos o detallados.

La DSCA únicamente refiere cuotas de contenido o de producción cuyo objetivo es el fomento de la producción europea, a las que habitualmente los Estados suelen aparejar cuotas lingüísticas (vinculadas a sus lenguas nacionales) como instrumento de fomentar la producción interna.³¹ Ha de tenerse en cuenta que la DSCA no establece un concreto porcentaje reservado a programas o producciones realizados en Estados europeos distintos al del Estado de establecimiento del prestador del servicio. Y tampoco establece porcentajes de obras en lenguas europeas distintas a las lenguas del Estado miembro de establecimiento. Siendo así, cabe afirmar que la cuota europea puede ser cumplida íntegramente con producciones en la lengua propia. La reflexión de conjunto podría ser que la cuota europea realmente no contribuye a la libre circulación de producciones europeas y siendo eso así, los requisitos lingüísticos difícilmente pueden considerarse

29 Artículo 16.1 DSCA.

30 Artículo 13.1 DSCA.

31 El desarrollo de la política lingüística audiovisual de la UE muestra que su primera y originaria razón de ser es de naturaleza económica. La dimensión cultural plasmada a través de las cuotas de reserva para la producción audiovisual europea fue concebida como una medida protectora de la producción interna. La cuota de producción europea dirigida a promocionar la distribución y circulación de material audiovisual europeo fue introducida como consecuencia de un acuerdo político orientado a adoptar acciones legislativas en el plano europeo para contrarrestar el empuje y el dominio en el mercado por parte de los productos audiovisuales estadounidenses. *Vid.* Bruno de Witte «The European content requirement...» cit. p. 104.

un impedimento a su libre circulación. La cuota europea ha servido para reforzar el sector de producción nacional más que para articular un verdadero mercado audiovisual europeo basado en el intercambio de programas entre Estados.³²

3 · Cuotas lingüísticas en la legislación sobre comunicación audiovisual

3.1 · Alcance del principio constitucional del pluralismo lingüístico

La Constitución española reconoce el principio de pluralismo lingüístico en el art. 3.3 al disponer que «la riqueza de las distintas modalidades lingüísticas de España es un patrimonio cultural que será objeto de especial respeto y protección». La diversidad lingüística se configura como patrimonio común a respetar y proteger de forma especial. Por su parte, el art 20 de la Constitución, tras declarar la libertad de expresión en sus múltiples facetas, contiene una de las pocas referencias explícitas a las lenguas en el texto constitucional, lo que evidencia la trascendencia de la vinculación entre los medios de comunicación y el pluralismo lingüístico. El párrafo 3 de este artículo contiene un mandato dirigido al legislador para que, al regular el acceso de los grupos sociales a los medios de comunicación garantice el pluralismo lingüístico.³³ En definitiva, la Constitución introduce una específica exigencia de respeto y promoción del pluralismo lingüís-

³² Los estudios realizados muestran que hay muchos factores que influyen en la mayor o menor circulación de programas dentro del mercado europeo, pero el fundamental es la afinidad lingüística. Los Estados europeos de tamaño pequeño o mediano que comparten la misma área lingüística con Estados grandes (Austria, Bélgica o Irlanda) son los que más programas audiovisuales europeos importan. Los Estados que cuentan con comunidades lingüísticas grandes son los que menos importan productos audiovisuales europeos (España, Francia, Alemania, Italia, Reino Unido). Y los Estados con comunidades lingüísticas pequeñas que no comparten áreas lingüísticas con otros vecinos o con otros europeos (Portugal, Grecia o Eslovenia) transmiten una proporción pequeña de producciones europeas importadas. Irini Katsirea, *Public Broadcasting...*, cit., p. 294.

³³ Pese a que el art 20.3 CE se refiere exclusivamente a los medios públicos, la doctrina ha destacado la necesidad de una interpretación no rígida del precepto, debido a su conexión con el art 3.3 CE. Vid. Antoni Milian i Massana (dir), *El consell de l'Audiovisual de Catalunya*. Institut d'Estudis Autònoms, Barcelona, 2004, p. 164; Iñaki Lasagabaster e Iñigo Lazcano «El euskera en los medios de comunicación social: una aproximación» *Revista de Llengua i Dret* 42, 2004, p. 132.

tico en los medios de comunicación social que habrá de guiar la acción del legislador. Y en la misma línea, el Estatuto de Autonomía de Cataluña también establece el objetivo de promoción del pluralismo al prescribir que «la Generalitat fomentará el pluralismo lingüístico y cultural de Cataluña en los medios de comunicación social» (146.3), artículo con un alcance superior a los medios de comunicación dependientes de la Generalitat, a que se refiere el art 6 del texto estatutario.

El deber de respetar el pluralismo lingüístico tiene diversas implicaciones. En primer lugar, vincula al legislador, tanto estatal como a los legisladores autonómicos. La Ley 7/2010, de 31 de marzo, General de Comunicación Audiovisual, en su artículo 5.1 declara que «todas las personas tienen el derecho a que la comunicación audiovisual incluya una programación en abierto que refleje la diversidad cultural y lingüística de la ciudadanía»; asimismo «los operadores de servicios de comunicación audiovisual promoverán el conocimiento y la difusión de las lenguas oficiales en el Estado y de sus expresiones culturales. En este sentido, los operadores de titularidad pública contribuirán a la promoción de la industria cultural, en especial a la de creaciones audiovisuales vinculadas a las distintas lenguas y culturas existentes en el Estado».³⁴ La difusión de la programación en lenguas oficiales se establece como objetivo para los operadores. El respeto al pluralismo lingüístico ha sido también incluido en la Ley 17/2006, de 5 de junio, de la Radio y la Televisión de Titularidad Estatal, que enmarca dentro de la función de servicio público de la Corporación los objetivos de «promover la cohesión territorial, la pluralidad y la diversidad lingüística y cultural de España» (art. 3.2 apartado e); «editar y difundir canales radiofónicos y de televisión de cobertura internacional que contribuyan a la proyección hacia el exterior de las lenguas y culturas españolas» (apartado g); y «fomentar la producción de contenidos audiovisuales europeos y en las lenguas originarias españolas» (apartado n).³⁵

En segundo lugar, el pluralismo lingüístico se configura como un principio de actuación de los medios de comunicación, que actuará de forma transversal habilitando a sus órganos rectores para adoptar medidas administrativas para hacerlo efectivo.³⁶ Desde la perspectiva subjetiva, la ga-

³⁴ Art. 4.3 de la Ley 7/2010, de 31 de marzo, General de Comunicación Audiovisual.

³⁵ *Id.* art. 3.2 de la Ley 17/2006, de 5 de junio, de la radio y la televisión de titularidad estatal.

³⁶ *Id.* Marc Carrillo, «La normativa lingüística y los medios de comunicación» en VVAA, *Estudios Jurídicos sobre la Ley de Política Lingüística*. Generalitat/Marcial Pons, Madrid /Barcelona, 1999, p. 367.

rantía del pluralismo lingüístico afectará a todos los medios de comunicación, cualquiera que sea su titularidad y su forma de gestión. En este sentido el TC ha manifestado que «el pluralismo cultural y lingüístico de las nacionalidades y regiones» se encuentra entre «los principios que deben inspirar la actividad de los medios de comunicación del Estado. Y no se alcanza a ver razón alguna por la cual el respeto a esos mismos principios que el art. 3.3 de la Constitución reconoce como riqueza del patrimonio cultural de España, no deba operar también para los medios de televisión privados». ³⁷ Y desde la perspectiva horizontal, garantizar el pluralismo lingüístico incumbe a todos los medios de comunicación tanto de cobertura estatal como de cobertura autonómica, tal y como ha expresado el TS: «el respeto y protección que a las distintas modalidades lingüísticas de España impone el art. 3.3 CE es algo que, por definición, incumbe tanto al Estado en sentido estricto como también a las Comunidades Autónomas. Descartamos, pues, que la preservación del derecho fundamental de igualdad y no discriminación tenga que pasar, insoslayablemente, por la rígida prefiguración diferenciadora entre «medios estatales» y «medios autonómicos», reservando como vehículo exclusivo de comunicación la lengua oficial del Estado para los medios de gestión estatal; y la lengua cooficial y propia de la Comunidad Autónoma, para los medios gestionados por dicha Comunidad ³⁸».

La jurisprudencia ha concedido un amplio alcance al principio del pluralismo lingüístico apuntando, en definitiva, a dos cuestiones fundamentales: la necesidad de programación en lenguas oficiales ³⁹ y la articulación técnica de los sistemas de emisión y cobertura de las señales de radio y televisión, que habrá de realizarse de una forma acorde a la garantía del pluralismo lingüístico. Corresponderá al legislador, estatal y autonómico, en consideración al reparto competencial, articular las formas de hacer efectivas ambas cuestiones.

El pluralismo lingüístico afecta al Estado y a las CCAA aunque sus competencias se mantienen separadas. El Estado tiene reconocida competencia exclusiva para regular las «normas básicas del régimen de prensa, radio y televisión y, en general, de todos los medios de comunicación social, sin perjuicio de las facultades que en su desarrollo y ejecución corres-

³⁷ STC 127/1994, de 5 de mayo, FJ 8.

³⁸ STS de 16 de febrero de 1993 (1993, 992) FJ 8.

³⁹ Vid. A. Rallo, *Pluralismo Informativo y Constitución*. Tirant, Valencia, 2000, p. 190 entre otros.

pondan a las Comunidades Autónomas» (149.1.27), así como también la competencia exclusiva en materia de telecomunicaciones (149.1.21) lo que le faculta para establecer los planes técnicos de cobertura. Por su parte, las Comunidades Autónomas habrán de implementar el principio de pluralismo lingüístico al actuar sus competencias de desarrollo y ejecución en materia de medios de comunicación social, así como competencia compartida sobre regulación y control de servicios de comunicación audiovisual y servicios de comunicación que utilicen cualquiera de los soportes y tecnologías disponibles, así como las ofertas de comunicación audiovisual si se distribuyen en el territorio autonómico;⁴⁰ las Comunidades Autónomas ostentan competencias exclusivas sobre la organización de la prestación del servicio público de comunicación audiovisual en el ámbito autonómico y local, respetando la autonomía local.⁴¹ Este complejo panorama competencial ha de ser completado con las funciones encomendadas a las instituciones de naturaleza independiente con funciones de autoridad audiovisual. Es el caso del Consejo Audiovisual de Cataluña, definido como autoridad reguladora y ejecutiva independiente en el ámbito de la comunicación audiovisual pública y privada.⁴²

En la actualidad, la interpretación del alcance del pluralismo lingüístico (art 20.3 CE) en los medios de comunicación no puede ser la misma que hace unos pocos años. El alcance del pluralismo lingüístico ha de interpretarse de acuerdo con la realidad del tiempo actual, en la que la nueva tecnología ha ampliado considerablemente el servicio y las posibilidades lingüísticas de los sistemas de comunicación y, por lo tanto, posibilita ampliar el pluralismo. La rigidez lingüística de la comunicación audiovisual analógica ha dado paso a un nuevo panorama lleno de posibilidades que permiten teóricamente una mayor oferta en lenguas oficiales. Seguidamente se analizará cómo se ha articulado el principio constitucional del pluralismo lingüístico en la normativa, tanto estatal como autonómica.

40 *Vid.* Artículo 146.1.b y c del Estatuto de Autonomía de Cataluña.

41 Artículo 146.1.a) del Estatuto de Autonomía de Cataluña.

42 Su normativa reguladora se contiene en la Ley 2/2000, de 4 de mayo, del Consell de l'audiovisual de Catalunya; *vid.* también Acuerdo 3/2001, de 28 de febrero, por el cual se aprueba el estatuto orgánico de funcionamiento del Consell de l'Audiovisual de Catalunya; véase también la Ley 22/2005, de 29 de diciembre, de la Comunicación Audiovisual de Cataluña. Sobre el Consejo del Audiovisual, *vid.* Antoni Milian i Massana, *El Consell de l'Audiovisual de Catalunya*. cit. *in toto*.

3.2 · Cuotas lingüísticas en la Ley General de Comunicación Audiovisual

La Ley 7/2010, de 31 de marzo, General de la Comunicación Audiovisual⁴³ reconoce a los ciudadanos el derecho a que la comunicación audiovisual incluya una programación en abierto que refleje la diversidad cultural y lingüística de la ciudadanía.⁴⁴ Ahora bien, la norma no dice nada sobre la lengua de la programación como forma de garantizar este derecho. La vía que apunta es la promoción de la producción audiovisual en las lenguas propias, facultando a las Comunidades Autónomas para aprobar normas adicionales para los servicios de comunicación audiovisual de sus respectivos ámbitos de competencia. La Ley General de Comunicación Audiovisual fija los siguientes criterios básicos en forma de cuotas de exhibición y de financiación:

Reserva para obras europeas en lenguas oficiales: En el caso de los servicios lineales, la legislación fija una cuota del 50% para obras europeas en cualquiera de las lenguas españolas, dentro del 51% del tiempo de programación (de cada canal o, conjunto de canales de un mismo prestador) reservado a obras europeas (del que se excluye el tiempo dedicado a informaciones, manifestaciones deportivas, juegos, publicidad, servicios de teletexto y televenta). Es decir, como mínimo, el 25% del tiempo de programación habrá de proveerse con obras originalmente realizadas en cualquiera de las lenguas españolas. La ley se refiere a «obras europeas en cualquiera de las lenguas españolas» con lo que toda la cuota podría ocuparse con producciones en una de ellas. Ahora bien, las Comunidades Autónomas podrán fijar qué porcentaje, dentro de esa cuota debe ser cumplida mínimamente mediante producciones en su correspondiente lengua propia, como es el caso de Cataluña, que ha fija-

⁴³ Dentro de las novedades destaca el abandono de la consideración de la radio y televisión como un servicio público esencial y la calificación de los servicios de comunicación audiovisual radiofónicos, televisivos, conexos e interactivos como servicios de interés general; la manifestación más visible del cambio de régimen aparece representada por el tránsito desde el régimen de autorizaciones para la gestión indirecta del servicio público de titularidad estatal hacia un régimen de comunicaciones previas y de licencias otorgadas mediante concurso. la prestación de los servicios de comunicación audiovisual de carácter comercial y comunitario requiere comunicación previa. Cuando tales servicios se presten mediante ondas hertzianas terrestres, necesitarán licencia previa otorgada mediante concurso público.

⁴⁴ Artículo 5.1 de la Ley 7/2010, de 31 de marzo, General de Comunicación Audiovisual.

do un 50%, es decir, una reserva del 12% para obras en versión original en catalán.⁴⁵

Con relación a los servicios no lineales o a petición, los prestadores de un catálogo de programas deben reservar a obras europeas el 30% del catálogo. De esa reserva la mitad lo será en alguna de las lenguas oficiales de España. Es decir, se establece una reserva del 15% de las obras en los servicios «a la carta» para obras en cualquiera de las 4 lenguas oficiales. Esta previsión también podría ser objeto de normas adicionales por la legislación autonómica en los servicios de su ámbito de competencia.

Se establece finalmente una cuota de financiación según la cual los prestadores del servicio de comunicación audiovisual televisiva de cobertura estatal o autonómica deberán contribuir anualmente a la financiación anticipada de la producción europea de películas cinematográficas, películas y series para televisión, así como documentales y películas y series de animación, con el 5% de los ingresos devengados en el ejercicio anterior conforme a su cuenta de explotación, correspondientes a los canales en los que emiten estos productos audiovisuales con una antigüedad menor a siete años desde su fecha de producción. Para los prestadores de servicios de comunicación audiovisual de titularidad pública de cobertura estatal o autonómica esta obligación será del 6%. El 60% de esta obligación de financiación se ha de destinar a la producción en alguna de las lenguas oficiales en España. En conclusión, la cuota de financiación para producciones en lenguas oficiales será del 3%.

En definitiva, la Ley de Comunicación Audiovisual no establece el vehículo lingüístico de los servicios de comunicación audiovisual, enfocando la cuestión desde la perspectiva económica, tratando de fomentar la producción propia (dentro de la que se incluye la producción original en lenguas propias, cuya materialización dependerá del desarrollo a través de «normas adicionales autonómicas» que establezcan cuotas dentro de las reservas). La lengua de las emisiones no es objeto de atención sino la producción de obras. No obstante, la Ley de Comunicación Audiovisual sí que contempla alguna previsión lingüística, relativa a la subtitulación. Así, el art. 8.2 reconoce que «las personas con discapacidad auditiva tie-

⁴⁵ Art. 87.2 Ley 22/2005, de 29 de diciembre, de la Comunicación Audiovisual de Cataluña. *Vid.*, asimismo, el art. 3.1.c de la Instrucción General del Consell de l'Audiovisual de Catalunya sobre la presencia de la lengua y cultura catalanas y del aranés en los medios de comunicación audiovisual, de 17 de noviembre de 2004.

nen el derecho a que la comunicación audiovisual televisiva, en abierto y cobertura estatal o autonómica, subtítulo el 75% de los programas y cuente al menos con dos horas a la semana de interpretación con lengua de signos». Las posibilidades técnicas que ofrece la televisión digital han sido aprovechadas para garantizar este importante derecho a las personas con discapacidad auditiva (con relación al español). Es una lástima que el legislador haya obviado hacer uso de estas mismas posibilidades para garantizar el acceso a la programación, siquiera de forma subtitulada, en las cuatro lenguas oficiales en el Estado en los casos de programación de cobertura estatal, garantizando los derechos lingüísticos de toda la ciudadanía.

Al margen de las previsiones contenidas en la Ley de Comunicación Audiovisual se ha de prestar atención a la Ley 17/2006, de 5 de junio, de la Radio y Televisión de Titularidad Estatal en la medida que introduce alguna previsión relativa a la lengua de las emisiones. El art 7.4 de esta norma dispone que «la Corporación RTVE contará con la estructura territorial necesaria para atender la adecuada prestación de sus funciones de servicio público, proveer de contenidos regionalizados a la realidad estatal, contribuir al desarrollo de la cohesión interterritorial, atendiendo el hecho insular y las condiciones de regiones ultraperiféricas» y se añade que: «las desconexiones se harán en la lengua propia de las CCAA».⁴⁶ La ley no se limita a declarar el principio de pluralismo lingüístico, sino que establece la forma de articularlo en una doble dirección: de un lado, trasladando contenidos regionalizados a las emisiones generales y, de otro, a través de las desconexiones que, por prescripción legal, deben realizarse en las lenguas propias de las CCAA. La previsión se adecua a las líneas básicas de la doble oficialidad lingüística, si bien su aplicación práctica no ha resultado efectiva, cuando menos no lo ha sido en la CAPV.

La realización práctica del plurilingüismo, es decir, la utilización de las lenguas oficiales distintas del castellano en la programación de la televisión de ámbito estatal se anuda a las desconexiones. Esta cuestión, con relación a la televisión digital, se regula en el Plan Técnico Nacional⁴⁷ que reservó para su explotación en régimen de gestión directa al Ente Público Radiotelevisión Española un múltiple digital de cobertura estatal con capacidad para efectuar desconexiones territoriales de ámbito autonómico y un

⁴⁶ Art. 7.4, párrafo 2º de la Ley 17/2006, de 5 de junio, de la Radio y Televisión de Titularidad Estatal.

⁴⁷ Aprobado por Real Decreto 944/2005, de 29 de julio.

canal digital de cobertura estatal sin capacidad para efectuar desconexiones territoriales.⁴⁸

La lógica de la normativa del Estado relativa a la programación en lenguas propias se circunscribe al ámbito de cobertura de las emisiones. En la medida que parte de los canales gestionados de forma directa pueden realizar emisiones para las CCAA, se posibilita el uso de las lenguas propias. Pero ¿qué ocurre con las televisiones privadas? La normativa técnica del Estado relativa a la televisión digital no ha previsto la posibilidad de que los canales comerciales emitan a través de desconexiones,⁴⁹ en consecuencia, el uso de las lenguas distintas del castellano en la televisión comercial de cobertura estatal ha quedado bloqueado (imposibilitando algo que era posible cuando la televisión privada emitía en analógico).

Ya conocemos la jurisprudencia que extiende el pluralismo lingüístico a las televisiones privadas, pues bien, la normativa técnica aprobada limita las posibilidades de articular el pluralismo lingüístico en el tránsito a la TDT, pese a las mayores posibilidades de gestión del pluralismo que permite este sistema, lo que se entiende reprobable. La única referencia relativa a la lenguas en la televisión privada la encontramos en la disposición transitoria 4ª del Plan Técnico Nacional de TDT, donde se determinan los criterios para acceder de forma anticipada y adicional a un segundo canal digital, con cita del siguiente criterio: «presentar una programación con el 30% del tiempo de emisión dedicado a programas grabados de ficción, animación o documentales, en al menos dos bandas sonoras independientes, con versiones dobladas de dichos programas en dos de las lenguas oficiales de España».⁵⁰ Se trata de un criterio de adjudicación caracterizado también por sus limitaciones ya que, además del tiempo limitado de emisión, únicamente contempla el acceso a bandas sonoras en dos de las cuatro lenguas oficiales existentes en el Estado.

Pese al mandato general del art. 4.3 de la Ley General de Comunicación Audiovisual que exige de los operadores de servicios de comunicación audiovisual que promuevan la difusión de las lenguas oficiales, la reflexión

48 Disposición Adicional 2ª, punto 2 del Real Decreto 944/2005, de 29 de julio, que aprueba el Plan Técnico Nacional de Televisión Digital Terrestre.

49 *Vid.* punto 1 de la Disposición adicional segunda y punto 1 de la Disposición adicional tercera del Real Decreto 944/2005, de 29 de julio. Véase también el Real Decreto 365/2010, de 26 de marzo, por el que se regula la asignación de los múltiples de la Televisión Digital Terrestre tras el cese de las emisiones de televisión terrestre con tecnología analógica, artículo 3.

50 Disposición Transitoria 4ª del Real Decreto 944/2005, de 29 de julio, cit.

de conjunto podría ser que no se han aprovechado las enormes posibilidades que ofrece la tecnología digital para incrementar el pluralismo lingüístico reforzando la libertad de elección de la ciudadanía en su acceso a los servicios de televisión.⁵¹ La garantía del pluralismo lingüístico en los medios de comunicación de cobertura estatal sigue sin plantearse con la suficiente intensidad. El esquema según el cual los medios de cobertura estatal han de emitir en castellano, reservándose la posibilidad de utilizar las lenguas propias para los medios o programaciones (desconexiones) de cobertura autonómica o inferior, supone una visión muy limitada del pluralismo.

3.3 · Cuotas lingüísticas en la normativa audiovisual autonómica y puntos de conexión

De acuerdo con las competencias de que disponen las CCAA, la aplicación del régimen lingüístico se realizará en atención a los siguientes puntos de conexión. En primer lugar, se aplicará a los servicios de comunicación audiovisual de titularidad autonómica. En segundo lugar se aplicará a los servicios de comunicación audiovisual de naturaleza comercial, comunitaria y pública sobre cuyas emisiones la administración autonómica ejerce funciones de supervisión, habilitantes y de control.⁵² En la actualidad tales funciones se realizan mediante comunicaciones previas si los servicios no se prestan a través de ondas hertzianas y mediante licencias en el caso de servicios de comunicación prestados a través de ellas. En definitiva, este segundo punto de conexión abarcaría la TV local digital, TV ámbito autonómico, TV por cable de ámbito autonómico o inferior, radiodifusión ondas métricas con modulación de frecuencia y radiodifusión digital terrenal. Finalmente, el tercer punto de conexión vendría constituido por

⁵¹ Principio referido en el Preámbulo del Real Decreto 944/2005, de 29 de julio, cit.

⁵² Vid. Ley 7/2010, de 31 de marzo, General de Comunicación Audiovisual, que liberaliza los servicios de comunicación audiovisual de carácter comercial y comunitario, que se conceptúan como servicios de interés general. No obstante, dichos servicios de interés general coexisten con el servicio público de comunicación audiovisual, prestado por los operadores públicos. De conformidad con la citada ley, la prestación de los servicios de comunicación audiovisual de carácter comercial y comunitario requiere comunicación previa. Cuando tales servicios se presten mediante ondas hertzianas terrestres, necesitarán licencia previa otorgada mediante concurso público. En su disposición transitoria segunda se establece la transformación de las antiguas concesiones administrativas en licencias para la prestación tanto del servicio de comunicación audiovisual radiofónico como televisivo.

aquellos servicios de comunicación audiovisual cuyo ámbito territorial de cobertura no sea superior al de la Comunidad Autónoma pese a no ser esta quien otorgue el título o controle la puesta en marcha del servicio.⁵³ Se trataría de desconexiones de servicios competencia del Estado, servicios plenamente liberalizados o emisiones dirigidas exclusivamente a una Comunidad Autónoma o a parte de su territorio.

La normativa autonómica ha previsto diferentes tipos de cuotas lingüísticas distinguiendo, de un lado, el servicio público de comunicación audiovisual (integrado por los servicios gestionados por la administración autonómica y por los entes que integran la administración local) y, de otro, los servicios de comunicación audiovisual comercial y los servicios de comunicación audiovisual comunitarios sin ánimo de lucro. En ambos casos se aplican diferentes tipos de política lingüísticas, unas basadas en cuotas y otras en reservas, que procedemos a exponer.

a · Servicio público de comunicación audiovisual

Con relación a los medios institucionales dependientes de la Comunidad Autónoma, en Cataluña, en Galicia y en las Islas Baleares se establece la utilización normal de la lengua propia. El Estatuto de Autonomía de Cataluña caracteriza al catalán como lengua oficial y propia, por tanto «la lengua de uso normal... de los medios de comunicación públicos de Cataluña»⁵⁴ y en su virtud «la lengua normalmente utilizada por los prestadores de servicios de comunicación audiovisual públicos debe ser la catalana, y en el Valle de Arán debe ser la aranesa».⁵⁵ En Galicia Ley 9/2011, de 9 de noviembre, de los medios públicos de comunicación audiovisual de Galicia dispone que «la lengua de la Corporación RTVG es el gallego; por tanto, la prestación del servicio de comunicación audiovisual por parte de dicha sociedad y las comunicaciones que efectúe al personal dependiente

⁵³ Vid. art 56.1 de la Ley General de Comunicación Audiovisual.

⁵⁴ Art 6.1 del Estatuto de Autonomía de Cataluña. Con relación al término preferente, *vid.* STC 31/2010, de 28 de junio, FJ 14 que lo declara inconstitucional y nulo.

⁵⁵ Art 86.1 de la Ley 22/2005, de 29 de diciembre, de la Comunicación Audiovisual de Cataluña. Véase también el art 22.3 de la Ley 11/2007, de 11 de octubre, de la Corporación Catalana de Medios Audiovisuales que dispone lo siguiente: «La lengua institucional para prestar el servicio público de comunicación audiovisual de la Corporación Catalana de Medios Audiovisuales es el catalán.»

de ella en el ejercicio de sus tareas serán en lengua gallega».⁵⁶ El criterio que determina la lengua del servicio se contiene, asimismo, en la legislación de las Islas Baleares que dispone «la lengua vehicular de toda la programación es el catalán, de acuerdo con lo que disponen el Estatuto de Autonomía de las Islas Baleares y la Ley de normalización lingüística, respetando las modalidades lingüísticas propias de la lengua. Estos requisitos son también de aplicación a la producción audiovisual del ente y de las empresas filiales prestadoras».⁵⁷ En estos casos no se establece formalmente una cuota, sino que se determina la lengua de utilización ordinaria en la programación.

El criterio de la «lengua normalmente utilizada», «la lengua de prestación del servicio» o «la lengua vehicular de toda la programación» puede ser objeto de cierta flexibilización, como es el caso de Cataluña con relación a los medios dependientes de las corporaciones locales, adoptándose como criterio la adecuación a la audiencia.⁵⁸ También en Galicia se prevén flexibilizaciones al criterio general de que la lengua de uso normal sea la gallega en el caso del servicio público de comunicación audiovisual radiofónica por entidades locales, fijándose como límite que la programación en lengua gallega «en ningún caso será inferior a un 50% de las horas de emisión semanal».⁵⁹

La normativa catalana, gallega y balear trata de incidir sobre un sistema de medios que se caracteriza por la desigualdad en materia de uso de las lenguas. Desde esta perspectiva, que toma en consideración la oferta total de medios, se articula una política lingüística que persigue la norma-

56 Artículo 6 de la ley 9/2011, de 9 de noviembre, de los Medios Públicos de Comunicación Audiovisual de Galicia.

57 Artículo 26 de la Ley de la Comunidad Autónoma de Baleares 15/2010, de 22 de diciembre, del Ente Público de Radiotelevisión de las Islas Baleares. Véase también art. 28.1 de la Ley 3/1986, de 19 de abril, de normalización lingüística, que dispone que el catalán ha de ser la lengua usual en emisoras de radio y televisión y en otros medios de comunicación social de titularidad de la Administración autónoma o sometidos a su gestión.

58 *Vid.* art. 25 de la Ley de Política Lingüística de Cataluña y art 86.1 de la Ley 22/2005, de 29 de diciembre, que admite la eventual flexibilización de acuerdo con los criterios que el Consejo del Audiovisual de Cataluña establezca mediante Instrucción. *Vid.* Instrucción General del Consejo del Audiovisual de Cataluña sobre la presencia de la lengua y cultura catalanas y del aranés en los medios de comunicación audiovisual (aprobado por Acuerdo 118/2004, de 17 de noviembre, del Consejo del Audiovisual de Cataluña, DOG 16.12.2004).

59 Art. 22.c del Decreto 102/2012, de 29 de marzo, por el que se desarrolla el servicio de comunicación audiovisual radiofónica en el ámbito de la Comunidad Autónoma de Galicia. (DOG de 2 de abril de 2012).

lización del uso de la correspondiente lengua propia, favoreciendo su uso preferente a través de los medios de comunicación públicos, y ello con el fin de equilibrar la situación de desigualdad de lenguas. El Tribunal Supremo ha avalado la proporcionalidad del sistema afirmando que «apreciamos que en el caso examinado existe una justificación objetiva y razonable para que los medios de televisión públicos gestionados por la Generalitat de Cataluña utilicen en sus emisiones de forma mayoritaria la lengua catalana... Esta justificación consiste, en primer lugar, en que, como expone la sentencia combatida, la oferta televisiva en lengua castellana es más amplia que la ofrecida en lengua catalana, pues a los dos canales estatales han de sumarse los dos canales privados, el canal de pago y las dos plataformas de recepción vía satélite. Es razonable por tanto que, para equilibrar la oferta televisiva en lengua catalana a la que se verifica en lengua española, los medios de televisión públicos gestionados por la Generalidad de Cataluña realicen sus emisiones mayoritariamente en catalán».⁶⁰ La proporcionalidad se encuentra en la consideración de la oferta global de los medios que se reciben en el territorio de la Comunidad Autónoma. Si la doble oficialidad supone igualdad de lenguas, el desequilibrio que favorezca a la lengua en inferioridad será una exigencia del principio de igualdad. La desigualdad de lenguas en el mercado audiovisual justifica la medida de acción positiva que consiste en impulsar el uso de la lengua propia, medida plenamente justificada desde el prisma constitucional.⁶¹ Y ello, además, teniendo en cuenta previsión legislativa que permite flexibilizaciones en atención a la realidad sociolingüística de la zona en la que emite el medio.

El segundo de los modelos implantados por el legislador autonómico es el que fija cuotas lingüísticas en atención a la realidad sociolingüística, como sería el caso de la Comunidad Autónoma Vasca, donde la Ley de Normalización de Euskera establece el objetivo de la plena igualdad de lenguas en los medios de comunicación y, para ello, dispone que «el Gobierno promoverá el empleo preferente del euskera en los medios de comunicación de la Comunidad Autónoma, a fin de garantizar la equiparación de ambas lenguas».⁶²

⁶⁰ Sentencia del Tribunal Supremo de 7 de octubre de 2002 (2002, 9268), FJ 3.

⁶¹ *Vid.* la opinión de Marc Carrillo «La normativa lingüística y los medios de comunicación» en VVAA, *Estudios jurídicos sobre la Ley de Política Lingüística...*, cit., p. 378.

⁶² Art. 23 de la Ley de Normalización del uso del Euskera. Se entiende que este artículo se dirige a los medios institucionales de la Comunidad Autónoma, al hacer referencia a los «medios de comunicación de la Comunidad Autónoma», a diferencia del artículo 22.2 que hace referencia

Con relación a los medios de titularidad de la Comunidad Autónoma se establece, como criterio, el impulso a la lengua vasca en la programación a los efectos de conseguir el equilibrio lingüístico «a nivel de la oferta global de emisiones radiotelevisivas»,⁶³ si bien la configuración lingüística de los medios se ha realizado sobre la base de la singularización lingüística de cada uno de los canales. Con relación a las entidades locales cuando actúan como prestadoras del servicio público de comunicación audiovisual, la normativa vasca dispone que «asegurarán en sus medios una presencia del euskera equivalente, como mínimo, al índice de vascohablantes de la zona de servicio, conforme a los datos hechos públicos en el último mapa sociolingüístico editado por el Gobierno Vasco».⁶⁴ En la Comunidad Autónoma dos municipios cuentan con televisiones locales, Barakaldo y Donostia-San Sebastián. Se ha de decir que la actual normativa vasca (Decreto 231/2011) ha supuesto un retroceso respecto de la anterior (Decreto 190/2006)⁶⁵ que establecía una cuota mínima en euskera del 50% del tiempo de programación en los canales gestionados por los municipios; porcentaje que se incrementaba en las demarcaciones en que existiera un porcentaje de bilingües superior.⁶⁶ Pues bien, la cuota mínima del 50% ha desaparecido, dando paso al criterio del porcentaje de vascohablantes en el ámbito local de cobertura, lo que en el caso de Barakaldo supone un importante retroceso de la presencia del euskera.

b · Servicios de comunicación audiovisual comerciales

También con relación a los servicios audiovisuales comerciales podemos distinguir dos sistemas de política lingüística: uno basado en las cuo-

a los «medios de comunicación social». Éste último artículo establece el mismo objetivo de «equiparación de ambas lenguas oficiales» pero los medios a articular son diferentes en uno y otro caso. Respecto de los medios de comunicación social (en general) se establece que el Gobierno «adoptará las medidas conducentes a aumentar la presencia del euskera», mientras que respecto de los medios públicos de la Comunidad Autónoma se exige al Gobierno que «promueva el empleo preferente del euskera».

63 Art 3.h) de la Ley 5/1982, de 20 de mayo, de creación del Ente Público Radio Televisión Vasca.

64 Art 21.2 del Decreto 231/2011, de 8 de noviembre, sobre la Comunicación Audiovisual.

65 El Decreto 190/2006, de 3 de octubre de 3 de octubre, por el que se regula el servicio de televisión local por ondas terrestres ha sido derogado por el Decreto 231/2011, de 8 de noviembre, sobre la comunicación audiovisual (*vid.* disposición derogatoria).

66 Art 22.2 del hoy derogado Decreto 190/2006, de 3 de octubre, por el que se regula el servicio de televisión local por ondas terrestres.

tas lingüísticas y otro en las reservas lingüísticas. El sistema de cuotas se aplica en Cataluña y en Galicia. En Cataluña el art 86.2 de la Ley de Comunicación Audiovisual de Cataluña remite a previsiones contenidas en la Ley de Política Lingüística (que solo habla de concesionarios) a los prestadores de servicios de comunicación audiovisual que actúan mediante licencia.⁶⁷ La cuota que se establece para los prestadores de servicios de comunicación comerciales es una reserva mínima del 50% del tiempo de emisión de programas de producción propia de cualquier tipo y de los demás tele-servicios que ofrecen sea en lengua catalana.⁶⁸ No se trata de una cuota del 50% del tiempo de emisión, sino que la cuota se aplica en atención al tipo y al origen de los programas.⁶⁹ El mismo porcentaje pero, esta vez referido al tiempo de emisión, se aplica a las emisoras de radiodifusión, si bien el Gobierno de la Generalitat, atendiendo a las características de la audiencia puede modificar por reglamento dicho porcentaje.⁷⁰

Con relación a la producción doblada, se establece que la emisión de películas, series de televisivas y documentales doblados a una lengua diferente del original se han de ofrecer simultáneamente y como mínimo, dobladas en lengua catalana. El mismo principio se aplica a los productos subtítulos.⁷¹ Esta prescripción sería principalmente aplicable en la televisión digital en razón de sus características técnicas. Y finalmente, solo para los distribuidores de servicios de comunicación audiovisual que ofrecen varios canales (como sería el caso del cable) se exige que garanticen que la mayor parte de canales que ofrecen sean en catalán y en el Valle de Arán en Aranés.⁷² En el Valle de Arán los prestadores de comunicación deben tener las mismas obligaciones respecto del aranés que la legislación establece para el catalán (86.2).

67 La Ley del Audiovisual de Cataluña somete la prestación privada de servicios de comunicación audiovisual a licencia (en el caso de servicios de comunicación que se prestan mediante uso del espectro radioeléctrico) o a un régimen de comunicación previa (en el caso de los servicios que se prestan mediante otras tecnologías). Pues bien, la cuota del 50% se hace plenamente aplicable respecto de los primeros.

68 Artículo 26.2 de la Ley 1/1998, de 7 de enero, de Política Lingüística de Cataluña.

69 Una cuestión que la norma no aclara es su alcance en los cada vez más habituales casos de coproducciones audiovisuales o producciones de empresas audiovisuales independientes.

70 Artículo 26.4 de la Ley 1/1998, de 7 de enero, de Política Lingüística de Cataluña.

71 Esta prescripción, establecida en el artículo 7.2 de la Ley 8/1996, de 5 de julio de regulación de la programación audiovisual distribuida por cable, se hizo extensiva a todos los canales cuyo título habilitante es otorgado por la Generalidad, independientemente del medio técnico de difusión que utilicen. Ello es así por mor de la Disposición Adicional de dicha Ley.

72 Art. 86.3 de la Ley del Audiovisual de Cataluña.

En Galicia la cuota lingüística es la misma, al incluirse entre las obligaciones de los titulares de las licencias la de «emplear la lengua gallega en sus emisiones de forma que el 50%, como mínimo, del tiempo de programación sea en lengua gallega. El uso del gallego debe distribuirse equitativamente en todas las franjas horarias»,⁷³ Aquí la norma se refiere al tiempo de emisión. Con relación a las emisoras que forman parte de las cadenas de ámbito estatal, se aplica el mismo porcentaje pero en las desconexiones que se realicen dentro del ámbito de la Comunidad Autónoma gallega.⁷⁴

En la CAPV se utiliza un sistema de reservas. En los concursos para la adjudicación de licencias del servicio de comunicación televisiva se ha de reservar, al menos, una licencia para la emisión íntegra en euskera en cada zona de servicio, siempre y cuando el número de licencias a adjudicar sea superior a tres.⁷⁵ Es decir, en el caso de la televisión, la reserva es de una (íntegramente en euskera) de cada tres. Para los servicios de comunicación radiofónica la reserva de licencias para emisiones íntegramente en euskera es de un tercio cuando la población correspondiente a la zona de servicio sea superior a 100.000 habitantes, siempre y cuando el número de licencias a adjudicar sea superior a dos. En los casos de zonas de servicio con inferior población y siempre que el número de licencias sea igual o superior a dos (y no tres como en el caso anterior), la reserva para la emisión íntegra en euskera es de una por cada dos.⁷⁶ En todo caso, las reservas mencionadas no surtirán efecto cuando no se presente ninguna oferta que contemple la emisión íntegra en euskera.

La reforma de la normativa vasca sobre comunicación audiovisual ha supuesto una clara marcha atrás en lo relativo a la normalización lingüística respecto de lo que la normativa anterior preveía en materia de televisión local. El hoy derogado Decreto 190/2006, de 3 de octubre, por el que se regulaba el servicio de televisión local por ondas terrestres establecía que «los canales de televisión gestionados por sujetos privados deben garanti-

⁷³ Art 10.j) del Decreto 102/2012, de 29 de marzo, por el que se desarrolla el servicio de comunicación audiovisual radiofónica en el ámbito de la Comunidad Autónoma de Galicia.

⁷⁴ *Ibid.*

⁷⁵ Art. 9.1 del Decreto 231/2011, de 8 de noviembre, sobre la Comunicación Audiovisual.

⁷⁶ *Ibid.* Cuando de la aplicación de las fórmulas previstas el número de licencias resultante sea decimal, el número mínimo de licencias del servicio de comunicación radiofónica reservadas para la emisión íntegra en euskera se calcula aplicando las reglas del redondeo al número entero más próximo.

zar un mínimo del 20% del tiempo de programación en euskera, sea cual sea el índice sociolingüístico de la demarcación». ⁷⁷ Por tanto, hasta 2011 ningún canal podía emitir íntegramente en castellano. En las demarcaciones que superaran ese porcentaje la programación en euskera debía ser equivalente al índice de bilingües de la correspondiente zona de servicio. Es decir, el criterio para fijar la cuota lingüística en euskera era el porcentaje de bilingües residente en la zona de emisión de la correspondiente televisión local, estableciéndose una cuota mínima del 20% que se incrementaba a medida que el porcentaje de bilingües aumentaba en el municipio o zona de implantación del medio. Pues bien, en la actualidad, el Decreto 231/2011, de 8 de noviembre, ha abandonado el sistema de cuota y ha asumido el sistema de reserva, limitando el desarrollo del euskera a ciertos canales con exclusión de los demás con lo que ello supone de límite para el propio pluralismo informativo.

3.4 · La extraterritorialidad lingüística

De lo hasta aquí dicho, podemos concluir que la lógica de la normativa que regula el sistema de servicios de comunicación audiovisual parte de un criterio territorial que distingue los servicios que operan sobre todo el Estado de los que operan sobre el ámbito autonómico o inferior. El pluralismo lingüístico se materializa a través de la acción autonómica, resultando escasamente operativo en el nivel territorial del Estado. La normativa regula el plano estatal como si de un Estado formalmente monolingüe se tratara, reservando el pluralismo lingüístico al nivel autonómico. En definitiva, se trata de una lógica basada en la estructuración administrativa más que en la lingüística o cultural, lo que debiera ser objeto de reflexión serena con relación a las siguientes dos cuestiones.

En primer lugar se debe plantear si la rigidez con la que se han regulado los aspectos técnicos y zonas de cobertura sobre la base de la competencia exclusiva del Estado del 149.1.21 CE se acomodan al pluralismo lingüístico. Las divisiones técnicas no resultan inocuas desde la perspectiva de los derechos fundamentales. ⁷⁸ En especial se está pensando en aquellas previsiones que limitan la posibilidad de recibir los canales de televisión

⁷⁷ Art. 22.3 del Decreto 190/2006, de 3 de octubre.

⁷⁸ *Vid* STC 127/1994, de 5 de mayo, FJ 7 C.

públicos autonómicos que rebasen su demarcación territorial autonómica incluso cuando se transmitan vía satélite.⁷⁹ En este caso, la legislación del Estado podía haber actuado de una forma más acorde con los sistemas lingüísticos comunes y menos con la división administrativa, que hubiera resultado más adecuada al fomento del pluralismo lingüístico y cultural. Es decir, podía haber previsto, cuando menos, la recepción de las emisiones de los operadores en lenguas oficiales distintas a la castellana en aquellas CCAA que comparten la misma lengua propia. Por el contrario, la opción legislativa que se ha adoptado limita la comunicación televisiva entre territorios que pertenecen a un mismo espacio lingüístico, resultando difícilmente comprensible desde la perspectiva del fomento del pluralismo lingüístico. La limitación del ámbito territorial de difusión es una medida que puede considerarse que contradice el pluralismo lingüístico y cultural, amparado constitucionalmente, resultando difícilmente compatible con la normativa internacional, en especial con la Carta Europea de las Lenguas Regionales o Minoritarias,⁸⁰ y con la libertad de recepción de servicios audiovisuales garantizada por la normativa europea ya comentada.

La segunda cuestión que surge, relacionada con la anterior, es el papel del legislador estatal con relación a la defensa del patrimonio lingüístico sobre la base de la existencia de sistemas lingüísticos comunes que desbordan el espacio de una comunidad autónoma; es decir, la cuestión de la extraterritorialidad.

La Ley General de Comunicación Audiovisual, en su art. 38.1, garantiza la libertad de recepción en todo el territorio español de los servicios audiovisuales cuyos titulares se encuentren establecidos en un Estado miembro del Espacio Económico Europeo y dispone a continuación que

79 Eso es lo que dispone la Disposición Adicional 7ª de la Ley 10/2005, de 14 de junio, de Medidas Urgentes para el Impulso de la Televisión Digital Terrestre, de Liberalización de la Televisión por Cable y de Fomento del Pluralismo que dice: «El sistema de difusión por satélite podrá difundir canales de televisión digital terrestre de ámbito inferior al estatal, siempre que se garantice que el acceso a dichos canales se limite a los ciudadanos residentes en el área geográfica correspondiente a cada una de las concesiones de los servicios de televisión». La Disposición Adicional 7ª de Ley 10/2005, de 14 de junio, fue introducida por el Real Decreto-Ley 1/2009, de 23 de febrero, de medidas urgentes en materia de telecomunicaciones; Disposición Adicional que la disposición derogatoria de la Ley 7/2010, de 31 de marzo, General de la Comunicación Audiovisual mantiene en vigor.

80 *Vid.* el voto particular del consejero Jaume Vernet i Llobet al que se adhieren los consejeros Agustí M. Bassols Parés y Jaume Camps Rovira en el Dictamen del Consejo Consultivo de Cataluña, nº 292, de 8 de abril de 2009, sobre el Real Decreto-Ley 1/2009, de 23 de febrero, de medidas urgentes en materia de telecomunicaciones.

«para canalizar el derecho a la diversidad cultural y lingüística a nivel europeo, en todas las zonas limítrofes con un país de la Unión Europea se posibilitará la emisión y la recepción de programas difundidos mediante ondas hertzianas garantizando para ello una adecuada planificación del espectro radioeléctrico en las zonas transfronterizas».⁸¹ Se trata de una previsión cuyo fundamento se encuentra en el derecho a la diversidad cultural y lingüística europea. La pregunta que surge a continuación es ¿cómo se gestiona la diversidad cultural y lingüística interna? La respuesta a esta cuestión nos la da el art. 40.3 de la misma ley que prevé la emisión del servicio público de comunicación audiovisual por ondas hertzianas terrestres de una Comunidad o Ciudad Autónoma en otra limítrofe y con afinidades lingüísticas y culturales, siempre que así lo acuerden mediante convenio, y exista reciprocidad. Es decir, mientras que se garantiza la libre recepción de las emisiones procedentes del exterior, no se aplica la misma regla respecto de las emisiones interiores, sometiéndolas a convenio y reciprocidad que en la práctica han resultado escasamente eficaces y operativas, especialmente en cuanto a las relaciones CAPV y Navarra, y CAC y País Valenciano.

Desde la perspectiva jurídica surgen dudas sobre la adecuación del art 40.3 a la Carta Europea de las lenguas Regionales o Minoritarias,⁸² que establece en su artículo 7 la obligación de los Estados partes de acomodar su política, su legislación y su práctica, entre otros, a los siguientes principios: el respeto del área geográfica de cada lengua, de tal suerte que las divisiones administrativas existentes o las nuevas no sean un obstáculo para su fomento (apartado b), así como el mantenimiento y el desarrollo de relaciones, en el área audiovisual, entre otras, entre los grupos que practiquen una lengua regional o minoritaria y otros grupos del mismo Estado que hablen una lengua practicada bajo una forma idéntica o próxima. En particular el artículo 11.2 de la Carta dispone que «las partes se comprometen a garantizar la libertad de recepción directa de las emisiones de radio y de televisión de los países vecinos en una lengua hablada de manera idéntica o parecida a una lengua regional o minoritaria, y a no oponerse a la retransmisión de emisiones de radio y de televisión de los

⁸¹ Art 38.1 de la Ley 7/2010, de 31 de marzo, General de Comunicación Audiovisual.

⁸² Instrumento de Ratificación BOE de 15 de septiembre de 2001. Las lenguas regionales o minoritarias son las «habladas tradicionalmente en el territorio de un Estado por nacionales de este Estado que constituyen un grupo numéricamente inferior al resto de la población del Estado» (artículo 1.a de la Carta Europea).

países vecinos en dicha lengua». De acuerdo con el informe Explicativo de la Carta, tales obligaciones no son meramente pasivas, exigiendo adoptar a los Estados medidas positivas para garantizar la libertad de recepción directa de tales emisiones.⁸³ La libre recepción transfronteriza de las emisiones en lenguas regionales ha de aplicarse también a las autoridades regionales con competencias en la materia.⁸⁴ De hecho, el Comité de Expertos de la Carta Europea «recuerda que el Gobierno español tiene la responsabilidad general y final de velar por la aplicación de la Carta», y señala específicamente que «algunas veces es necesario tomar medidas a nivel estatal para cumplir los compromisos contraídos por el Gobierno español», y considera también que «las autoridades españolas deberían haber tomado medidas para acabar con la persistente falta de coordinación entre las comunidades autónomas que comparten las mismas lenguas o lenguas similares. Además de las medidas adoptadas por las comunidades autónomas, es preciso tomar iniciativas a nivel estatal para cuestiones que entran en su ámbito de competencia, con miras a fomentar o facilitar actividades comunes».⁸⁵

Corresponde al Estado, como responsable de la aplicación de la Carta Europea, impulsar las disposiciones normativas y las medidas técnicas que permitan que los canales digitales de radio y televisión de titularidad de una Comunidad Autónoma, que emitan totalmente o mayoritariamente en las lenguas protegidas por la Carta sean recibidos en el ámbito geográfico de las otras Comunidades Autónomas o territorios de otros Estados que compartan un mismo sistema lingüístico. Ello exigiría la implementación de criterios de planificación y gestión del espacio radioeléctrico orientados a proteger y salvaguardar el pluralismo cultural y lingüístico del Estado español.⁸⁶

83 Informe Explicativo de la Carta Europea de las Lenguas Regionales o Minoritarias, apartado 11.

84 Vid. Eva Pons i Parera, «Article 14. Transfrontier Exchanges » en A. Nogueira, E Ruiz, I. Urrutia (eds) *Shaping Language Rights. Commentary on the European Charter for Regional or Minority Languages in Light of the Committee of Experts Evaluation*. Council of Europe Publishing, Strasbourg, 2011, p. 495.

85 Informe del Comité de Expertos sobre la aplicación de la Carta en España, 11 de diciembre de 2008. Segundo ciclo de supervisión, párrafos 62 y 66.

86 En este sentido resulta de particular interés la iniciativa legislativa popular «Proposición de ley de televisión sin fronteras» presentada por doña Mercè Teodoro i Peris y otros (publicada en el BOCCGG de 8 sep 2010). Esta iniciativa fue tomada en consideración por el Congreso de los Diputados el 13 de septiembre de 2011, en vísperas de las elecciones generales.

4 · Cuotas lingüísticas en la legislación sobre el cine

Uno de los principales fundamentos de la intervención jurídico-lingüística sobre la cinematografía es que la mayor parte de la oferta y del consumo cinematográfico es de producción extranjera, principalmente estadounidense. La configuración del mercado, caracterizado por el práctico control de la distribución por parte de unas pocas multinacionales extranjeras, que colocan sus productos en función de sus criterios, supone otra característica de este sector de actividad. La política lingüística desplegada por el legislador español trataría de incidir sobre estos aspectos económicos y de mercado, desde una clara perspectiva proteccionista, en el entendimiento de que el libre acceso al doblaje de las películas extranjeras al castellano podría producir la práctica desaparición de la industria cinematográfica española. Partiendo de esa perspectiva (fundamentalmente económica) el legislador ha regulado aspectos lingüísticos de la cinematografía, sirviéndose de instrumentos tales como las licencias administrativas de doblaje (o cuotas de distribución) y las cuotas de pantalla o de exhibición, sobre las que se tratará seguidamente.

4.1 · Cuotas lingüísticas en la legislación del Estado sobre el cine

La Ley 55/2007, de 28 de diciembre, del Cine, establece dos tipos de cuotas lingüísticas: una relacionada con la distribución y otra con la exhibición. Con relación a la distribución, la ley faculta a las empresas titulares de los derechos de explotación a distribuir en España obras cinematográficas «procedentes de cualquier país en cualquier versión, doblada o subtitulada, en las diferentes lenguas oficiales del Estado».⁸⁷ La norma establece el principio de que las películas sean distribuidas en alguna de las lenguas oficiales del Estado, sean en versión doblada o subtitulada (y evidentemente en versión original). Con relación a las películas extranjeras no condiciona el otorgamiento de licencias de doblaje a la distribución de películas españolas, como recogía la legislación anterior.⁸⁸ Las «cuotas de distribu-

⁸⁷ Art 14.2 de la Ley 55/2007, de 28 de diciembre, del Cine.

⁸⁸ La Ley 3/1980, de 10 de enero, de regulación de cuotas de pantalla y distribución cinematográfica, con el objetivo declarado de proteger la cinematografía española (Exposición de Motivos), condicionaba el otorgamiento de licencias de doblaje de películas extranjeras a la distribución de películas españolas. Esta normativa, tras la adhesión de España a la CEE, fue modificada

ción», en sentido estricto, han desaparecido, regulándose exclusivamente la lengua en que las películas han de distribuirse.

Con relación a la exhibición, o «cuotas de pantalla», la Ley estatal del Cine establece en su artículo 18 la obligación de los exhibidores de programar, dentro de cada año natural, obras cinematográficas de Estados miembros de la UE en cualquier versión, de manera que «al menos el 25 por 100 del total de las sesiones que se hayan programado sean con obras cinematográficas comunitarias».⁸⁹ A los efectos del cómputo total anual se excluyen las obras de terceros países en versión subtitulada.⁹⁰ En definitiva, la cuota de pantalla supone una reserva del 25% para obras cinematográficas comunitarias en cualquier versión. No es la lengua, sino el origen de la película el aspecto trascendente en la regulación sobre cuotas de pantalla. El objetivo es económico,⁹¹ tratando de garantizar la exhibición de películas de origen europeo frente a las películas de terceros Estados, principalmente producciones estadounidenses en versión doblada. Siguiendo esta lógica, el párrafo 2.a del mismo artículo dispone que «las películas comunitarias de ficción en versión original subtitulada a alguna de las lenguas oficiales españolas» computen el doble a los efectos de alcanzar la cuota de pantalla.⁹² Se trata de una previsión económica que trataría de favorecer la proyección de películas de origen comunitario posibilitando, mediante el recurso a la subtitulación, la exhibición de un mayor número de películas no comunitarias.

Al margen de esas dos medidas de naturaleza limitativa (cuotas), la Ley estatal de cine incide en la materia lingüística desde la perspectiva de la acción de fomento. Esta esfera cuenta con un marco de encuadramiento fijado por la Comisión Europea a través de la «Comunicación sobre el Cine»,⁹³ dentro de la que ha de desenvolverse la legislación interna. Uno de

mediante el Real Decreto Legislativo 1257/1986, de 13 de junio, distinguiendo el régimen de las películas *producidas en otros Estados miembros de la Comunidad* (estableciéndose el principio de libre distribución) del régimen de películas *producidas en terceros países* (manteniendo el régimen de licencia supeditado a la distribución de películas españolas). Posteriormente, la Ley 17/1994, de 8 de junio, de protección y fomento de la cinematografía, hizo desaparecer la cuota de distribución transcurridos los cinco años que preveía su Disposición Final segunda.

89 Art. 18.1 Ley 55/2007, de 28 de diciembre, del Cine.

90 *Ibid.*

91 Aspecto destacado por la STC 106/1987, de 25 de junio, FJ 4.

92 Art. 18.2.a) Ley 55/2007, de 28 de diciembre, del Cine.

93 Los criterios de evaluación de las ayudas estatales para la producción de obras cinematográficas y otras producciones audiovisuales se fijaron originalmente en la «Comunicación sobre el Cine» de 2001 (Comunicación de la Comisión al Consejo, al Parlamento Europeo, al Comité Econó-

los aspectos que enmarcan el régimen de ayudas estatales al cine es el relativo a la «intensidad de la ayuda» que, de acuerdo con la «Comunicación sobre el Cine», podrá ser diferente en atención a la lengua de la versión original de la producción cinematográfica. Así, con carácter general se establece que, si se trata de subvencionar una obra cinematográfica europea, la intensidad de la ayuda debe limitarse al 50% del presupuesto de producción,⁹⁴ y si participan productores de más de un Estado miembro las ayudas pueden llegar al 60%, ahora bien, se exceptúan de estos límites las llamadas «obras audiovisuales difíciles y de bajo presupuesto»,⁹⁵ casos en los que la intensidad de las ayudas podrá ser superior. Se incluyen dentro de las obras audiovisuales difíciles: «Las películas cuya única versión original sea en la lengua nacional de aquellos Estados miembros cuyo territorio, población y región lingüística sean limitados».⁹⁶ Esta previsión, pese a referirse a la «la lengua nacional» de los Estados formulada en singular, estaría pensada para aquellos Estados que cuentan con lenguas oficiales de reducida o mediana extensión. El aspecto trascendente es la extensión relativa de la lengua o de la comunidad lingüística (tratándose de lenguas oficiales que forman parte de una misma área lingüística) junto con el reconocimiento, en derecho interno, de un cierto estatus jurídico a la

mico y Social y al Comité de las Regiones sobre determinados aspectos jurídicos vinculados a las obras cinematográficas y a otras producciones del sector audiovisual, DO C 43 de 16.2.2002, p. 6). La validez de esos criterios se prorrogó en 2004 (DO C 123 de 30.4.2004, p. 1), en 2007 (DO C 134 de 16.6.2007, p. 5) y en 2009 (DO C 31 de 7.2.2009, p. 1). La Comisión ha preparado un borrador de nueva Comunicación que previsiblemente entrará en vigor en 2013 y en la que no se cuestiona la necesidad de que los Estados apoyen la producción cinematográfica, presentando como novedad la extensión de tales ayudas a ámbitos distintos a la producción (desde la concepción del argumento hasta la difusión pública).

94 *Vid.* epígrafe 2.3.b de la «Comunicación sobre el Cine» de 2001, y punto 6.2 del borrador de Comunicación sobre el cine de 2012.

95 La «Comunicación sobre el Cine» de 2001 no definió el término de película difícil o de bajo presupuesto, limitándose a decir que «con arreglo al principio de subsidiariedad, corresponde a cada Estado miembro establecer qué se entiende por película difícil y de bajo presupuesto según parámetros nacionales» (*ibid.*). El borrador de Comunicación de 2012 resulta algo más explícito al incluir, a título orientativo «los cortometrajes, las películas que sean la primera o la segunda obra de un director, las obras de bajo presupuesto o aquellas obras que por otros motivos encontrarían dificultades para introducirse en el mercado» (nota nº 19).

96 Borrador de Comunicación sobre el cine de 2012, apartado 44. La «Comunicación sobre el Cine» de 2001 establece a este respecto que «Teniendo en cuenta la extensión geográfica comparativamente reducida de determinadas lenguas y culturas, y dada la limitada circulación de esos productos culturales en los mercados comunitarios y mundiales, la Comisión podría admitir, siempre que se hubiera demostrado su necesidad, porcentajes de ayuda superiores al 50% en casos distintos de las películas difíciles y de presupuesto reducido en estos Estados miembros.»

lengua (aspecto que corresponde regular exclusivamente al derecho interno y sobre el que la normativa de la UE no puede incidir). De ahí que no se aprecien problemas para incluir a las lenguas que son oficiales junto con otra lengua en parte de un Estado (neerlandés en Bélgica), en todo el Estado (gaélico irlandés) o en parte del territorio del Estado miembro (catalán, euskera, gallego o galés) dentro de esa previsión.

La Ley del Cine del Estado al regular los criterios generales para recibir ayudas a la producción cinematográfica introduce criterios de territorialización como «emplear, en su versión original, alguna de las lenguas oficiales españolas»⁹⁷ y utilizar mayoritariamente el territorio del Estado en los rodajes, entre otros. Se trata de requisitos de producción para poder resultar beneficiario de las ayudas estatales (criterios de nacionalidad). Su objetivo no es regular la lengua sino determinar qué producción se considera europea y a la vez potencialmente beneficiaria del 100% de las ayudas españolas, porcentaje que decrece en la medida que se incumplan los criterios determinados.⁹⁸ Se trata, de nuevo, de un criterio económico más que lingüístico.

La legislación estatal prevé la posibilidad de ayudas complementarias para la amortización de largometrajes «que utilicen alguna lengua que, junto al castellano, sea oficial en una Comunidad Autónoma».⁹⁹ El importe acumulado de la ayuda general y la complementaria no podrá superar el 50% del coste de la película ni el 75% de la inversión del productor. Asimismo, la Ley del Cine prevé la creación de un fondo de ayudas o créditos específicos que serán transferidos en su integridad a los organismos competentes de las Comunidades Autónomas, con el fin de «atender al fomento y protección del uso de las lenguas cooficiales distintas a la castellana en la cinematografía y el audiovisual, promoviendo la pluralidad cultural de España y la igualdad de oportunidades de las lenguas propias de cada territo-

⁹⁷ Art 24.1.a) de la Ley 55/2007, de 28 de diciembre, del Cine.

⁹⁸ En todo caso, el Proyecto de Comunicación de la Comisión sobre la ayuda estatal a las obras cinematográficas y otras producciones del sector audiovisual (de 2012), limita de los porcentajes de «territorialización de gastos», de acuerdo con los cuales los Estados obligan a los productores a gastar una parte determinada del presupuesto de la producción cinematográfica en el Estado que dispensa la ayuda. La Comunicación sobre el cine de 2001 permitía a los Estados miembros imponer que hasta el 80% del presupuesto total de la película se gastase en sus territorios. El proyecto de 2012 no modifica el porcentaje pero sí el concepto de referencia, de tal manera que el gasto territorializable será, a lo más, el 80% de la ayuda que conceda el Estado en vez del 80% del presupuesto total de la película.

⁹⁹ Art. 26.2.b) Ley 55/2007, de 28 de diciembre, del Cine.

rio en materia de expresión y difusión audiovisual». ¹⁰⁰ El importe de la dotación a transferir a cada Comunidad Autónoma se establece mediante convenio con el Ministerio de Cultura, y la suma habrá de ser equivalente a la aportación que la Comunidad Autónoma haya destinado a la producción, distribución, exhibición y promoción del audiovisual en su lengua propia. ¹⁰¹

4.2 · Cuotas lingüísticas en la Ley del Cine de Cataluña

Desde mediados de los años 80 la política lingüística en las CCAA con dos lenguas oficiales ha venido incidiendo también en el ámbito del cine a través de diferentes instrumentos, principalmente acciones de fomento mediante subvenciones a la producción, doblaje y subtitulación, con el objetivo de normalizar y fomentar la producción y exhibición de películas cinematográficas en las correspondientes lenguas propias de las CCAA. El objetivo, en este caso, es garantizar a los consumidores de cinematografía el visionado de las películas en sus correspondientes lenguas propias y oficiales en las CCAA al margen de consideraciones relativas a dónde se ha producido la película.

En Cataluña, a finales de los 90, la política lingüística aplicada a este sector encontró un nuevo resorte en la Ley 1/1998, de 7 de enero, de Política Lingüística, cuyo artículo 28.3 estableció lo siguiente: «a fin de garantizar una presencia significativa de la lengua catalana en la oferta cinematográfica, el Gobierno de la Generalidad puede establecer por reglamento cuotas lingüísticas de pantalla y distribución para los productos cinematográficos que se distribuyen y exhiben doblados o subtitulados en una lengua diferente del original.» El objetivo fue nuevamente aumentar la presencia de la lengua propia en la exhibición u oferta cinematográfica, previéndose como instrumento la posibilidad de fijar cuotas lingüísticas, enmarcadas dentro de una política de naturaleza cultural. Este precepto llegó a ser desarrollado reglamentariamente aunque al poco tiempo fue

100 Art 36 Ley 55/2007, de 28 de diciembre, del Cine.

101 Disposición Adicional 6ª de la Ley 55/2007, de 28 de diciembre, del Cine. En todo caso, la dotación que reciba cada CCAA no puede superar el 50% del total de ayudas que las empresas audiovisuales residentes en cada CCAA hayan recibido del Instituto de la Cinematografía y de las Artes Audiovisuales en el ejercicio anterior.

derogado.¹⁰² Con todo, los resultados de la política lingüística en el ámbito cinematográfico no han resultado satisfactorios, debido, principalmente, a la resistencia que han mostrado las distribuidoras y a la falta de impulso de las medidas previstas.¹⁰³

Tal y como se desprende de los datos oficiales del Departamento de Cultura y Medios de Comunicación de la Generalidad de Cataluña, en 2010, el 97% de las películas exhibidas en Cataluña eran dobladas o subtituladas en castellano, mientras que menos del 3% lo fueron en catalán.¹⁰⁴ La presencia del catalán en el cine resulta muy minoritaria, sin que la política desarrollada en 20 años mediante subvenciones a la producción y el doblaje hayan producido los resultados esperados.¹⁰⁵ Es, precisamente, en este marco de actuación progresiva de normalización lingüística donde se han de contextualizar los preceptos de la Ley 20/2010, de 7 de julio, del Cine, que prevén las cuotas lingüísticas como instrumentos que persiguen aumentar la presencia del catalán en la exhibición y distribución para lograr el objetivo de igualdad entre las lenguas oficiales de Cataluña a la vista de la insuficiencia de las medidas previamente adoptadas. Esta sería la justificación última de las cuotas lingüísticas.

Las cuotas lingüísticas en el cine se regulan en el art 18 de la Ley 20/2010, de 7 de julio, del Cine, cuyos dos primeros párrafos interesa reproducir pese a su extensión:

Artículo 18. 1. Cuando se estrene en Cataluña una obra cinematográfica doblada o subtitulada con más de una copia, las empresas distribuidoras

102 Se trata del Decreto 237/1998, de 8 de septiembre de 1998, de medidas de fomento de la oferta doblada y subtitulada en lengua catalana, cuya entrada en vigor se previó para el 17 de marzo de 1999. Posteriormente el Decreto 58/1999, de 9 de marzo, aplazó la entrada en vigor de la norma al 1 de agosto de 1999 (se argumentaba la complejidad del proceso de adaptación por parte de las empresas). La prórroga se reprodujo mediante el Decreto 201/1999, de 27 de julio, previéndose la entrada en vigor el 1 de junio de 2000. Finalmente el Decreto 172/2000, de 15 de mayo, derogó el Decreto inicial, afirmando el compromiso de las empresas distribuidoras de iniciar el doblaje al catalán permitiendo avanzar de manera progresiva en la consecución de los objetivos de la Ley de Política Lingüística.

103 Vid. Antoni Milian i Massana «Comentarios en torno de la Ley del Parlamento de Cataluña 1/1998, de 7 de enero, de política lingüística» *Revista de Administració Pública* 157, 2002, pp. 361 y ss.

104 Vid. Estadístiques Culturals de Catalunya 2011, Generalitat de Catalunya. Departament de Cultura (septiembre 2011).

105 Vid. Jordi López y Carlos Padros Reig «Reflexions entorn de la política catalana de foment de l'oferta cinematogràfica en llengua catalana» *Revista de Llengua i Dret* 43, 2005, pp. 145-178.

tienen la obligación de distribuir el cincuenta por ciento de todas las copias analógicas en versión en lengua catalana. Esta obligación debe respetarse tanto en el cómputo de las copias distribuidas en versión doblada como en el de las copias distribuidas en versión subtitulada. Las empresas distribuidoras deben garantizar este equilibrio lingüístico en la distribución de cine atendiendo a criterios de población, territorio y presencia en pantalla, que deben desarrollarse por reglamento. Cuando el soporte sea digital, todas las copias distribuidas deben tener incorporado el acceso lingüístico en catalán. En la exhibición de estas copias, las empresas exhibidoras tienen la obligación de exhibir el 50% de proyecciones de la obra en versión en lengua catalana atendiendo a criterios de población, territorio, horario y taquillaje, que deben computarse anualmente y que deben desarrollarse por reglamento. Esta obligación debe respetarse tanto en el cómputo de las proyecciones exhibidas en versión doblada como en el de las proyecciones exhibidoras en versión subtitulada. Las empresas distribuidoras y las empresas exhibidoras también deben garantizar el equilibrio entre catalán y castellano en la publicidad que realicen de las obras cinematográficas afectadas por el presente artículo.

2. Quedan exentas del cumplimiento de la obligación establecida por el apartado 1 las obras cinematográficas europeas dobladas de las que se distribuyan en Cataluña menos de 16 copias.

El alcance del precepto viene delimitado por dos coordenadas, una objetiva y otra subjetiva, añadiéndose criterios de flexibilización en su aplicación. Con relación a la primera, la norma afecta exclusivamente a una característica del producto cinematográfico, como es la lengua, siendo de aplicación exclusivamente a las películas dobladas o subtituladas a lengua castellana. Por tanto, las películas en castellano no resultan afectadas por la medida, ni aquellas que pudieran exhibirse en versión original en lenguas extranjeras no subtituladas. Tampoco afecta a las obras europeas dobladas si se distribuyen en Cataluña menos de dieciséis copias (párrafo 2).¹⁰⁶

106 Esta exención no se aplicaría a las películas europeas subtituladas pese a distribuirse menos de 16 copias. Tratándose de obras con menos de 16 copias, se entiende que serán obras con poca difusión y consiguiente recaudación, de tal forma que la aplicación de la obligación de doblaje pudiera resultar desproporcionada en términos económicos. El menor coste de la subtitulación respecto del doblaje se encontraría en la razón de ser de esta distinción, como manifestación del principio de proporcionalidad.

Con relación a la coordenada subjetiva, el precepto se refiere a las empresas distribuidoras y a las exhibidoras, que son tratadas por la norma sin distinción por razón de su nacionalidad. Respecto de las empresas que distribuyan copias analógicas dobladas o subtituladas al castellano, la obligación es que realicen el cincuenta por ciento de las copias en versión catalana. De tratarse de obras en soporte digital dobladas o subtituladas al castellano, la obligación es que incorporen el acceso en lengua catalana. Por otra parte, las empresas exhibidoras tienen la obligación de exhibir el 50% de proyecciones de la obra en versión en lengua catalana. Finalmente el art 18 de la Ley del Cine introduce la posibilidad de flexibilizar la aplicación de las obligaciones, dotando de proporcionalidad a la medida, atendiendo a criterios de población, territorio y presencia de pantalla en el caso de la distribución,¹⁰⁷ y criterios de población, territorio, horario y taquillaje, computables anualmente, para la exhibición. En ambos casos los criterios de flexibilidad o proporcionalidad han de desarrollarse por reglamento.

De forma paralela a esta vía de actuación constrictiva mediante cuotas lingüísticas, los poderes públicos continúan con su tradicional política de fomento económico a la producción, doblaje y subtitulación. En este contexto se enmarcaría el Acuerdo entre la Generalidad de Cataluña, Fedicine (distribuidoras) y el gremio de Empresarios del cine de Cataluña firmado a finales de septiembre de 2011.¹⁰⁸

Como se sabe el artículo 18 de la Ley 20/2010, de 7 de julio, del Cine, ha sido objeto de un recurso de inconstitucionalidad aún no resuelto.¹⁰⁹ Seguidamente trataremos sobre algunas de las cuestiones jurídicas relacionadas con las cuotas lingüísticas.

107 El párrafo 1 del art 18 de la Ley 20/2010, de 7 de julio, del Cine, contiene un mandato dirigido a los distribuidores para que garanticen el equilibrio lingüístico entre el catalán y el castellano. Ello permite hacer una aplicación no uniforme de la obligación de distribuir el 50% de copias analógicas sobre la base de la población, territorio y presencia de pantalla, que habrá de ser objeto también de desarrollo reglamentario.

108 Puede consultarse la hemeroteca de los días 26 y 27 de septiembre de 2011.

109 Se trata del recurso de inconstitucionalidad nº 7454/2010, promovido por más de 50 diputados del Grupo Popular, interpuesto contra los artículos 17.1.a), 18.1, 2 y 3; 19.1.b) y la regulación del régimen sancionador. Las cuestiones básicas principalmente debatidas son los aspectos competenciales, la adecuación de las cuotas lingüísticas a la libertad de empresa y su adecuación al derecho de la Unión Europea.

4.3 · Competencia para fijar cuotas lingüísticas

Una primera cuestión que surge es analizar si la Comunidad Autónoma tiene capacidad de incidir sobre la materia cinematográfica y sobre la base de qué título competencial. La dificultad en este ámbito derivaría de que existe una normativa estatal que establece prescripciones lingüísticas sobre la distribución y cuotas de exhibición, que el TC ha considerado dictadas sobre la base del art 149.1.13 de la CE.¹¹⁰ Asimismo, podría plantearse la eventual afección a través de las cuotas lingüísticas de la competencia exclusiva del Estado sobre comercio exterior (149.1.10 CE).

La cinematografía tiene un carácter complejo consecuencia de su naturaleza multifacética, como fenómeno cultural, social, económico e industrial. Las actividades relacionadas con el cine afectan a materias tales como el comercio exterior (importación), industria (producción), espectáculos, cultura, etc. El TC se ha referido a la complejidad competencial relacionada con la materia cinematográfica derivada del entrecruzamiento de diferentes títulos competenciales. Así, ha constatado que «en la determinación de las competencias sobre cinematografía se produce un entrecruzamiento de diversos títulos, sometidos a cada supuesto concreto de controversia a complicadas valoraciones sobre cuál es el prevalente, atendiendo al objeto y finalidad de la materia debatida».¹¹¹ El TC ha tratado de buscar el título competencial pertinente en cada caso atendiendo a la naturaleza de esta. Es decir, «será después el sentido y finalidad de las diversas normas objeto de conflicto lo que marque el aspecto predominante, según incidan más o menos en el factor artístico o creador, en el internacional, en el comercial o en el industrial, cuando no en el mero o simple entretenimiento, desembocando con el reconocimiento del predominio de uno u otro aspecto en el del título competencial de aplicación preferente».¹¹²

En materia de cuotas el TC ha estimado que, en la medida que su objetivo es favorecer la producción española, tal intervención puede incluirse dentro del art. 149.1.13.¹¹³ La fijación de las bases de la política económica

110 STC 106/1987, de 25 de junio, FJ1 donde se lee: «la regulación del mercado cinematográfico para proteger la producción cinematográfica española frente a la extranjera puede ser incluido dentro de la competencia que el art. 149.1.13 concede al Estado para establecer las bases de la actividad económica».

111 STC 149/1985, de 5 de noviembre, FJ 4.

112 STC 49/1984, de 5 de abril, FJ 4.

113 STC 106/1987, de 25 de junio, FJ 1.

se entiende ligada a una finalidad concreta, que sería establecer una política económica. Ahora bien, ¿responde el art 18 de la Ley del Cine a esa finalidad? ¿Cuál es la verdadera finalidad del art. 18?

La finalidad de este precepto se declara entre los objetivos de la ley (art. 1) que incluye el de garantizar «el derecho de los ciudadanos de Cataluña a elegir ver la obra cinematográfica en catalán o en castellano»;¹¹⁴ el preámbulo es igualmente claro al destacar que el mercado cinematográfico en la actualidad no cumple el derecho de los ciudadanos de escoger la lengua oficial en la que desean ver las películas, de ahí que «esta ley garantiza el derecho real a decidir qué obras se consumen y en qué lengua. Asegura también la necesaria contribución al fomento de la presencia social de la lengua propia».¹¹⁵ El objetivo verdadero es asegurar o proteger el empleo de una lengua, independientemente de consideraciones relativas a su origen o producción.¹¹⁶

Asimismo se ha de tener en cuenta que, como ya se ha destacado, las obligaciones lingüísticas se establecen respecto de las películas que han sido dobladas o subtituladas, con lo que la normativa estatal que lo prevé no queda en absoluto afectada. Las cuotas lingüísticas actúan en un plano distinto a las cuotas estatales. Mientras que estas se refieren al aspecto económico de la cinematografía, con el fin de promover la industria cinematográfica europea (y dentro de ella, la de origen español), la cuota lingüística se refiere al vehículo lingüístico de la película, con la finalidad de satisfacer el derecho ciudadano de opción de lengua. La verdadera finalidad del art 18 de la Ley del Cine es avanzar en el proceso de normalización de la lengua catalana en el sector de la distribución y exhibición de cine. Siendo así, se trata de una norma dictada sobre la base de la competencia exclusiva de Cataluña relativa a la normalización lingüística de la lengua catalana (143.1 Estatuto de Cataluña) y espectáculos (141.3 Estatuto de Cataluña) que confieren a la Generalidad potestades normativas y ejecutivas.¹¹⁷

En todo caso, las cuotas lingüísticas, dictadas sobre la base de competencias exclusivas de la Comunidad Autónoma, se integran sin dificultad con la normativa estatal sobre cinematografía, ocupando un espacio distin-

114 Art 1.c Ley 20/2010 del Cine de Cataluña.

115 Preámbulo, punto 1, de la Ley 20/2010 del Cine de Cataluña.

116 *Vid.* Luis López Guerra, «Las Cuotas Lingüísticas y la cinematografía» p. 413.

117 *Vid.* con relación a la competencia sobre espectáculos STC 143/1985, de 25 de octubre, FJ 13.

to y complementario, que la propia Ley 55/2007, de 28 de diciembre, del Cine, parece haber previsto.¹¹⁸ El ámbito en que pueden ejercitarse las competencias estatales no se ve afectado en absoluto.

Lo mismo cabría decir del título competencial sobre comercio exterior que, de acuerdo con la jurisprudencia del TC, únicamente prevalecería sobre un sector material específico cuando queden directamente afectados el establecimiento de regímenes de importación, la regulación de los mercados o la configuración de instrumentos de una determinada política comercial.¹¹⁹ La finalidad de las cuotas lingüísticas no es la regulación de la exportación o la importación, ni la regulación del mercado ni la configuración de instrumentos de una determinada política comercial, casos en los que prevalecería el título sobre comercio exterior. La finalidad de la norma es la normalización lingüística y no invade competencia básica ni exclusiva alguna del Estado.

4.4 · Los puntos de conexión

El ámbito de aplicación de las cuotas lingüísticas establecidas en la legislación de Cataluña se establece respecto de «las empresas distribuidoras que desarrollen su actividad en Cataluña, independientemente del lugar donde estén establecidas».¹²⁰ El punto de conexión, en este caso, es el lugar

118 *Vid.* Preámbulo de la 55/2007, de 28 de diciembre, del Cine, que cita la pluralidad y el pluralismo lingüístico en tres ocasiones y dice, asimismo que «la consideración que en esta Ley se realiza de la acción autonómica atiende a la realidad socioeconómica en la que se desenvuelve la industria cinematográfica y audiovisual desde el punto de vista de las competencias de las Comunidades Autónomas, atendiendo a la dimensión pluricultural y plurilingüe del Estado a la hora de materializar la intervención de los poderes públicos». Una nota anecdótica de este Preámbulo es que cita entre sus fundamentos la Declaración Universal de Derechos Lingüísticos (aprobada por un conjunto de ONGs en Barcelona en 1994) que no ha entrado en vigor.

119 STC 186/1999, de 14 de octubre, FJ 5.

120 Art. 17.1 de la Ley 20/2010, de 7 de julio del Cine. Las obligaciones para las empresas distribuidoras que cita este artículo son tres: cumplir las obligaciones lingüísticas de distribución fijadas en el art 18 de la misma (cuotas lingüísticas), respetar la normativa aplicable en materia de defensa de la competencia y, finalmente, incluir la versión en lengua catalana en el menú lingüístico de las obras cinematográficas o audiovisuales que distribuyan por canales distintos a la proyección en salas de exhibición cinematográfica, y que previamente se hayan estrenado en Cataluña dobladas o subtítuladas en catalán, de acuerdo con el artículo 18. Esta última obligación trata de garantizar que la comercialización posterior de las películas en sistema DVD o en televisión digital terrestre incluyan la versión doblada o substituída, según el caso.

en el que las empresas realizan actividades de distribución y no el de su lugar de establecimiento. En el caso de las cuotas lingüísticas de exhibición, como es lógico, su cumplimiento afectará a aquellas salas radicadas en el territorio de la Comunidad Autónoma. De igual forma que en el caso de la distribución, el criterio territorial es el determinante y no el del domicilio social de la empresa o entidad titular de la sala de exhibición.¹²¹ No obstante, en este último caso, la vinculación territorial de la actividad es mucho más intensa que en el primero ya que la actividad de exhibición se realiza en salas radicadas en un determinado lugar. La aplicación del principio territorial de la oficialidad lingüística despeja todo problema sobre la aplicación de la cuota lingüística de exhibición.

El caso de la distribución podría plantear teóricamente alguna cuestión añadida en la medida que no es tan intensa la vinculación entre la actividad y el régimen lingüístico territorial. A este respecto conviene distinguir dos casos: para aquellas empresas distribuidoras con domicilio social en Cataluña, ningún problema de extraterritorialidad se plantea, con lo que las cuotas y los efectos de su eventual incumplimiento desplegarán efectos sin problema.

Para aquellas otras distribuidoras no domiciliadas en Cataluña, la (aparente) dificultad radica en que el régimen lingüístico se aplicará de forma extraterritorial. Ello, en buena lógica, no debiera suponer un obstáculo a la aplicación de las cuotas lingüísticas ya que, de no aplicarse a tales empresas, se burlaría la efectividad de la ley no solo con relación a las distribuidoras europeas o americanas sino también respecto de las radicadas en Cataluña que, beneficiándose de la libertad de establecimiento de los prestadores de servicios, no tendrían más que establecerse fuera de Cataluña para sortear la carga de doblaje o subtitulación. De no querer vaciarse de contenido las competencias lingüísticas que en esta materia dispone la Generalidad, no cabe otra solución que aplicar el punto de conexión que supone el lugar de la actividad, pese a que desde la perspectiva subjetiva (incluso de actividad de producción y postproducción) ello pueda suponer una cierta extraterritorialidad de los efectos de la doble oficialidad, que no

121 En el caso de tratarse de una empresa o entidad pública o privada con domicilio social en Cataluña, se exige su previa inscripción en el Registro de empresas audiovisuales de Cataluña, mientras que aquellas que no tienen su domicilio social en Cataluña pero que explotan salas de exhibición cinematográfica en Cataluña deben comunicar al Instituto Catalán de las Industrias Culturales el inicio de su actividad exhibidora en Cataluña (art 10 Ley 20/2010, de 7 de julio del Cine).

es distinta a la extraterritorialidad de la lengua castellana que deriva del art. 18.1 Ley estatal 55/2007, de 28 de diciembre, del Cine.

Se trataría de una extraterritorialidad amparada por el art 115.1 del Estatuto de Cataluña, que derivaría de la propia naturaleza de la norma que la establece.¹²² Extraterritorialidad amparada también con carácter general por el TC.¹²³ Ahora bien, la verdadera dificultad radica, respecto de esas empresas, en la capacidad de control y sanción por parte de los poderes públicos de Cataluña. Se tratarían de problemas prácticos más que teóricos, cuya solución parece requerir la coordinación entre la administración autonómica y la estatal.¹²⁴ En todo caso, las cuestiones que se plantean a este respecto no serían diferentes a las que se plantearían para poder acceder a las ayudas previstas en el art 17.2 de la Ley del Cine de Cataluña.

4.5 · Adecuación de las cuotas lingüísticas en el cine al derecho de la Unión Europea

La cuestión de la que trataremos en primer lugar es si las cuotas lingüísticas en el cine, tal y como han sido reguladas por la norma catalana, constituyen una restricción a la libre circulación de servicios contraria al artículo 56 del TFUE.

El Derecho Europeo enmarca la actividad cinematográfica dentro de la prestación de servicios.¹²⁵ Se trata de una actividad de prestación de servicios que no se rige por la Directiva 2006/123/CE, del Parlamento Europeo y del Consejo, de 12 de diciembre de 2006 relativa a los Servicios en el

122 Sobre extraterritorialidad en materia lingüística *vid.* Eva Pons i Parera «La protection du plurilinguisme par l'État: modèles de droit comparé et propositions de réforme pour l'Espagne» *Actas de la 11ª Conferència de la Academia Internacional de Derecho Lingüístico sobre Derecho, Lengua e Ciudadanía Global*, 2008, pp. 453-456 y Leopoldo Tolivar ALAS «La extraterritorialidad de la oficialidad» en J.M. Pérez Fernández (coord.), *Estudios sobre el estatuto jurídico de las lenguas en España*, Atelier, Barcelona, 2006, pp. 175 y ss.

123 STC 165/1994, de 26 de mayo, FJ 3 y 6; STC 31/2010, de 28 de junio, FJ 80; STC 18 de abril de 2012, FJ 4.

124 *Vid.* Luis López Guerra «Las cuotas lingüísticas en la cinematografía»..., *cit.*, p. 418.

125 *Vid.* STJCE de 6 de octubre de 1982, *Coditel II*, Asunto C 262/81, apartado 12 y STJCE de 4 de mayo de 1993, *Federación de Distribuidores Cinematográficos / España y la Unión de Productores de Cine y Televisión*, asunto C-17/92, apartados 10 y 11 donde se dice «este servicio es, en particular, el que prestan los productores de películas a los distribuidores al permitir que éstos últimos hagan copias de sus películas y organicen exhibiciones públicas a partir de las mismas».

Mercado Interior, que excluye explícitamente de su ámbito de aplicación al sector audiovisual, incluidos los servicios cinematográficos (art. 2.2.g). Esta explícita exclusión derivaría de la consideración de la vertiente cultural de este sector de actividad.¹²⁶

El art 56 del TFUE contiene el principio básico aplicable a la libre prestación de servicios (incluidos los cinematográficos) según el cual: «en el marco de las disposiciones siguientes, quedan prohibidas las restricciones a la libertad de prestación de servicios dentro de la Unión para los nacionales de los Estados miembros establecidos en un estado miembro que no sea el destinatario de la prestación». El alcance de esta libertad ha venido ampliándose como consecuencia de la jurisprudencia del Tribunal de Justicia que, resumiendo su doctrina ha dicho que «no sólo exige eliminar toda discriminación en perjuicio del prestador de servicios establecido en otro estado miembro, sino también suprimir cualquier restricción, aunque se aplique indistintamente a los prestadores de servicios nacionales y a los de los demás estados miembros, cuando pueda prohibir, obstaculizar o hacer menos interesantes las actividades del prestador establecido en otro estado miembro, en el que presta legalmente servicios análogos».¹²⁷

Las cuotas lingüísticas en el cine ¿suponen un obstáculo o una discriminación para los prestadores de servicios cinematográficos establecidos en otros Estados miembros? A primera vista la respuesta sería negativa, en la medida que las cuotas lingüísticas no suponen condiciones diferentes de acceso al mercado de la distribución y exhibición, ni trato desigual de los empresarios atendiendo a la nacionalidad de los distribuidores y exhibidores. Ello es así ya que la medida únicamente afecta a aquellos productos cinematográficos distribuidos o exhibidos en una lengua distinta a la de su versión original, cualquiera que esta sea. La norma no afecta a la naciona-

126 La Directiva 2006/123/CE, del Parlamento Europeo y del Consejo, de 12 de diciembre de 2006 relativa a los Servicios en el Mercado Interior, dispone que no se aplicará a «los servicios audiovisuales, incluidos los servicios cinematográficos, independientemente de su modo de producción, distribución y transmisión, y la radiodifusión» (art. 2.2.g). Ello ha de relacionarse con la exclusión genérica que contiene la Directiva de Servicios en su art. 1.4 de todo efecto sobre aquellas medidas adoptadas a escala comunitaria o nacional para «fomentar la diversidad cultural y lingüística y garantizar la defensa del pluralismo». Vid. Iñigo Urrutia, *Marco Jurídico del Libre Acceso a las Actividades de Servicios y su Ejercicio*. HAAE-IVAP, Bilbao, 2010, pp. 38 y 51. Pese a la explícita exclusión, una cuestión no resuelta es saber cómo incidirá la jurisprudencia relativa a la Directiva de Servicios sobre el ámbito de los servicios cinematográficos.

127 STJCE de 25 de julio de 1991 *Säger*, asunto C-76/90, Rec. p. I-4221; de 1 de julio de 2010, *Dijkman y Dijkman-Lavaleije*, C-233/09, Rec. p. I-0000, apartado 23 y jurisprudencia citada.

lidad del sujeto (distribuidos o exhibidor) sino a la caracterización lingüística del producto cinematográfico (según se trate de una de las lenguas oficiales en España o no). En todo caso, la cuota lingüística en Cataluña no establece una condición distinta de la ya establecida en España con carácter general, que exige, como hemos visto, que las películas sean distribuidas en alguna de las lenguas oficiales del Estado.¹²⁸ De tratarse de un obstáculo sería el mismo que deriva de la norma estatal que, sin suponer diferencias respecto de lo previsto en el contexto europeo, a nuestro juicio, encontraría amparo como excepción basada en el orden público reconocida por el art 62 en relación con el art 52.1 del TFUE, como luego se explicará.

Sin embargo, el Tribunal de Justicia viene entendiendo que la discriminación puede producirse no solo cuando la medida se aplica de forma diferenciada, sino también en el caso de medidas generales, cuando estas benefician particularmente a grupos emprendedores o empresas del estado de origen en detrimento de los de otras nacionalidades.¹²⁹ Desde esta perspectiva lo que cabría alegar es que, en la medida que las cuotas lingüísticas no se aplican a las películas en castellano, *los productores españoles se verían beneficiados frente a los demás productores comunitarios* ya que estos últimos se verán obligados a doblar o subtítular en catalán (además de en castellano, aspecto que no parece discutirse). Es decir, a los productores españoles se les reconocería una ventaja que no se aplicaría a los demás, sobre los que pesaría una carga económica adicional (el doblaje o la subtitulación).

Entendemos que esta argumentación no puede acogerse por varios motivos. En primer lugar, las cuotas lingüísticas suponen claras medidas no-económicas cuyo objetivo es garantizar la exhibición de películas en la lengua propia y oficial del territorio donde se aplican tales medidas. La razón de ser de las cuotas lingüísticas no se encuentra en motivos de naturaleza económica, es más, como ha declarado el TJCE, la aplicabilidad del art 52.1 del TFUE no se excluye «por el mero hecho de que una normativa nacional, justificada por circunstancias objetivas que obedezcan a las exigencias de los intereses que protege, permita alcanzar también otros objetivos de naturaleza económica».¹³⁰ El hecho de que la medida (cuota lin-

128 Art 14.2 Ley 55/2007, de 28 de diciembre, del Cine.

129 STJCE 4 de diciembre 1986, *Comisión / Alemania*, asunto C-205/84, apartado 25; de 28 de enero de 1986, *Comisión / Francia*, asunto C-270/1983, apartado 18 entre otras.

130 STJCE de 6 de octubre de 1987, *Nertsvoederfabriek Nederland*, asunto C-118/86, apartado 15; de 10 de septiembre de 1984, *Campus Oil*, asunto C-72/83, apartado 36.

güística) pudiera tener repercusión económica no supone que no quepa justificar la eventual restricción que produce. Habrá de estarse a su verdadero objetivo y naturaleza. Desde esa perspectiva, las eventuales restricciones que las cuotas lingüísticas pudieran producir son justificables sobre la base de los fundamentos que expondremos seguidamente:

a · Justificación basada en el orden público

El objetivo de la cuota lingüística tanto en Cataluña como en España es garantizar el acceso a las películas en las lenguas oficiales. A nuestro juicio, la extendida obligación en los Estados europeos de exhibir las películas en la o las lenguas oficiales del Estado, se enmarca en la justificación basada en el orden público a que se refiere el art 66 con relación al art 56 del TFUE. Con relación al fundamento basado en el orden público, el TJCE ha afirmado que para poder invocar esta causa de justificación es necesario que exista «una amenaza real y suficientemente grave que afecte a un interés fundamental de la sociedad».¹³¹ Es claro que la garantía de uso de la lengua propia y oficial en el cine es un interés fundamental de la sociedad y que la amenaza se produce en la medida que el uso de una lengua que es oficial quede apartado de esta función social debido a las fuerzas del libre mercado. La medida podrá justificarse solo cuando ese objetivo de orden público no pueda ser alcanzado a través de otros regímenes menos restrictivos o, en su caso, menos discriminatorios o no discriminatorios.¹³² A este respecto se ha de recordar nuevamente lo dicho sobre la ineficacia de las medidas hasta ahora articuladas para el fomento de la presencia de la lengua propia oficial en el cine,¹³³ así como la progresividad en la implantación de las medidas que se regula en el párrafo 3 del art 18 de la Ley del Cine, y especialmente la jurisprudencia del TC que enmarca las acciones de normalización lingüística derivadas del carácter de doble oficialidad en una «perfecta equiva-

131 STJCE de 27 de octubre de 1977, *Bouchereau*, Asunto C-30/77, apartado 35.

132 *Vid.* STJCE de 26 de abril de 1988 cit. *supra* nota anterior en la que el Tribunal de Justicia admitió la justificación esgrimida por el gobierno neerlandés con relación a ciertas restricciones en el ámbito de la difusión audiovisual entendiendo que perseguían un objetivo no económico de orden público y se encontraban justificadas por tal circunstancia, si bien tales medidas no superaron el juicio de proporcionalidad (apartado 37).

133 A este respecto STC 66/1991, de 22 de marzo, FJ 3.

lencia» entre lenguas oficiales¹³⁴ lo que exige de los poderes públicos la adopción medidas positivas en el ámbito del cine a tal fin. Asimismo, los criterios de flexibilización para la distribución y la exhibición a que ya nos hemos referido y la exención de doblaje en los casos de películas dobladas al castellano pero que distribuyan menos de 16 copias son, todos ellos, aspectos que dotan de suficiente proporcionalidad a la medida.

Las cuotas lingüísticas no se encuentran inspiradas en motivos de política económica, sino que tratan de garantizar la promoción de películas en la lengua oficial y propia de Cataluña; no tratan de favorecer a los productores españoles en detrimento de los de los demás estados miembros, ya que la ventaja de la que se beneficiarían los primeros no es sino consecuencia de la aplicación del régimen de oficialidad lingüística. La oficialidad, de la que derivan multitud de facultades para hacerla efectiva,¹³⁵ no puede dissociarse de la identidad lingüística de los Estados miembros que, según el art 4.2 TUE, la UE ha de respetar, de igual forma que la riqueza de su diversidad cultural y lingüística (art 3.3.4 TUE y 22 de la CDFUE).

b · Justificación basada en razones imperiosas de interés general

No obstante, como ya se avanzó, el TJCE ha preferido enfocar las medidas lingüísticas por la vía de las justificaciones basadas en la protección del patrimonio cultural y lingüístico, sobre la base de las razones imperativas de interés general. El Tribunal parece sentirse más cómodo enfocando las cuestiones lingüísticas desde este prisma que profundizando en el alcance de la cláusula cultural del art 167 TFUE que exige a la Unión contribuir «al desarrollo de las culturas de los Estados miembros» y tener en cuenta «los aspectos culturales en su actuación en virtud de otras disposiciones del Tratado». En todo caso, se aprecia una evolución en la jurisprudencia del Tribunal de Justicia que ha corrido en paralelo a la progresiva toma en consideración de los aspectos culturales y el reconocimiento de la diversidad lingüística europea en las sucesivas reformas de los Tratados.¹³⁶

¹³⁴ STC 31/2010, de 28 de junio, FJ 21.

¹³⁵ Vid. Jaume Vernet «El pluralismo lingüístico» en J. Vernet y R. Punset, *Lenguas y Constitución*, Iustel, Madrid, 2007, pp. 49-50

¹³⁶ Vid. Iñigo Urrutia «Defensa y promoción de las lenguas oficiales como razón imperiosa de interés general de la Unión Europea a la luz de la Jurisprudencia del TJCE» *Revista Vasca de Administracion Publica*, 83, 2009, pp. 197 y ss.

De considerarse las cuotas lingüísticas como una restricción de una libertad fundamental garantizada por el Tratado, conforme a la jurisprudencia del TJCE, podría admitirse «cuando persigue un objetivo legítimo compatible con el Tratado y está justificada por razones imperiosas de interés general».¹³⁷ En tal caso, la restricción debe ser, además, adecuada para garantizar la realización del objetivo perseguido y no ir más allá de lo necesario para lograrlo.¹³⁸ La restricción de la libertad fundamental, también en este caso, debe tener un objetivo legítimo y superar un control de proporcionalidad.

El Tribunal de Justicia ha reconocido que constituye una razón imperiosa de interés general el objetivo perseguido por un Estado miembro de defender y promover una o varias de sus lenguas oficiales.¹³⁹ Precisamente, en materia de cinematografía, el TJCE ha fijado su posición definitiva al afirmar las justificaciones lingüísticas como «razones imperativas de interés general».¹⁴⁰ El objetivo propuesto por el legislador catalán de favorecer y garantizar el uso de la lengua en el sector cinematográfico mediante cuotas lingüísticas es, indudablemente, un objetivo legítimo compatible con el Tratado.

No obstante, una cuestión que surge al analizar si la medida va más allá de lo necesario para alcanzar el objetivo perseguido es la relativa a sus efectos selectivos. En el asunto *Distribuidores cinematográficos* el Tribunal entendió que la normativa española en materia de fomento de la cinematografía no estaba justificada, debido, en particular, a que favorecía la distribución

137 STJCE de 15 de diciembre de 1995, *Bosman*, asunto C-415/93, Rec. p. I-4921, apartado 104; STJCE de 4 de junio de 2002, *Comisión/Portugal*, asunto C-367/98, Rec. p. I-4731, apartado 49; STJCE de 5 de diciembre de 2006, *Cipolla y otros*, asunto C-92/04 y C-202/04, Rec. p. I-11421, apartado 61; STJCE de 11 de diciembre de 2007, *International Transport Workers' Federation y Finnish Seamen's Union, Viking Line*, asunto C-438/05, apartado 75, y STJCE de 18 de diciembre de 2007, *Laval un Partneri*, asunto C-341/05, apartado 101.

138 *Vid.* STJCE de 13 de julio de 2004, *Bacardi France*, asunto C-429/02, Rec. p. I-6613, apartado 33, y STJCE de 6 de marzo de 2007, *Placanica*, asunto C-338/04, C-359/04 y C-360/04, Rec. p. I-1891, apartado 48.

139 *Vid.* SSTJCE de 28 de noviembre de 1989, *Groener*, C 379/87, Rec. p. 3967, apartado 19, y *United Pan-Europe Communications Belgium y otros*, asunto C-250/06, Rec p. I-11135, apartado 43 donde con relación a la materia audiovisual se afirmaría que «... debe reconocerse que la normativa nacional que se cuestiona en el asunto principal persigue una finalidad de interés general, dado que pretende preservar el carácter pluralista de la oferta de programas de televisión en la región bilingüe de Bruselas-Capital y que se integra de este modo en una política cultural que tiene por finalidad salvaguardar, en el sector audiovisual, la libertad de expresión de los distintos componentes, en particular sociales, culturales, lingüísticos, religiosos y filosóficos existentes en la citada región».

140 STJCE de 5 de marzo de 2009, *UTECA*, asunto C-222/07, Rec. p. I-1407, apartado 29.

de películas españolas sobre la base de un criterio económico.¹⁴¹ Esta doctrina no es trasladable a las cuotas lingüísticas, en la medida que la legislación en aquel caso únicamente tomaba en consideración el Estado en que se había producido la película, mientras que las cuotas lingüísticas son expresión de un criterio lingüístico y no económico aplicado de forma general.¹⁴² Es así como se entendió la cuestión en el posterior asunto *UTECA* donde se diría que «el hecho de que tal criterio pueda constituir una ventaja para las empresas productoras de cine que trabajan en la lengua a que se refiere dicho criterio y que, por tanto, pueden ser, de hecho, mayoritariamente originarias del Estado miembro del que esta lengua es una lengua oficial, resulta inherente al objetivo perseguido. Tal situación no puede constituir por sí sola una prueba del carácter desproporcionado de la medida controvertida en el procedimiento principal, so pena de vaciar de sentido el reconocimiento, como razón imperiosa de interés general, del objetivo perseguido por un Estado miembro de defender y promover una o varias de sus lenguas oficiales».¹⁴³

Las cuotas lingüísticas, como toda medida lingüística, puede favorecer más o menos a los actores en el mercado, pero no por ello cabe argumentar su carácter desproporcionado. Las cuotas lingüísticas, por las razones ya apuntadas en el epígrafe anterior, en vista de los insuficientes resultados de otras medidas ya ensayadas (fomento) y de acuerdo con los criterios de flexibilidad y exención que establece, son medidas estrictamente necesarias para conseguir el objetivo legítimo de garantizar el acceso de los espectadores a obras cinematográficas en la lengua propia y oficial.

5 · Conclusiones

La tensión entre, de un lado, las libertades europeas de circulación de los servicios audiovisuales y productos cinematográficos y, de otro, la normativa interna de protección de las lenguas no ha encontrado una respues-

141 STJCE de 4 de mayo de 1993, *Federación de Distribuidores Cinematográficos / España y la Unión de Productores de Cine y Televisión*, asunto C-17/92, apartado 20.

142 En materia de cinematografía el TJCE estimó que persigue un objetivo justificado con arreglo al Derecho comunitario un régimen nacional que «para alentar la creación de obras cinematográficas sin distinción de origen, da prioridad durante un breve periodo inicial a la difusión del dichas obras en sala» STJCE de 11 de julio de 1985, *Cinéthèque*, asuntos acumulados C-60/84 y 61/84, apartado 23.

143 STJCE de 5 de marzo de 2009, *UTECA*, asunto C-222/07, Rec. p. I-1407, apartado 36.

ta certera en el Derecho de la Unión. La profundización en las libertades supone límites emergentes para la normativa de protección de las lenguas oficiales que ve restringida su capacidad de actuación, acentuándose en el caso de lenguas oficiales que no son lenguas de Estado; lenguas que se encuentran doblemente presionadas. En tanto la Unión no proceda a desarrollar normativamente sus competencias en materia cultural, cabría proponer un enfoque de la cuestión que parta de la diferente naturaleza de las cuotas lingüísticas de acuerdo con lo expuesto en este trabajo. No todas las cuotas lingüísticas responden a los mismos caracteres ni a idénticas finalidades, de ahí que la respuesta frente a su confrontación respecto a las libertades de circulación no debiera tratarse de forma homogénea. Así, la normativa que establece requisitos lingüísticos o cuotas dentro de la cuota de reserva para obras europeas —dirigida a garantizar la producción propia desde una perspectiva proteccionista— entraría dentro del marco de las restricciones justificables sobre la base de las razones imperativas de interés general, y ello sobre la base de su finalidad y de la existencia de una armonización parcial por parte del Derecho de la UE en el sector. Por el contrario, las exigencias lingüísticas de uso en la transmisión de servicios audiovisuales y en el cine podrían enmarcarse sin dificultad dentro de la excepción a las reglas de libre mercado del art 36 TFUE basadas en especial en «razones de orden público». El mantenimiento de la posición de las lenguas oficiales son objetivos de naturaleza política y los Estados (o las Regiones con competencias sobre su lengua) se encuentran habilitados para establecer los instrumentos para su consecución. El grado de amenaza dependerá fundamentalmente de la concreta situación de contacto de lenguas que se produzca, en la que influirán tanto los factores de mercado como la posición relativa de la lengua o de la comunidad lingüística respecto de las lenguas empleadas en los servicios de comunicación que recibe. La concreta situación de oferta audiovisual o cinematográfica y la concreta situación de contacto de lenguas son aspectos a valorar, asimismo, en el juicio de proporcionalidad de las exigencias de uso lingüístico, debiendo analizarse, en cada caso, si el objetivo de mantener la posición formal de lengua oficial y propia del territorio en el sector audiovisual y en la oferta cinematográfica puede ser alcanzado por medio de regímenes menos restrictivos o en su caso menos discriminatorios.

Con relación al derecho interno relativo al sector audiovisual, se han de distinguir los medios de comunicación de cobertura estatal de los de cobertura autonómica. En los primeros el reconocimiento del pluralismo lingüís-

tico ha producido resultados muy limitados, pudiendo incluso pensarse que los medios de cobertura estatal, tanto públicos como privados, han adoptado un rol de garantes de las emisiones en lengua castellana en las Comunidades Autónomas con dos lenguas oficiales. Esta situación debiera ser corregida aprovechando la tecnología digital que posibilita la programación en las cuatro lenguas propias incluso en las emisiones de cobertura estatal introduciendo bandas sonoras independientes. Por las razones apuntadas, el principio de pluralismo lingüístico y los compromisos de Derecho Internacional adquiridos por España apuntan la necesidad de adoptar acciones de naturaleza técnica y sustantiva más acomodadas a las realidades o comunidades lingüísticas existentes en el Estado, al margen de los criterios de divisiones administrativas. No resulta ni lógico ni jurídicamente adecuado que la recepción de las emisiones autonómicas en lenguas propias en las CCAA que comparten su lengua propia encuentre mayores obstáculos y barreras que la recepción de emisiones provenientes de otros Estados europeos.

La normativa autonómica que fija cuotas lingüísticas en los servicios audiovisuales y en el cine trata de incidir sobre una situación caracterizada por la desigualdad de lenguas. El desequilibrio favorable a los servicios en lengua castellana respecto de los dispensados en las lenguas propias desde la perspectiva de la oferta global, justifica el impulso preferente a las últimas. Las cuotas lingüísticas tanto en el cine como en los servicios audiovisuales se adecúan al reparto competencial y, por las razones apuntadas, al Derecho de la Unión Europea. Su aplicación en los medios comerciales se justifica sobre la base de varios fundamentos: en primer lugar, las cuotas se dirigen a garantizar el equilibrio lingüístico en los medios de comunicación privados como forma de garantizar el pluralismo informativo. Garantizar el pluralismo lingüístico a través exclusivamente de los medios institucionales supondría una visión excesivamente limitada del propio pluralismo informativo, pieza básica para la formación de la opinión pública, la participación, la diversidad y la cohesión social. De ahí la conveniencia de extender el pluralismo lingüístico a todo el universo audiovisual, actuando de forma trasversal sobre cada medio de comunicación. Asimismo, el equilibrio lingüístico, o «perfecta equivalencia» en palabras del TC, se traduce en la legislación de Cataluña mediante el establecimiento de una cuota del 50%. Se trata de un porcentaje plenamente constitucional y adecuado al estatus de oficialidad conjunta y compartida de las lenguas en el territorio de la Comunidad Autónoma.

VALIDESA I EFICÀCIA DE LES NOTIFICACIONS I LES COMUNICACIONS, SEGONS LA LLENGUA OFICIAL UTILITZADA

ANTONI MILIAN I MASSANA

*Catedràtic de dret Administratiu,
Universitat Autònoma de Barcelona*

SUMARI: 1. Introducció. 2. El marc constitucional i estatutari de la llengua de les comunicacions i les notificacions. 3. La regulació legal de les llengües dels procediments i de les comunicacions i les notificacions. 4. La llengua de les notificacions. 5. Colofó.

1 · Introducció

Si observem el títol del tema que em correspon estudiar, salta als ulls que es tracta d'un objecte molt reduït: el de la llengua de les notificacions i les comunicacions, i el de la validesa i l'eficàcia d'aquestes manifestacions administratives, en funció de la llengua en la qual estiguin fetes.

Per això em permeto, abans d'entrar pròpiament en el tema, fer una reflexió breu sobre l'objecte i la finalitat del seminari que ha organitzat enguany l'Institut d'Estudis Autònoms, i del qual en sóc el coordinador.

Com és sabut, en aquests darrers anys l'Institut d'Estudis Autònoms ha organitzat tres seminaris dedicats exclusivament al tema lingüístic, seminaris que, per cert, també he tingut l'oportunitat de coordinar. En aquests seminaris anteriors, s'hi havien tractat qüestions més generals (fins i tot el títol de l'últim seminari contenia al final de l'enunciat la precisió «principis i criteris»). No pretenc ara menystenir la importància d'aquests aspectes principals, però l'experiència mostra que tots aquells principis i aspectes generals, a l'hora de la veritat, no s'acaben d'aplicar correctament, de manera que en el dia a dia tampoc no estan garantits com fóra desitjable. La «lletra menuda» —les normes que despleguen els principis i els criteris— potser sí que els recullen adequadament, però sovint

veiem que en l'aplicació pràctica i quotidiana la realitat no es correspon a aquells principis i grans enunciats. Per això vàrem decidir fer un seminari per analitzar temes molt més concrets i específics, cosa que obliga a examinar la «lletra menuda». Per descomptat, aquesta «lletra menuda» abraça moltes qüestions. En aquest seminari només hi estudiem alguns aspectes directament relacionats amb les administracions públiques i amb activitats privades que estan sotmeses a un cert control per part de les administracions públiques. Per tant, l'objecte s'insereix de ple, aquesta vegada, en la disciplina del dret administratiu. Això explica que en el seminari totes les intervencions siguin fetes per membres que pertanyen a l'àrea de coneixement del dret administratiu, i que, a diferència del que ha succeït en els seminaris precedents, no hi hagi cap constitucionalista o comparatista entre els ponents.

Les qüestions que ens ocupen en aquest seminari ja fa anys que em preocupen i temps fa que desitjava tractar-les. Observava com l'ordenament formulava extraordinaris enunciats que, després, en la pràctica, no es traduïen en drets efectius amb les garanties corresponents. Penso, per exemple, en el dret a rebre les comunicacions i les notificacions en una llengua determinada, que és el tema que desenvoluparé tot seguit.

La gran majoria de ciutadans ens hem de relacionar, de tant en tant, amb òrgans territorials —amb competència territorial a Catalunya— de l'Administració general de l'Estat, o amb òrgans territorials d'ens públics que depenen o estan vinculats a aquella administració, sobre assumptes que els correspon instruir i decidir. Un supòsit habitual és el de la declaració de l'impost sobre la renda de les persones físiques que cal presentar a la Delegació corresponent de l'Agència Estatal d'Administració Tributària. Doncs bé, els drets lingüístics dels ciutadans catalanoparlants que volen utilitzar la seva llengua i ser-hi correspostos s'hi evaporen. Posem per cas que presentem l'esmentada declaració en llengua catalana i que, en la casella corresponent, sol·licitem que per a l'exercici de l'any vinent l'Agència Tributària ens faciliti un esborrany de la declaració o les dades fiscals del corresponent exercici. L'any següent rebrem l'esborrany o la relació de dades en llengua castellana, tot i haver presentat la declaració precedent en llengua catalana. Aleshores, si estem d'acord amb el contingut de l'esborrany i, si en no tenir cap rendiment d'activitats professionals o cap altra circumstància que impedeix confirmar l'esborrany, el volem presentar, haurem de fer-ho en castellà, llevat que assumim la càrrega de passar les dades de l'esborrany de declaració a un imprès en llengua cata-

lana. No sembla que això sigui massa respectuós amb els drets lingüístics reconeguts.¹

Si encara continuem en l'àmbit tributari, resulta també que, si rebem posteriorment un requeriment i ens demanen que presentem determinada documentació, el requeriment l'haurem rebut redactat en llengua castellana, tot i que havíem presentat la declaració en llengua catalana. Però encara, si contestem el requeriment en català, bo i acompanyant l'escrit de la contestació amb la documentació oportuna, i, al final del nostre escrit, sol·licitem expressament que en la tramitació posterior s'utilitzi el català i que les notificacions futures que se'n derivin se'ns comuniquin en llengua catalana, la realitat és que la resposta de l'Agència Tributària serà en castellà.

La pràctica d'oblidar una de les llengües oficials de l'administració tributària, que deu ser habitual vist el caràcter informatitzat de les notificacions, la trobem també, a través d'altres manifestacions, en òrgans territorials d'altres organismes estatals, i, en tots els casos, és una pràctica que difícilment és compatible amb l'"equilibrio inexcusable" que, segons el Tribunal Constitucional [STC 31/2010, de 28 de juny. FJ 14, lletra a)], hi ha d'haver entre les llengües oficials, i amb allò que disposa l'article 36 de la Llei 30/1992, de 26 de novembre, de règim jurídic de les administracions públiques i del procediment administratiu comú. En matèria tributària cal tenir en compte també l'article 34.1, lletra d), de la Llei 58/2003, de 17 de desembre, general tributària. Aquest darrer precepte disposa el següent:

1 És veritat que la presentació de la declaració tributària en llengua catalana no és una sol·licitud expressa de voler l'esborrany o la relació de les dades fiscals en aquesta llengua. Tanmateix, no havent-hi en la casella de sol·licitud de l'esborrany i de les dades fiscals la possibilitat d'expressar l'opció lingüística, sembla clar que la presentació de la declaració en una llengua determinada és una manifestació tàcita i inequívoca de la voluntat lingüística de l'interessat, tant respecte de la llengua del procediment com de la documentació que en derivi. Bo i comentant l'article 36 de la Llei 30/1992, de 26 de novembre, de règim jurídic de les administracions públiques i del procediment administratiu comú (d'ara endavant, Llei 30/1992), ha estat posat en relleu, per exemple, que l'apartat 1 d'aquest precepte, d'aplicació a l'Administració general de l'Estat, «no resuelve explícitamente la forma en que ha de tener lugar la opción por la lengua cooficial distinta del castellano.» Per això, l'autor afegeix a continuació que «[a]unque del precepto parece deducirse que el mero hecho de dirigirse al órgano estatal en la lengua cooficial obliga a éste a tramitar el expediente en dicha lengua, sería aconsejable que las normas de desarrollo de esta Ley impusieran la necesidad de algún tipo de solicitud o confirmación expresa [...]» Juan Alfonso Santamaría Pastor, «La actividad de la Administración (Título IV)», a Juan Alfonso Santamaría Pastor, Luis Cosculluela Montaner, Avelino Blasco Esteve, Antonio Jiménez-Blanco Carrillo de Albornoz (coord.), *Comentario sistemático a la Ley de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común (Ley 30/1992 de 26 de noviembre)*, Madrid, Carperi, 1993, 127, p. 152.

1. Constituyen derechos de los obligados tributarios, entre otros, los siguientes:

[...]

d. Derecho a utilizar las lenguas oficiales en el territorio de su comunidad autónoma, de acuerdo con lo previsto en el ordenamiento jurídico.

El dret a utilitzar la llengua oficial altra que el castellà, com hem vist, l'agència tributària no el facilita amb la pràctica d'enviar l'esborrany només en castellà, malgrat que la declaració s'hagués presentat en llengua catalana. L'article 34.1, lletra d), només parla de dret a utilitzar. No hi està reconegut, aleshores, el dret a ser correspost en la llengua emprada? Aquest dret el reconeix expressament, amb caràcter general, l'apartat 1 de l'article 36 de la Llei 30/1992. Aquest precepte, després d'establir que els interessats que s'adrecin als òrgans de l'Administració general de l'Estat amb seu en el territori d'una Comunitat Autònoma podran també utilitzar la llengua altra que el castellà que hi sigui oficial, i després de regular la determinació de la llengua del procediment, disposa que «los documentos o testimonios que requieran los interesados se expedirán en la lengua elegida por los mismos.»

D'acord amb la disposició addicional cinquena de la Llei 30/1992, els procediments tributaris es regeixen per la Llei general tributària i només en defecte de norma tributària aplicable es regeixen supletòriament per les disposicions d'aquella Llei. ¿Hem de considerar que l'article 36 de la Llei 30/1992 s'hi aplica supletòriament, o hem d'entendre que l'article 34 de la Llei general tributària, en reconèixer únicament el dret a utilitzar les llengües oficials, no ha volgut expressament que s'hi reconegui també el dret a ser correspost i, per tant, no havent-hi mancança de norma tributària, no s'hi ha d'aplicar supletòriament la previsió de l'article 36 de la Llei 30/1992?

Per bé que hi ha arguments a favor i en contra de les dues solucions, si considerem que l'oficialitat d'una llengua comporta també el dret a ser correspost en aquesta llengua, sembla que l'aplicació supletòria de l'article 36 de la Llei 30/1992 és recomanable, perquè omple un buit que, tanmateix, en darrer terme, la mateixa oficialitat ja cobreix. Si, en canvi, consideràvem que l'oficialitat d'una llengua només garanteix el dret a utilitzar-la, com que aleshores la previsió de l'article 34 de la Llei general tributària, considerat aïlladament, ja satisfaria les conseqüències derivades de l'oficialitat, l'aplicació supletòria de l'article 36 de la Llei 30/1992, per desitjable que fos, no estaria tan clara. De la lectura de la doctrina del Tribunal Cons-

titucional sembla més aviat desprendre's que l'oficialitat comprèn tant el vessant actiu com el passiu, però el cert és que no hi ha un pronunciament que, de manera clara i expressa, resolgui aquest segon aspecte. Si al final resulta que el dret a ser correspost en una llengua oficial determinada no forma part de l'estatut de les llengües oficials (cosa que jo mateix he plantejat en alguns treballs), això, és clar, valdria tant per al castellà com per a les altres llengües oficials, el català en el cas de Catalunya.

En definitiva, retornant als procediments tributaris, si ha de prevaldre que la Llei 30/1992 no és d'aplicació supletòria, llavors podem concloure alguna cosa: que no hi ha el dret a escollir la llengua de la resposta de l'administració (de la comunicació o de la notificació) en l'àmbit tributari, i que això no forma part de l'oficialitat; o bé que, si forma part de l'oficialitat, llavors la legislació tributària en matèria lingüística no es correspon amb les exigències de la Constitució.

L'aplicació supletòria de l'article 36 de la Llei 30/1992 pot també qüestionar-se sobre la base que aquest article regula els drets lingüístics dels interessats que es relacionen amb òrgans de l'Administració general de l'Estat («que se dirijan a los órganos de la Administración general del Estado», diu expressament el precepte), i, per tant, la regulació prevista no concerniria a les relacions amb òrgans territorials de les entitats de dret públic estatals i d'altres administracions estatals que gaudeixen d'autonomia o que estan vinculades o depenen de l'Administració general de l'Estat. Si seguïem aquesta interpretació literal del precepte, certament no hi cabria l'aplicació supletòria de l'article 36 de la Llei 30/1992 a l'agència tributària. Ara bé, això no l'eximiria d'haver de complir les conseqüències inherents de l'oficialitat de les llengües.

En la legislació catalana també hi trobem mancances. Deixant ara de banda el punt, censurat pel Tribunal Constitucional en la STC 31/2010, FJ 23, que consisteix en el fet que, en haver de tramitar l'Administració de la Generalitat i les Administracions locals els procediments normalment en llengua catalana, la càrrega de sol·licitar les notificacions en una altra llengua recaigui habitualment en aquells que desitgen rebre-les en castellà, la qüestió realment deficitària de la normativa catalana és, per a mi, la manca de regulació sobre els efectes de la sol·licitud de traducció. La part final de l'apartat 2 de l'article 10 de la Llei del Parlament de Catalunya 1/1998, de 7 de gener, de política lingüística (d'ara endavant, Lpl), regula alguns aspectes vinculats a la sol·licitud de traducció i fixa algunes garanties perquè no s'alteri la marxa del procediment. Diu així:

2. [...] La sol·licitud de traducció no pot comportar cap perjudici o despesa al sol·licitant ni retard en el procediment ni suspendre'n la tramitació i els terminis establerts.

Però fixem-nos que res no estableix sobre els efectes d'una notificació feta, tot i la sol·licitud de l'interessat, en una llengua diferent de la sol·licitada, ni tampoc res no disposa sobre els efectes que ha de tenir la sol·licitud de la traducció en el còmput de terminis per a la interposició de recursos, o sobre la interrupció de la prescripció en els procediments sancionadors. La no suspensió de la tramitació o dels terminis que s'hi preveu només sembla cobrir els supòsits dels tràmits o fases interns del procediment.² Aquest buit, com passa també en la legislació estatal abans comentada, facilita que les administracions corresponents puguin burlar impunement els drets lingüístics reconeguts als ciutadans. Per això es tracta d'una mancança que convé corregir.

I també en l'aplicació de la legislació catalana sobre la llengua de les comunicacions i les notificacions hi hauria incompliments, segons ressalta el fonament jurídic sisè de la Sentència núm. 330/2011, de 7 de novembre de 2011, del Jutjat Contenciós Administratiu núm. 1 (únic) de Lleida.³

2 Aquest caràcter intern obligaria a corregir la consideració de la possible aplicació del precepte als terminis per recórrer, cosa que vaig apuntar fa anys. Antoni Milian i Massana, «Comentarios en torno de la Ley del Parlamento de Cataluña 1/1998, de 7 de enero, de Política Lingüística», *Revista de Administración Pública*, núm. 157, 2002, 337, p. 341-343. Cas d'aplicar-s'hi, el contingut del precepte només podria ser objecte de crítica, com vaig fer aleshores.

3 En aquest fonament jurídic es recrimina la pràctica del municipi demandat d'utilitzar la llengua catalana en les respostes a les sol·licituds de la part demandant, que estaven escrites en llengua castellana. Aquesta qüestió remet al tema de si la presentació d'un escrit en una llengua determinada ja és manifestació suficient de la voluntat de rebre les comunicacions i les notificacions en aquesta llengua, aspecte que ja he considerat més amunt i sobre el qual hem vist l'opinió de la conveniència que les normes estableixin la necessitat d'algun tipus de sol·licitud o confirmació expressa. Sobre aquest fonament jurídic sisè vull precisar que sorprenen les consideracions fetes pel jutge, perquè, segons resulta de la lectura de la Sentència, no sembla que la part actora impugnes el comportament lingüístic del municipi. En el fonament jurídic esmentat es citen altres sentències dictades pel mateix Jutjat en les quals també hauria estat present la qüestió que la llengua oficial utilitzada per l'administració no coincidís amb la llengua oficial emprada per l'interessat. No s'hi endevina, però, si els interessats havien sol·licitat rebre les comunicacions i les notificacions en la seva llengua. Encara que, repeteixo, en la Sentència no s'hi discuteix el tema lingüístic, sinó simplement el pagament d'uns interessos de demora, i que l'estimació del recurs sigui aliena a aquell tema, en el fonament jurídic reiterat s'hi puntualitza que «este tipo de prácticas [la pràctica lingüística ja esmentada] están expresamente vetadas por haber sido declaradas ilegales y nulas.» Com tindrem ocasió d'explicar amb deteniment, l'incompliment de les normes que regulen la llengua de les notificacions és normalment una qüestió que n'afecta l'eficàcia, però que no en comporta la invalidesa. La sanció d'invalidesa (nul·litat o anul·labilitat) només procedirà quan hi

El programa del seminari consta pròpiament de dues parts. Els temes de la segona part pretenen satisfer la preocupació de fins a quin punt els drets lingüístics són respectats en les actuacions administratives. I el tema que em correspon desplegar en forma part. En la primera part, en canvi, s'ha posat l'èmfasi en el respecte dels drets lingüístics en algunes de les activitats que són més o menys supervisades per les administracions públiques. Aquí la preocupació gira sobretot entorn del fet que tenia la impressió que la legislació lingüística que hi és aplicable era insuficient i, en part, obsoleta.

Amb la liberalització dels sectors s'han anat abandonant tècniques administratives clàssiques d'intervenció administrativa i de control —la successiva substitució de la figura de l'autorització per la comunicació prèvia o per la declaració responsable, n'és un exemple—, que eren útils per introduir requisits lingüístics. Ara, amb una limitació més gran de la intervenció i del control per part de les administracions, l'establiment de requisits lingüístics s'ha fet més complex i algunes de les fórmules vigents caldria repensar-les. En definitiva, el canvi d'instruments administratius potser obliga a, o justifica, introduir canvis legislatius en aquesta matèria. És veritat que, per exemple, Catalunya disposa de normes que protegeixen drets lingüístics en l'àmbit del consum, en la Lpl i en el Codi de Consum de Catalunya. Però potser aquesta legislació s'hauria de millorar, perquè les noves tècniques l'han feta insuficient i, en conseqüència, parcialment obsoleta o de difícil aplicació. Si a vegades ja resulta prou difícil aplicar la normativa lingüística que tenim, només falta que la regulació no sigui prou adequada perquè la dificultat d'aplicació encara sigui major. Fa temps que tinc la sospita que cal repensar la nostra legislació lingüística. Amb totes les transformacions que hi ha hagut darrerament, fins i tot potser caldria repensar d'alguna manera el principi estricte de territorialitat, o preguntar-nos si no ens hem de regir més per drets estrictament personals. Cal repensar-ho perquè en un món globalitzat en xarxa, la territorialitat s'esmuny, és a dir, cada vegada es fa més porosa. Hi ha un vessant personal, que potser abans menysteníem i que ara hauríem de considerar més. En aquest sentit, potser hauríem de reflexionar si fins i tot algun dels drets lingüístics no haurien de estar reconeguts com a veritables drets fonamentals (això, és clar, a més del contingut lingüístic inherent que alguns drets fonamentals abracen). Moltes vegades no hem acabat d'aprehendre l'aspecte individual, perquè hem posat

hagi indefensió. Per cert, el jutge no respecta la normativa sobre toponímia, en denominar, cosa que fa diverses vegades, «Estatuto de Miravete» l'Estatut d'autonomia de Catalunya vigent.

l'accent en el vessant col·lectiu dels drets lingüístics, vessant que des del món del dret s'ha menystingut sovint. Segueixo pensant que aquest vessant col·lectiu hi és. I segueixo pensant, per tant, que les mesures constrictives adequades i proporcionades per defensar aquest aspecte col·lectiu han de ser-hi; però això no invalida el repensar la territorialitat i la personalitat lingüístiques. Tot això val la pena posar-ho en qüestió i discutir-ho, i és precisament això el que pretenem amb aquest tipus de seminaris.

Retorno a les administracions públiques. Tinc la impressió que des que el Tribunal Constitucional ha declarat que hi ha d'haver un equilibri inexcusable entre les llengües oficials, aquest equilibri inexcusable ha servit per laminar, per retallar, les disposicions i les actuacions que fins ara posaven el català en una posició més avançada que el castellà, però, en canvi, no ha servit per corregir pràctiques com la que he explicat abans en matèria tributària, sector on mai no ha arribat l'exquisit equilibri inexcusable que ha de presidir la relació entre les llengües oficials. Aquests desequilibris que persisteixen tot i l'equilibri inexcusable proclamat, m'ha semblat que feien convenient tractar els temes d'aquest seminari. Passo a reflexionar sobre la llengua de les comunicacions i les notificacions.

2 · El marc constitucional i estatutari de la llengua de les comunicacions i les notificacions

La llengua de les comunicacions i la de les notificacions ve condicionada pel reconeixement de llengües oficials. Recordem, doncs, breument el significat de l'oficialitat d'una llengua i l'estatut de les llengües oficials.

Una llengua, en la mesura que gaudeix de la condició d'oficial, esdevé mitjà de comunicació intraadministrativa, interadministrativa i extraadministrativa, amb plena validesa i amb plens efectes jurídics. Així ho ha corroborat el Tribunal Constitucional (STC 82/1986, de 26 de juny, FJ 2). Això vol dir que les administracions podran utilitzar les llengües oficials en les seves activitats internes, per relacionar-se i comunicar-se amb altres administracions i per comunicar-se amb les persones privades (físiques o jurídiques). I no només les podran utilitzar, sinó que són les que hauran d'utilitzar, amb independència que també en puguin fer servir (o n'hagin d'utilitzar excepcionalment) d'altres.

Que s'hagin d'utilitzar les llengües oficials, garanteix la seguretat jurídica, que quedaria lesionada si les administracions poguessin utilitzar una

llengua qualsevol, ja que no es garantiria la comprensió del destinatari, a banda que l'ús de qualsevol llengua afectaria, en l'àmbit intern, l'eficàcia de l'acció administrativa. A vegades, és cert, cal utilitzar altres llengües en activitats públiques o que tenen efectes oficials, però això serà més aviat excepcional i ocorrerà fonamentalment quan sigui imprescindible per evitar la indefensió dels interessats, o perquè ho exigeixi el dret de la UE o perquè hi estigui previst en algun instrument internacional.

La regulació de l'ús de les llengües oficials en les comunicacions i en les notificacions serà només necessària, òbviament, quan hi hagi més d'una llengua oficial en un territori, i la regulació s'haurà d'ajustar a les conseqüències inherents a l'oficialitat (si el reconeixement de l'estatut de llengua oficial és complet) i a allò que, complementàriament, estableixi el legislador.

A Espanya, com sabem, hi ha una llengua oficial de l'Estat —el castellà—, i les altres llengües espanyoles, segons disposa l'article 3.2 CE, són també oficials, en les respectives comunitats autònomes, d'acord amb el que estableixen els Estatuts d'autonomia. És, per tant, en aquestes comunitats autònomes que tenen reconeguda una llengua oficial altra que el castellà que la qüestió de la llengua de les notificacions adquireix més rellevància jurídica.

Entre les conseqüències jurídiques que deriven de la condició d'oficialitat d'una llengua hi ha, indiscutiblement, el dret d'utilitzar-la en adreçar-se a una administració pública. Per això, les persones físiques o jurídiques poden relacionar-se amb les administracions públiques en qualsevol de les llengües oficials; dit en altres paraules, poden escollir-la lliurement. I aquest dret d'elecció val per a les relacions amb qualsevol òrgan de l'administració de la comunitat autònoma corresponent o de les administracions que en depenen, per a les relacions amb qualsevol òrgan de les administracions locals de la comunitat autònoma, i per a les relacions amb qualsevol òrgan territorial de l'Administració general de l'Estat o de les administracions vinculades o que en depenen, la competència decisòria del qual es circumscriu dins del territori de la comunitat autònoma, o que instrueixi un procediment que serà resolt per un òrgan territorial amb competència limitada al territori de la comunitat autònoma.

Per al tema que ens ocupa —el de les comunicacions i les notificacions— té, però, més interès saber si les persones físiques o jurídiques privades que es relacionen amb les administracions disposen, com a conseqüència de l'oficialitat, del dret a rebre les respostes de les administracions en la llengua oficial que prefereixin. Sobre aquesta qüestió ja he avançat en

la introducció que la lectura de la jurisprudència constitucional tendeix a fer possible inferir la connexió d'aquell dret lingüístic passiu amb l'oficialitat, per bé que no hi ha un pronunciament exprés sobre la qüestió. Tanmateix, la constitucionalitat declarada pel Tribunal Constitucional de l'article 231 de la Llei orgànica del poder judicial, indueix a deduir el contrari.

No és del tot clar, doncs, que el dret a rebre les respostes de les administracions públiques en la llengua oficial escollida, és a dir, per tant, el dret de les persones físiques o jurídiques a escollir la llengua oficial de les comunicacions i les notificacions que les administracions els adrecin, tingui rang constitucional. En qualsevol cas, aquest dret està reconegut a nivell legal: l'ha reconegut el legislador estatal i l'ha reconegut en relació amb les comunicacions i les notificacions provinents d'òrgans de l'Administració general de l'Estat. Quant a les comunicacions i les notificacions provinents de les administracions de les comunitats autònomes concernides i de les administracions locals d'aquestes comunitats la legislació estatal, en canvi, només garanteix el dret a rebre-les en castellà, possiblement amb el convenciment que, per a les llengües oficials pròpies de les comunitats autònomes, serà la legislació autonòmica respectiva qui reconeixerà aquell dret. Tot això ho preveu l'article 36 de la Llei 30/1992: per a l'Administració general de l'Estat, en l'apartat primer ja comentat, i per a les administracions de les comunitats autònomes i per a les administracions locals, en l'apartat tercer. El contingut de l'article 36 de la Llei 30/1992 forma part de les bases del règim jurídic de les administracions públiques i, en conseqüència, vincula el legislador autonòmic. El mateix article 36 de la Llei 30/1992, com veurem en l'epígraf següent, aprofundeix en la regulació de l'ús de les llengües oficials en els procediments tramitats per l'Administració general de l'Estat, en fixar la regla de determinació de la llengua dels procediments, mentre que per als procediments tramitats per les comunitats autònomes i les entitats locals, simplement es remet al que estableixi la legislació autonòmica corresponent. Aquesta legislació reconeix el dret a rebre les comunicacions i les notificacions en la llengua oficial pròpia. D'ençà de l'entrada en vigor de la Llei orgànica 6/2006, de 19 de juliol, de reforma de l'Estatut d'autonomia de Catalunya, aquest dret lingüístic passiu també està consagrat en aquesta norma institucional bàsica promulgada per l'Estat (art. 50.5 EAC).

Per cert, en l'ordenament de la Unió Europea el dret passiu de rebre les respostes en la llengua escollida per l'interessat ha estat tradicionalment lligat a l'estatut oficial d'una llengua, segons fa avinent l'article 2 del Re-

glament del Consell núm. 1, de 15 d'abril de 1958, pel qual es fixa el règim lingüístic de la [Unió Europea]. En l'actualitat també se'l vincula a la condició de llengua dels Tractats [art. 20, apartat 2, lletra d) i art. 24, paràgraf quart, del Tractat de funcionament de la Unió Europea] i, el que em sembla més rellevant, el dret a rebre les respostes en la llengua oficial escollida per l'interessat ha estat inclòs dins del dret a una bona administració (art. 41.4 de la Carta dels drets fonamentals de la Unió Europea). D'aquesta manera, el dret esmentat assoleix, en els àmbits d'aplicació de la Carta, el nivell de dret fonamental.

Abans d'examinar l'article 36 de la Llei 30/1992 i la legislació autonòmica que desenvolupa de manera variada la regulació de l'ús de les llengües en les relacions amb les administracions públiques autonòmiques i locals, convé recordar molt breument un aspecte de la doctrina del Tribunal Constitucional sobre el deure de conèixer el castellà prescrit a l'article 3.1 CE, en la mesura que l'interpret suprem de la Constitució li atribueix un contingut que distorsiona el de l'oficialitat. Aquesta distorsió ens interessa ara recordar-la perquè incideix (o pot incidir) en la matèria de la llengua de les comunicacions i de les notificacions, com veurem més endavant, i perquè el Tribunal Constitucional l'ha intensificada en la STC 31/2010 en uns termes que caldrà comentar també quan tractem dels efectes de les comunicacions i les notificacions.

És en la STC 82/ 1986, de 26 de juny, és a dir, en la mateixa que el Tribunal defineix el concepte de llengua oficial, que l'interpret suprem de la Constitució precisa el contingut i les conseqüències jurídiques que dimanen del deure de conèixer el castellà que l'article 3.1 CE prescriu per a tots els espanyols.

Segons l'Alt Tribunal, del deure de conèixer el castellà en resulta «la presunción de que todos los españoles lo conocen» i aquesta presumpció justifica la impossibilitat d'al·legar el desconeixement o la incomprensió de les comunicacions, les notificacions i els documents redactats en castellà. Però aquesta impossibilitat només val per al castellà, atès que és l'única llengua per a la qual s'estableix el deure de conèixer-la. Per a les altres llengües oficials és possible al·legar-ne vàlidament el desconeixement. Ho diu el Tribunal més endavant amb aquestes paraules: «alegar vàlidamente el desconocimiento de la lengua utilizada, [...] sólo puede hacerse respecto de lengua distinta del castellano.»

El Tribunal, en atribuir aquest contingut al deure de conèixer el castellà, lluny de donar-li un sentit propi, desvirtua l'oficialitat de les altres llen-

gües oficials, les quals deixen de ser un vehicle plenament vàlid i eficaç de comunicació en les relacions oficials (que és allò que correspon a les llengües oficials), vist que els destinataris poden al·legar-ne vàlidament el desconeixement.⁴ És cert que l'oficialitat territorial limitada de les altres llengües oficials justifica modular-ne la plena validesa i eficàcia, modulació que he explicat en altres treballs i que consistiria en admetre la facultat d'al·legar el desconeixement de la llengua oficial pròpia d'una comunitat autònoma en el cas de les persones que no hi resideixen i en el de les que han adquirit en data recent el veïnatge administratiu en un municipi de la comunitat.⁵ Però no hi ha cap raó per estendre la modulació a tots els ciutadans i buidar, així, l'oficialitat de les llengües altres que el castellà, buidatge que queda confirmat en la STC 84/1986, de 26 de juny, o sigui en una sentència del mateix dia que la STC 82/1986. Aquest buidatge, ho he dit abans i ho veurem més endavant, pot tenir incidència en la regulació de les llengües de les comunicacions i les notificacions.

3 · La regulació legal de les llengües dels procediments i de les comunicacions i les notificacions

Anem ara a completar l'examen, en allò que interessa a la llengua de les comunicacions i les notificacions, de l'article 36 de la Llei 30/1992, a exposar la legislació autonòmica corresponent, i a comentar l'Estatut d'autonomia de Catalunya, en la mesura que també incideix en aquest tema. En aquest sentit, a banda dels preceptes que regulen frontalment la llengua de les comunicacions i les notificacions, ens cal també tenir presents les disposicions que estableixen la regla de determinació de la llengua dels procediments, ja que la forma de determinació d'aquesta llengua pot condicionar i condiciona l'ordenació de la llengua de les comunicacions i les notificacions.

Ja sabem que l'article 36 de la Llei 30/1992 regula la llengua en les relacions entre les persones interessades i l'Administració general de l'Estat i

4 Antoni Milian i Massana, «Principis i criteris en la jurisprudència del Tribunal Constitucional espanyol en matèria lingüística», a Antoni Milian i Massana (coord.), *Jurisprudències constitucionals en matèria lingüística: principis i criteris*, Barcelona, Institut d'Estudis Autonòmics, 2011, 129, p. 133 i 141-143.

5 Antoni Milian i Massana, «Ordenament lingüístic», a Autors Diversos, *Comentaris sobre l'Estatut d'Autonomia de Catalunya*, vol. 1, Barcelona, Institut d'Estudis Autonòmics, 1988, 169, p. 177.

que estableix les regles bàsiques que han d'observar les legislacions autonòmiques corresponents. Pel que fa a la llengua dels procediments de l'administració estatal i a la llengua de les comunicacions i les notificacions, l'article 36 disposa el següent:

1. [...] el procedimiento se tramitará en la lengua elegida por el interesado. Si concurrieran varios interesados en el procedimiento, y existiera discrepancia en cuanto a la lengua, el procedimiento se tramitará en castellano, si bien los documentos o testimonios que requieran los interesados se expedirán en la lengua elegida por los mismos.

Per a les administracions autonòmiques i les entitats locals, el legislador estatal, en la mesura que només és competent per regular les bases del règim jurídic d'aquestes administracions, es limita a fixar la regla que garanteix el dret a rebre les comunicacions i les notificacions en la llengua oficial castellana. Ho determina en l'apartat 3 de l'article 36 quan disposa que:

3. La Administración pública instructora deberá traducir al castellano [...] los documentos dirigidos a los interesados que así lo soliciten expresamente.

La resta de la regulació lingüística correspon adoptar-la a cada comunitat autònoma. Així ho precisa l'article 36 de la Llei 30/1992 en l'apartat segon:

2. En los procedimientos tramitados por las Administraciones de las Comunidades Autónomas y de las Entidades Locales, el uso de la lengua se ajustará a lo previsto en la legislación autonómica correspondiente.

Serà, doncs, en la legislació que dicti cada comunitat autònoma que en tot cas s'hi garantirà el dret a rebre les comunicacions i les notificacions en la llengua oficial pròpia de la comunitat, cosa que equivaldrà a establir, aleshores, el dret de les persones interessades a escollir la llengua d'aquestes manifestacions o documents administratius. Totes les legislacions autonòmiques han reconegut aquest dret. Ara bé, la forma concreta d'exercici del dret d'opció està condicionat en bona part per la manera com es regula la llengua del procediment.

Pel que fa a la legislació autonòmica repasso, tot seguit, la normativa catalana, la de les Illes Balears en la versió aprovada originàriament, la

del País Basc i el que havia establert la Llei de normalització lingüística a Catalunya. Amb la legislació catalana afegeixo el que disposa l'Estatut d'autonomia de Catalunya sobre aquesta qüestió, amb el benentès que l'Estatut no és una norma autonòmica, sinó estatal que la legislació autonòmica està obligada a respectar.

La Lpl, conté dos preceptes —l'article 9.1 i l'article 10— que ens interessa ressaltar. Segons el primer:

1. La Generalitat, les administracions locals i les altres corporacions públiques de Catalunya, les institucions i les empreses que en depenen i els concessionaris de llurs serveis han d'emprar el català en [...] *També l'han d'emprar normalment en les comunicacions i les notificacions adreçades a persones físiques o jurídiques residents en l'àmbit lingüístic català, sens perjudici del dret dels ciutadans i ciutadanes a rebre-les en castellà, si ho demanen.* (La cursiva és meva).

D'acord amb l'article 10, resulta que

1. *En els procediments administratius tramitats per l'Administració de la Generalitat, per les administracions locals i per les altres corporacions de Catalunya s'ha d'emprar el català, sens perjudici del dret dels ciutadans i ciutadanes a presentar documents, a fer manifestacions i, si ho sol·liciten, a rebre notificacions en castellà.*

2. *L'Administració ha de lliurar a les persones interessades que ho sol·licitin, en la llengua oficial demanada, una testimoniança traduïda d'allò que els afecta.* La sol·licitud de traducció no pot comportar cap perjudici o despesa al sol·licitant ni retards en el procediment ni suspendre'n la tramitació i els terminis establerts. (Les cursives són meves).

Com és fàcil d'observar, el legislador català respecta el dret a rebre les notificacions en la llengua volguda pel destinatari, si bé, en prioritzar l'ús de la llengua catalana, recau en els interessats que desitgen rebre-les en castellà —en tractar-se de procediments administratius, cal parlar d'interessats i no, com fa la Llei, de ciutadans— la càrrega de demanar-ne la traducció a aquesta llengua.

L'apartat cinquè de l'article 50 de l'Estatut d'autonomia de Catalunya, reproduceix pràcticament l'article 9.1 Lpl, amb la supressió, que ja vaig

advertir oportunament,⁶ i que feia més difícil argumentar-ne la plena constitucionalitat, de l'adjectiu «normalment». Diu així:

5. La Generalitat, l'Administració local i les altres corporacions públiques de Catalunya, les institucions i les empreses que en depenen i els concessionaris de llurs serveis han d'emprar el català en [...] *També l'han d'emprar en les comunicacions i les notificacions dirigides a persones físiques o jurídiques residents a Catalunya, sens perjudici del dret dels ciutadans a rebre-les en castellà si ho demanen.* (La cursiva és meua).

La càrrega d'haver de demanar les comunicacions o les notificacions en castellà, ho veurem després, ha merescut el rebuig del Tribunal Constitucional.

Un model diferent era el que preveia originàriament la Llei del Parlament de les Illes Balears 3/1986, de 29 d'abril, de normalització lingüística, en els apartats 1 i 2 de l'article 10.⁷ Disposaven exactament el següent:

6 Antoni Milian i Massana, «El marc constitucional espanyol relatiu al plurilingüisme. Model reeixit o regulació obsoleta?», a Antoni Milian i Massana (coord.), *El plurilingüisme a la Constitució espanyola*, Barcelona, Institut d'Estudis Autònòmics, 2009, 209, p. 227-228.

7 Els apartats 1 i 2 de l'article 10 de la Llei del Parlament de les Illes Balears 3/1986, van ser derogats expressament per la disposició derogatòria única de la Llei del mateix Parlament 3/2003, de 26 de març, de règim jurídic de l'Administració de la comunitat autònoma de les Illes Balears. Els articles 43 i 44 d'aquesta Llei són els que establiren el nou règim lingüístic de l'Administració balear. Aquests dos articles adoptaren justament les mateixes regles que les contingudes en els articles 9 i 10 Lpl. Per cert, l'article 44.1 de la Llei balear expressava correctament l'element subjectiu en referir-se a les «persones interessades», en lloc de fer-ho, com fa l'article 10.1 de la Llei catalana, als «ciutadans i ciutadanes». Durant la fase d'edició del treball, la disposició final segona d'una nova Llei del Parlament de les Illes Balears, la Llei 9/2012, de 19 de juliol, ha modificat els articles 43 i 44 de la Llei 3/2003, de 26 de març. La nova normativa estableix l'ús indistint del català i el castellà en els procediments administratius, les comunicacions i les notificacions, sens perjudici del dret de les persones interessades a rebre, si ho sol·liciten, les comunicacions i les notificacions en la llengua oficial que desitgin. S'hi respecta, per tant, el dret lingüístic passiu. Ara bé, aquell ús indistint rarament serà equilibrat, vist que la mateixa Llei 9/2012 disposa, a l'article únic, apartat 9, que «[e]l coneixement de la llengua catalana no serà, de manera general, un requisit per accedir a la condició d'empleat públic», i vistos, a la vegada, els termes de les excepcions que s'hi preveuen. La constitucionalitat de la nova normativa és ben dubtosa, si tenim en compte la doctrina de la STC 31/2012, atès que, en suprimir de manera general el requisit del coneixement de la llengua catalana, s'elimina una condició indispensable per garantir l'equilibri inexcusable que hi ha d'haver entre les dues llengües oficials, a la vegada que s'ignora la connexió establerta pel Tribunal entre oficialitat i acreditació del coneixement de la llengua oficial. Per al supòsit que els interessats no hagin manifestat en quina llengua cooficial volen rebre la resposta, el nou redactat de l'article 44 disciplina que «s'ha d'entendre que opten per rebre-la en la que hagin utilitzat en adreçar-se a l'Administració.»

1. A les actuacions administratives a instància de part, si hi ha altres interessats i així ho sol·liciten, l'Administració ha de comunicar-los tot quant els afecti en la llengua oficial en què s'hagi iniciat l'actuació.

En cas de no haver-hi acord entre els interessats, s'ha d'utilitzar la llengua de la persona que hagi promogut l'expedient o el procediment, sense perjudici del dret de les parts que els sigui lliurada la traducció corresponent.

2. Així mateix, en els expedients iniciats d'ofici, qualsevol que sigui la llengua oficial que s'hi utilitzi, l'Administració ha de lliurar als interessats els documents o comunicacions en la llengua oficial en què els sol·licitin.

El dret a rebre les comunicacions i les notificacions en la llengua oficial volguda pels interessats és reconegut també en la llei balear, tant per als procediments iniciats a sol·licitud de persona interessada com per als iniciats d'ofici. En el primer cas, la llengua del procediment és l'acordada pels interessats o la llengua escollida per qui el promou si entre aquells no hi ha acord. En els procediments iniciats d'ofici, com que l'administració no té perquè saber quina és la llengua volguda per l'interessat o pels interessats, podrà succeir fàcilment, llevat que utilitzi simultàniament les dues llengües oficials, que la llengua de la primera notificació —probablement la de l'acord de la iniciació del procediment— no es correspongui amb la preferida pel o pels destinatari(s). En aquest cas haurà o hauran de demanar-ne la traducció i, a partir d'aleshores, l'administració haurà de redactar les comunicacions i les notificacions posteriors en la llengua escollida.

Per la seva banda, la Llei del Parlament del País Basc 10/1982, de 24 de novembre, bàsica de normalització de l'ús de l'euskera, disciplina en l'apartat 2 de l'article 6 la llengua dels procediments en els termes següents:

2. En los expedientes o procedimientos en los que intervenga más de una persona, los poderes públicos utilizarán aquella lengua que establezcan de mutuo acuerdo las partes que concurran. En caso de no haber acuerdo se utilizará la que disponga la persona que haya promovido el expediente o procedimiento, sin perjuicio del derecho de las partes a ser informadas en la lengua que deseen.

El Tribunal Constitucional va declarar la inconstitucionalitat del darrer incís del precepte en considerar que el simple dret de les parts a ser infor-

mades en la llengua que desitgin no seria salvaguarda suficient quan quedés exclòs l'ús del castellà com a llengua del procediment, essent aquesta llengua l'escollida per una de les parts no promotora (STC 82/1986. FJ 9). El motiu de la inconstitucionalitat no era, per tant, la violació d'un eventual dret constitucional dels interessats a rebre les comunicacions i les notificacions en la llengua oficial de la seva preferència. Pel que fa a la llengua de les comunicacions i les notificacions, els apartats 2 i 3 de l'article 8 disposen que

2. Todo acto en que intervengan los poderes públicos sitos en la Comunidad Autónoma del País Vasco, así como *las notificaciones y comunicaciones administrativas, deberán ir redactadas en forma bilingüe, salvo que los interesados privados elijan expresamente la utilización de una de las lenguas oficiales de la Comunidad Autónoma.* (La cursiva és meva).

3. No obstante lo preceptuado anteriormente, los poderes públicos podrán hacer uso exclusivo del euskera para el ámbito de la Administración Local, cuando en razón de la determinación socio-lingüística del municipio, no se perjudiquen los derechos de los ciudadanos.

El tercer apartat de l'article 8 de la Llei també va ser declarat inconstitucional en la STC 82/1986, FJ 10. El Tribunal es basa sobretot en la seva manera peculiar d'entendre el deure de conèixer el castellà (peculiar pel que he dit més amunt).

Finalment, com a cloenda d'aquest repàs de legislació sobre la llengua dels procediments i de les comunicacions i les notificacions, reproduïxo allò que establia la Llei del Parlament de Catalunya 7/1983, de 18 d'abril, de normalització lingüística a Catalunya. En concret, en els apartats 2 i 3 de l'article 8 s'hi determinava que

2. En els expedients iniciats a instància de part, si hi havia altres interessats i així ho sol·licitaven, l'Administració els ha de lliurar, en l'idioma demanat, testimoniança d'allò que els afecta.

3. En els expedients iniciats d'ofici, qualsevol que sigui la llengua oficial que s'hi utilitzi, l'Administració ha de lliurar, en l'idioma sol·licitat, els documents o les testimoniances que els interessats requereixen.

S'hi garantia doncs, indirectament, el dret a rebre les comunicacions i les notificacions en la llengua oficial escollida pels interessats, en la mesu-

ra que aquests podien sol·licitar-les en aquesta llengua si originàriament l'administració les havia redactades en l'altra llengua oficial.

Tota la legislació transcrita té en comú garantir el dret dels interessats a rebre les comunicacions i les notificacions en la llengua oficial que desitgin, si bé la garantia sovint és indirecta perquè a vegades els interessats n'han de demanar la traducció. Aquesta càrrega de la traducció, com he avançat, ha merescut, tal com està regulada en l'article 50.5 EAC, la censura i la correcció del Tribunal Constitucional.

En efecte, pel que fa a les comunicacions i a les notificacions dirigides a les persones físiques o jurídiques residents a Catalunya, l'Alt Tribunal, en la STC 31/2010, qüestiona directament, com ja vaig destacar en una altra ocasió,⁸ la regulació continguda en l'article 50.5 EAC, que, recordem-ho, disposa que s'hi ha d'emprar el català, «sin perjuicio del derecho de los ciudadanos a recibirlas en castellano si lo piden.» No en declara la inconstitucionalitat, però reclama que «se arbitren los mecanismos pertinentes para que el derecho de los ciudadanos a recibir tales comunicaciones en castellano pueda hacerse efectivo sin formalidades ni condiciones que redunden para ellos en una carga u obligación que les constituya en la posición de sujeto activo en sus relaciones con la Administración pública.» En definitiva, el Tribunal exclou que, com podria resultar d'una interpretació literal de l'apartat 5 de l'article 50 EAC, «quienes prefieran que su lengua de comunicación con las Administraciones sea el castellano hayan de pedirlo expresamente.» La causa de l'exclusió es troba, segons el Tribunal Constitucional, en el dret d'opció lingüística previst en l'article 33.1 EAC, que garanteix que qualsevol particular pugui preferir l'una o l'altra llengua oficial en les relacions amb el poder públic radicat a Catalunya, i això «en perfecta igualdad de condiciones por cuanto hace a las formalidades y requisitos de su ejercicio» (FJ 23). Cal recordar, però, sobre aquest punt, que el dret d'opció lingüística de l'article 33.1 EAC sembla referir-se només al vessant actiu de la relació sense abraçar-ne, per tant, el vessant passiu.

Com ja he indicat, l'apartat 5 de l'article 50 EAC transcriu pràcticament —i, per tant, n'eleva el rang— l'apartat 1 de l'article 9 Lpl. L'opinió del Tribunal Constitucional obliga, per consegüent, a reinterpretar també l'esmentat precepte de la Lpl i l'art. 10.1 de la mateixa Llei en la mesura

8 Antoni Milian i Massana, «Contingut i conseqüències jurídiques de la Sentència del Tribunal Constitucional 31/2010, de 28 de juny, en relació amb les llengües oficials», *Revista Jurídica de les Illes Balears*, núm. 9, 2011, 39, p. 47-49.

que fixa una regla idèntica per a les notificacions derivades dels procediments administratius tramitats per l'Administració de la Generalitat, per les administracions locals i per les altres corporacions de Catalunya, i, fins i tot, probablement, en estar-hi connectada, la primera frase de l'apartat 2 de l'art. 10.

Pot semblar que el rebuig pel Tribunal Constitucional de la càrrega d'haver de demanar la traducció que pesa per als que vulguin les notificacions i les comunicacions en castellà, porta indefectiblement a haver de tramitar els procediments de manera simultània en les dues llengües oficials quan els interessats discrepin entre ells sobre la llengua del procediment, i això perquè en aquest supòsit, de no fer una tramitació bilingüe, sempre hi haurà uns o altres interessats que n'hauran de demanar la traducció. Tanmateix, és molt probable que el Tribunal admeti altres solucions, ja que segurament allò que el Tribunal Constitucional vol no és que mai no hi hagi la càrrega d'haver de demanar la traducció, cosa que en cas de discrepància en la llengua exigiria, com s'acaba de dir, haver de tramitar sempre el procediment en les dues llengües oficials, sinó que la dita càrrega sigui equitativa i no recaigui *ex lege* sempre en els parlants d'una de les dues llengües oficials.

En definitiva, l'opinió del Tribunal Constitucional obliga a reinterpretar les previsions de l'article 10.1 Lpl, i la segona frase de l'article 9.1 de la mateixa Llei, i aconsella modificar el primer d'aquests dos articles, que és el que es refereix explícitament al procediment administratiu. Si se n'acordava la modificació, cal tenir en compte que caben nombroses opcions possibles, a banda de disciplinar un ús simultani de les dues llengües oficials. Des de la prevista originàriament en els apartats 1 i 2 de l'article 10 de la Llei del Parlament de les Illes Balears 3/1986, de 29 d'abril, de normalització lingüística, apartats derogats que l'interpret suprem de la Constitució havia avalat expressament en la STC 123/1988, de 23 de juny (FJ 4), fins a la solució arbitrada en el paràgraf segon de l'apartat primer de l'article 36 de la Llei 30/1992, invertint, en aquest cas, la llengua residual, bo i substituint la regla favorable al castellà per la mateixa regla a favor del català, sempre, és clar, que l'ús no equilibrat de les llengües del precepte esmentat sigui constitucional.⁹

9 Antoni Milian i Massana, «Contingut i conseqüències jurídiques de la Sentència del Tribunal Constitucional...», *cit.*, p. 48-49. Un sector doctrinal ja va qüestionar, des dels inicis, la constitucionalitat de la preferència en què el paràgraf segon de l'apartat primer de l'article 36 de la

4 · La llengua de les notificacions

La normativa examinada reconeix el dret a escollir la llengua oficial de les comunicacions i les notificacions, però no conté cap previsió específica sobre el règim jurídic aplicable en cas d'incompliment, cosa que afavoreix, com he exemplificat en la introducció, que aquest dret sigui sovint contravingut. I és que, ¿què succeeix si l'interessat ha expressat a l'administració la llengua oficial en què vol rebre les notificacions (o l'administració ja tenia coneixement de la preferència lingüística de l'interessat) i, malgrat tot, aquesta el notifica en l'altra llengua oficial? ¿Estem davant d'un vici que la fa nul·la o anul·lable, o és un vici irrellevant? ¿O tal vegada la notificació no tindrà efectes, perquè és defectuosa? I si el particular demana la traducció de la notificació i que se'l notifiqui en la llengua escollida, ¿es paraitzaran els terminis per recórrer-la? I en el supòsit que l'administració, sense conèixer la preferència lingüística del destinatari, notifiqui un acte en una llengua oficial que no és la preferida per aquest, si l'interessat demanava la notificació en la llengua volguda a l'administració, ¿aquesta sol·licitud paraitzarà el termini per recórrer l'acte contingut en la notificació practicada? I, encara, un tercer supòsit: ¿què succeeix si la persona interessada podia haver manifestat a l'administració la llengua de la seva preferència i no ho ha fet? ¿Podrà demanar posteriorment la traducció de les notificacions que rebí redactades en la llengua oficial que no és la desitjada? Segons quines siguin les conseqüències jurídiques de les qüestions ara plantejades, tal vegada tindrem uns instruments que ajudin a què les administracions siguin més respectuoses amb els drets lingüístics de les persones que ostenten la condició d'interessades en els procediments administratius.

Aquesta part de l'exposició la dedicarem únicament a les notificacions i deixem de banda, per tant, qualsevol altre comunicació administrativa. No fer aquesta restricció ens portaria a examinar una casuística tan gran que desbordaria les dimensions d'aquest treball. La notificació, tanmateix, és probablement el tipus de comunicació més important, en la mesura que posa en coneixement dels interessats el contingut íntegre de les resolucions (art. 58.1 i 2, i 89.3 de la Llei 30/1992) i el d'aquells altres actes adminis-

Llei 30/1992 situa el castellà. Vegeu M. Teresa Vadri Fortuny, Julio Ponce Solé, «La nueva posición de los ciudadanos en sus relaciones con la Administración Pública», a Joaquín Tornos Mas (coord.), *Administración Pública y procedimiento administrativo. Comentarios a la Ley 30/1992, de 26 de noviembre*, Barcelona, Bosch, 1994, 121, p. 133.

tratius que afecten els seus drets i interessos (definitius —per exemple, art. 92.1 de la Llei 30/1992— o de tràmit —per exemple, art. 14.2; 42.6; 49.1 de la Llei 30/1992). A més, la notificació dota normalment d'eficàcia les resolucions i els actes (art. 57. 1 i 2 de la Llei 30/1992) i posa també en coneixement dels interessats els mitjans d'impugnació de la resolució o acte notificat.

De les regles generals contingudes en el nostre ordenament sobre la validesa i l'eficàcia dels actes administratius i sobre les notificacions i manera de practicar-les podem extreure algunes respostes a les preguntes que hem formulat. De tota manera, hi ha algunes qüestions que no hi són resoltes, i aquelles que hi tenen resposta tampoc són considerades de manera homogènia per la doctrina, coses que justifiquen, i aquesta serà la primera de les conclusions de les nostres consideracions, la conveniència que l'ordenament incorpori algunes regles expressess sobre la matèria.

Passo a tractar de respondre la primera de les qüestions que acabo de formular que, recordem-ho, consisteix en saber si la notificació a l'interessat en la llengua oficial altra que la sol·licitada prèviament per aquest, la invalida o la fa ineficaz. En les reflexions que segueixen dono per entès que estem dintre de supòsits en els quals, en tractar-se d'assumptes tramitats i resolts per òrgans amb competència circumscrita dins de la comunitat autònoma amb llengua pròpia, hi són plenament oficials la llengua castellana i la llengua oficial pròpia de la comunitat autònoma corresponent.

Algun autor ha vist en la infracció que em proposo comentar ara una qüestió vinculada a la validesa dels actes. Vegem-ne els arguments:

[...] ¿Qué pasa, en efecto, cuando la Administración instructora de un procedimiento lo instruye y sigue en castellano mientras el interesado reclama su derecho a que se tramite en otra lengua? ¿Son nulos los trámites así efectuados?; ¿es nula la resolución adoptada? A nuestro juicio, de ninguna manera: un procedimiento administrativo tramitado en castellano no puede anularse por una supuesta o real infracción del derecho del interesado a su instrucción en una lengua autonómica porque tal infracción no es determinante de indefensión alguna, dada la oficialidad general y el deber de conocimiento del castellano que la Constitución impone a todos los españoles. Desde la temática de los vicios del acto administrativo este incumplimiento no pasaría de ser un supuesto de irregularidad no invalidante a que se refiere el art. 63.2 o, en todo caso, no llevaría a la invalidez por no haber supuesto que el acto carezca de los requisitos formales indis-

pensables para alcanzar su fin o que dé lugar a la indefensión de los interesados.

Por el contrario, si de lo que se trata es de la instrucción del procedimiento en una lengua vernácula o autonómica contra la pretensión del interesado de que se utilice en el procedimiento el castellano, la solución no puede ser la misma. En este caso y en aplicación del mismo precepto constitucional, que sólo obliga a los españoles a conocer el castellano, el efecto será la invalidez de los trámites en ella cumplidos y de la resolución que en ella se dicte, porque si las lenguas autonómicas no son lenguas oficiales en todo el Estado y no existe el deber de su conocimiento por todos los españoles, puede presumirse que el interesado no las conoce y que por ello la tramitación del procedimiento en una lengua autonómica ha supuesto una clara indefensión del interesado.¹⁰

En resum, segons l'autor citat, quan la llengua sol·licitada i no atesa sigui la llengua oficial pròpia de la comunitat autònoma hi haurà una simple irregularitat no invalidant, mentre que si la infracció consisteix en no haver atès una sol·licitud de notificació en llengua castellana, aleshores l'acte notificat o la notificació feta en la llengua oficial pròpia de la comunitat autònoma seran nuls. Tota l'argumentació per arribar a aquesta conclusió gira entorn del fet de la conseqüència de la presumpció de coneixement del castellà, conseqüència del deure de conèixer aquesta llengua, deure que no està establert per a les altres llengües i per a les quals no hi cap aquella presumpció de coneixement. Per tant, en el primer cas no hi ha indefensió i en el segon n'hi hauria. Però aquesta opinió, esbiaixada, no té en compte una part del tema, perquè s'oblida del tot dels drets lingüístics reconeguts, ja que els drets lingüístics d'aquells que sol·liciten les notificacions en la llengua oficial pròpia de la comunitat autònoma queden escombrats. I és que la problemàtica que ens plantejem només parcialment és una qüestió de validesa, mentre que, en general, com exposaré, afecta l'eficàcia.

És veritat que si la llengua utilitzada en la notificació provoca la indefensió de l'interessat, la validesa de la notificació i de l'acte estarà afectada, de

10 Ramón Parada, *Régimen jurídico de las Administraciones Públicas y Procedimiento Administrativo Común. (Estudio, comentarios y texto de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre)*, 2a ed., Madrid/Barcelona, Marcial Pons, 1999, p. 161-162. Aquesta opinió la recull Santiago González-Varas Ibáñez, *Tratado de Derecho Administrativo*, Tom I, Cizur Menor, Aranzadi (Thomson – Civitas), 2008, p. 110-111.

manera que seran nul·les o anul·lables, segons si la indefensió lesiona un dret fonamental (cosa que pot ocórrer en un procediment sancionador [art. 24.1 CE i art. 62.1, lletra a) de la Llei 30/1992] o no (art. 63.2 de la Llei 30/1992). En el cas que no hi hagi indefensió, el defecte lingüístic esdevindrà, des del punt de vista de les sancions d'invalidesa, una irregularitat no invalidant.

Ara bé, perquè hi hagi indefensió, cal, segons jurisprudència reiterada del Tribunal Suprem, que la indefensió sigui material, real i efectiva, i no n'hi ha prou amb què s'hagi produït un defecte de forma que eventualment podria donar lloc a la indefensió. Per tant, coincideixo amb l'autor esmentat que, en principi, no hi haurà indefensió, i, per tant, no hi haurà invalidesa, quan la notificació estigui feta en castellà, tot i que el particular la vulgui en la llengua oficial de la comunitat autònoma, i no n'hi haurà perquè l'interessat, si és ciutadà espanyol, n'ha de comprendre el contingut, ja que té el deure de conèixer el castellà.¹¹ Tanmateix, i aquí és on discrepo de l'autor esmentat, si la notificació està feta en una llengua oficial d'una comunitat autònoma i l'interessat desitjava rebre-la en castellà, no necessàriament estarem davant d'un supòsit d'indefensió. La indefensió només pot tenir lloc si realment desconeix la llengua oficial de la comunitat autònoma i, tot i reclamar-ne la traducció al castellà, no s'atén la seva sol·licitud. Això és així, perquè del fet que no estigui establert el deure de conèixer les altres llengües, no se'n deriva automàticament el seu desco-neixement. Allò que se'n deriva, segons el Tribunal Constitucional, és que no hi cap la presumpció que siguin conegudes. Però que no hi càpiga la presumpció que se les conegui no és el mateix que poder presumir que l'interessat no les coneix, que és l'afirmació que fa l'autor en el fragment reproduït. Per tant, només quan l'interessat real i efectivament no comprengui la notificació en la llengua oficial de la comunitat autònoma, no s'atengui la seva sol·licitud de traducció i es creï una indefensió real i efectiva, estarem davant d'un supòsit d'invalidesa. Recordem que en el cas d'un gran nombre de ciutadans de la comunitat autònoma, no es pot arribar a produir aquest supòsit d'invalidesa, ja que molts han fet els estudis en la comunitat autònoma i, per tant, comprenen la llengua oficial pròpia.

Aclarits els termes en què intervé la sanció d'invalidesa en el cas de l'incompliment de les disposicions que regulen la llengua de les notifica-

11 En el cas rar i hipotètic que el ciutadà espanyol acredités en un procediment sancionador el fet de no comprendre el castellà, tindria dret a la traducció a la seva llengua, ja que seria aplicable la doctrina de la STC 74/1987, de 25 de maig.

cions, convé plantejar-se el tema des del vessant de l'eficàcia. En aquest sentit, cal considerar que la notificació feta en la llengua oficial altra que l'escollida pel destinatari és una notificació defectuosa.¹² A les notificacions defectuoses s'hi refereix l'article 58, apartat 3, de la Llei 30/1992 en aquests termes:

3. Las notificaciones que conteniendo el texto íntegro del acto omitiesen alguno de los demás requisitos previstos en el apartado anterior surtirán efecto a partir de la fecha en que el interesado realice actuaciones que supongan el conocimiento del contenido y alcance de la resolución o acto objeto de la notificación o resolución, o interponga cualquier recurso que proceda.

Aquesta regulació dels efectes de les notificacions defectuoses no encaixa del tot bé per al cas que el defecte consisteixi en no haver respectat l'opció lingüística dels interessats, supòsit que, d'altra banda, no té present la Llei. Davant d'una notificació defectuosa per motiu de la llengua, si ens quedàvem només amb el contingut de l'apartat 3 de l'article 58 de la Llei 30/1992, podria arribar el cas que el destinatari, mantenint-se inactiu, pogués, en no haver-hi actualment un termini de subsanació, demorar *ad infinitum* l'eficàcia de l'acte notificat, cosa que podria convenir-li quan l'acte fos un acte desfavorable o de gravamen, i evitar-ne així el compliment. Per descomptat, en les notificacions defectuoses per motius de llengua, en la mesura que són defectuoses, tampoc no s'hi han de produir els efectes normals de la notificació, de manera que no correrà el termini per interpo-

12 Coincideixo, doncs, amb l'opinió manifestada per Marc Tarrés Vives, «Notificación y publicación de los actos administrativos», a Joaquín Tornos Mas (coord.), *Administración Pública y procedimiento administrativo...*, cit., 217, p. 231-233, on l'autor es refereix a les notificacions defectuoses per l'ús de l'idioma. Sobre aquest punt, l'autor fa un breu repàs de la legislació sobre la llengua dels procediments i de les notificacions, però no desenvolupa pràcticament els efectes jurídics de les notificacions defectuoses en funció de l'idioma. Pel que fa a aquesta qüestió es limita a dir el següent: «El hecho de admitir como notificación defectuosa aquella que se redacte en una lengua cooficial que no sea la preferente del interesado supone admitir el derecho de éste a solicitar una nueva notificación, que paraliza los plazos para interponer el recurso admisible, lo cual, unido al problema de la omisión, en la Ley, del plazo de subsanación de las notificaciones, que más abajo comentamos, hace que la solución pase por la redacción bilingüe de las notificaciones.» (pp. 232-233). Els efectes jurídics de les notificacions defectuoses per raó de l'idioma els vaig esbossar a Antoni Milian i Massana, «Comentarios en torno de la Ley del Parlamento de Cataluña...», cit., p. 341-344, i, sobretot, p. 343-344. En les línies que segueixen no faig més que desenvolupar els criteris apuntats aleshores.

sar els recursos, ni l'acte notificat serà eficaç. Però, per evitar aquell frau assenyalat fa un moment, perquè es produeixi la paralització dels terminis i la ineficàcia de la notificació i, per consegüent, la de l'acte notificat, caldria condicionar-ho al fet que l'interessat demanés la traducció de la notificació. En el cas dels actes favorables, en canvi, sí que serveix la regla de l'art. 58.3 que la notificació tindrà efectes quan l'interessat realitzi actuacions que suposin el coneixement del contingut i abast de la resolució o acte objecte de la notificació, al marge que en demani la traducció.

La sol·licitud de la traducció de la notificació, que comporta òbviament la traducció de l'acte que es notifica, perquè el text íntegre de l'acte forma part del contingut de la notificació (art. 58.2 de la Llei 30/1992),¹³ hauria de suspendre l'eficàcia de la notificació i, per tant, la de l'acte notificat, i paralitzar el còmput dels terminis per interposar els recursos que procedixin contra l'acte. Quant a la paralització d'aquest còmput, cal demanar-se si la paralització ha de consistir en la interrupció del termini o en la seva suspensió. En el primer cas, una vegada rebuda la notificació en la llengua sol·licitada, el particular disposaria de nou de tot el termini legalment previst per a recórrer, de manera que no computaria el temps transcorregut des de la recepció de la notificació defectuosa fins a la sol·licitud de la nova notificació. En el cas de la suspensió, una vegada rebuda la notificació traduïda, es reprendria el còmput del termini a partir del temps transcorregut des de la recepció de la notificació defectuosa fins a la sol·licitud de la nova notificació. Com que en el supòsit que ara estem analitzant, l'administració sap quina és la llengua volguda per l'interessat, sembla que la solució més adequada és la de la interrupció, perquè, encara que pugui permetre que l'interessat disposi d'un temps més llarg per a recórrer, aquest fet no és conseqüència del seu comportament, sinó que està originat en el mal funcionament de l'administració que no li ha respectat el seu dret lingüístic. Per descomptat, la sol·licitud de la traducció de la notificació a la llengua que desitjava l'interessat, no s'ha de considerar com una actuació realitzada per aquest que suposa el coneixement del contingut i abast de la resolució o acte objecte de la notificació que, d'acord amb l'article 58.3 de la Llei 30/1992, fa que la notificació tingui efectes.

13 Quan l'acte sigui una resolució, aquesta ha de contenir el text de la decisió i, en els casos a què es refereix l'article 54 de la Llei 30/1992, la motivació. Per tant, la motivació també haurà d'estar redactada en la llengua de la notificació. Recordem que la resolució també ha d'indicar els recursos que hi caben contra ella, l'òrgan administratiu o judicial davant del qual s'han de presentar i el termini per interposar-los. (Art. 89.3 de la Llei 30/1992).

Pel que fa al supòsit en què l'administració desconeix prèviament la llengua oficial preferida pels destinataris, no estarem pròpiament davant d'una notificació defectuosa si la llengua oficial utilitzada no coincideix amb aquesta. En aquests casos, el més recomanable fóra que l'administració fes la primera notificació en les dues llengües oficials, amb la sol·licitud expressa a l'interessat, si no es vol continuar amb l'opció bilingüe, que li comuniqui la llengua en què desitja rebre les posteriors notificacions. A partir d'aquí, ja estaríem en el supòsit analitzat anteriorment.

En el cas que, efectivament, l'interessat no hagués pogut comunicar prèviament la llengua oficial desitjada a l'administració, davant de la notificació d'una resolució en la llengua oficial altra que la preferida, la sol·licitud d'una nova notificació en la llengua volguda —recordem que ara no estem davant d'un supòsit de notificació defectuosa— ¿paralitzaria també l'eficàcia de l'acte? ¿Paralitzaria el còmput dels terminis per interposar recurs? La resposta a aquestes dues qüestions entenc que ha de ser afirmativa, i que hi han de ser aplicables les mateixes consideracions i efectes que hem vist en el primer supòsit, per bé que ara no hi hagi un mal funcionament de l'administració.

Queda per considerar el supòsit en què l'interessat podia haver manifestat a l'administració la llengua de la seva preferència i no ho ha fet. Una possible solució a aquest cas consistiria en el criteri establert fa anys per la Sala Tercera Contenciosa Administrativa de l'Audiència Territorial de Barcelona en la Sentència núm. 174, de 14 de març de 1986, en què es va decidir que la sol·licitud de la testimoniança en castellà —llengua desitjada per l'actor davant d'una notificació feta en català— suspenia el termini per interposar el recurs, si bé, afegia la Sala, la notificació feta inicialment en català havia tingut efectes i havia iniciat el còmput fins a la sol·licitud de traducció al castellà, en no haver l'interessat demanat prèviament cap llengua. En aquest cas, doncs, a diferència dels supòsits anteriors, la notificació ha tingut inicialment efectes, i, quant a la paralització dels terminis, el règim aplicable seria el de la suspensió en lloc del de la interrupció. D'aquesta manera s'evita, en part, la intencionalitat dilatòria, o sigui que, almenys, el particular interessat no es beneficiï d'una ampliació del termini d'impugnació que vagi més enllà del temps necessari per fer la traducció i notificar-la. De tota manera, fóra convenient, fins i tot, que la normativa que ho regulés posés un límit, dintre de la tramitació del procediment, a partir del qual —per exemple, fins a la conclusió del tràmit d'audiència o amb anterioritat a la redacció de la proposta de resolució— ja no fos ad-

missible sol·licitar la notificació en l'altra llengua oficial si, havent estat possible fer-ne la sol·licitud, no s'hagués exercit l'opció lingüística. Es tracta, com dèiem, d'evitar les pràctiques dilatòries consistents en el fet que l'interessat demani la traducció per poder disposar de més temps per preparar el recurs corresponent. Una segona solució podria consistir, simplement, en el fet que l'ordenament atribuís plens efectes a la notificació i impedís demanar-ne la traducció als interessats que no l'haguessin sol·licitada oportunament. Aquesta opció, més radical, miraria de posar fre, *de radice*, a la picaresca esmentada. En qualsevol cas, si s'optava per l'impediment de poder demanar la traducció, sigui a partir d'un moment determinat del procediment, sigui en tot moment per no haver-se fet en el moment oportú, l'esmentat impediment hauria de cedir quan, com en el cas de la Sentència de la Sala Tercera Contenciosa Administrativa del Tribunal Suprem (Secció Setena), de 15 d'abril de 1997 (RJ, 1997, 3956), resultés que la traducció es sol·licitava per la circumstància que la persona a qui la interessada havia encomanat la representació i defensa no comprenia la notificació i, per tant, això comportava indefensió per a la interessada.

La Sentència ara esmentada és particularment interessant perquè ens confirma que, si hi havia indefensió, la qüestió remet a la invalidesa de la notificació i de la resolució impugnada. En el cas de la Sentència, el Tribunal Suprem cassa i deixa sense efecte la sentència recorreguda i, pel que ara ens interessa, anul·la la resolució impugnada i declara el dret de la part actora que se li notifiqui, traduïda al castellà, la resolució impugnada, que havia estat dictada per un municipi i que havia posat fi a un expedient sancionador. El Tribunal no fa menció de l'article 62.1, lletra a) de la Llei 30/1992, però constata la vulneració de l'article 24.1 CE bo i recordant que el dret a la tutela judicial efectiva és també invocable en els procediments administratius de caràcter sancionador. De fet, el recurs contenciós administratiu havia estat interposat a través del procediment especial d'emparament judicial dels drets i llibertats previst a l'article 53.2 CE, llavors regulat en la Llei 62/1978, de 26 de desembre, de protecció jurisdiccional dels drets fonamentals de la persona.

Amb totes les observacions fetes en aquest apartat, disposem, a través dels efectes de les notificacions defectuoses per raó de llengua, d'una tècnica justa i efectiva per forçar a l'administració a respectar els drets lingüístics dels administrats, almenys en el cas dels actes desfavorables o de gravamen. En el cas dels actes favorables, aquesta tècnica té poca efectivitat, perquè l'interessat, lògicament, no tindrà interès en retardar l'eficàcia

d'allò que el beneficia. En aquest cas, si la sol·licitud no és atesa, no afectarà els efectes de la notificació i de l'acte notificat. Per aquests casos, l'ordenament només pot preveure la responsabilitat disciplinària del titular de l'òrgan que reiteradament infringeix els drets lingüístics dels ciutadans i, tal vegada, per què no, preveure-hi la imposició automàtica de les costes processals a l'administració per als casos en què l'interessat recorre a la jurisdicció contenciosa administrativa i n'obtingui una sentència estimatòria. Tinguem en compte que, en tractar-se d'actes favorables o declaratius de drets, l'interessat ja té reconegut el seu dret o interès legítim i només recorre perquè li satisfacin el seu dret lingüístic.

Fins aquí, confio haver delimitat adequadament el paper de la validesa i l'eficàcia en les notificacions en funció de la llengua, i haver separat convenientment els efectes del deure de conèixer el castellà dels de l'oficialitat i, en el seu cas, els efectes d'aquell deure del que disposa la legislació quan regula els drets lingüístics passius. Per cloure aquestes qüestions vull referir-me encara a una de les afirmacions del Tribunal Constitucional continguda en la STC 31/2010, perquè, segons en sigui la comprensió, podria incidir sobre el tema. Em refereixo concretament al fragment en què l'interpret suprem de la Constitució conclou que el deure de conèixer el castellà

es en realidad el contrapunto de la facultad del poder público de utilizarla como medio de comunicación normal con los ciudadanos sin que éstos puedan exigirle la utilización de otra [...] para que los actos de *imperium* que son objeto de comunicación desplieguen de manera regular sus efectos jurídicos. (FJ 14, letra b).

La qüestió rau en la significació de l'afirmació tan categòrica («sin que éstos [els ciutadans] puedan exigirle la utilización de otra»), que podria arribar a ser entesa, si no teníem en compte altres consideracions, en el sentit que, quan els poders públics radicats en una comunitat autònoma amb llengua oficial pròpia utilitzen el castellà, els ciutadans no disposen del dret a rebre les comunicacions, les notificacions i les actuacions en la llengua pròpia (o, dit més suament, el dret formalment hi seria, però buit de contingut en tenir la notificació en castellà tots els efectes, ja que la notificació en l'altra llengua seria secundària i prescindible), cosa que, d'una banda, voldria dir que de l'oficialitat d'una llengua no es desprèn el dret a rebre les comunicacions, les notificacions i les actuacions en l'esmentada

llengua i que, per consegüent, aquest dret no sorgeix de l'oficialitat, i, de l'altra, posaria en qüestió que el legislador reconegués, cosa que han fet el legislador estatal i els legisladors autonòmics, aquest dret lingüístic passiu com a veritable dret i no com a una ficció.

No sembla que el paràgraf transcrit sostingui una posició tan extrema. Altrament resultaria una cosa tan greu com que els poders públics estarien capacitats per lesionar, sense capacitat reactiva efectiva de l'interessat, una part dels drets lingüístics que aquest té reconeguts; en altres paraules, el dret a rebre les comunicacions, notificacions, documents o actuacions en la llengua oficial escollida podria esvair-se quan la llengua triada fos una de les llengües oficials altres que el castellà. Aquesta desfiguració completa dels drets lingüístics dels parlants de les llengües oficials altres que el castellà no és la funció constitucional del deure de conèixer el castellà, encara que haguem vist que algun autor la sostenia.¹⁴

Ja per acabar, vull recordar que la llengua de les notificacions incideix en una altra temàtica, com és la dels efectes sobre la interrupció de la prescripció de les infraccions administratives. La qüestió és aquesta: ¿interromp la prescripció d'una infracció la notificació de la sanció feta en una llengua oficial que no és la volguda per l'interessat notificat? Com a regla general considero que la prescripció ha de quedar interrompuda — altrament quedaria en mans de l'infractor la prescripció de la seva infracció. Aquesta és, en línies generals, la doctrina desenvolupada en la Sentència de la Sala Contenciosa Administrativa del Tribunal Superior de Justícia de les Illes Balears, de 9 de maig de 1997, de la qual comparteixo totes les consideracions.

5 · Colofó

Dues consideracions finals. D'una banda, sembla clara la necessitat de regular amb més detall la llengua de les notificacions, i, en aquest treball, s'apunten alguns criteris perquè el legislador els pugui tenir en compte. De l'altra, com he esmentat al començament, caldria reflexionar sobre si no hauria de ser consagrat com a dret fonamental algun dret lingüístic. En

¹⁴ Vegeu *supra* la nota 10. El fragment reproduït de la STC 31/2010 el comento més detalladament a Antoni Milian i Massana, «Contingut i conseqüències jurídiques de la Sentència del Tribunal Constitucional...», *cit.*, p. 52-54, on remeto al lector.

aquest sentit, hauríem de pensar seriosament si, tancada la possibilitat de fer polítiques de marcat signe territorial en favor de les llengües oficials pròpies de les comunitats autònomes en matèria de notificacions, amb el propòsit de protegir-les, el dret a comunicar-se amb les administracions i les institucions públiques en qualsevol de les llengües oficials, i, pel que ara ens interessa, el dret a ser correspost en la llengua triada, no haurien de gaudir d'aquell reconeixement superior. En l'ordenament de la Unió Europea hem vist que han estat incorporats a la Carta dels drets fonamentals de la Unió Europea, en connexió amb el dret a una bona administració. Aquell reconeixement permetria garantir-los més eficaçment, i, en el cas de vulneració, podrien intervenir més incisivament el Defensor del Poble, el Síndic de Greuges i els altres comissionats respectius, a més del Tribunal Constitucional.

Tanmateix, cas de prosperar aquest aprofundiment en els drets individuals, no hem de caure en la ingenuïtat, perquè, quan hi ha grups majoritaris i grups minoritaris, l'eixamplament de la llibertat individual, si no s'aplica rectament la llei, pot beneficiar només els primers i arraconar els segons.

Drets lingüístics, de debò? Cal seguir treballant perquè els drets lingüístics siguin, per a tothom, drets lingüístics de debò, sense el signe d'interrogació ni la coma que figuren en el títol del seminari. Les línies precedents pretenen contribuir a l'assoliment d'aquesta fita.

LES LLENGÜES OFICIALS EN ELS PROCEDIMENTS ADMINISTRATIUS, AMB PARTICULAR REFERÈNCIA ALS PROCEDIMENTS TRAMITATS PER MITJANS ELECTRÒNICS

VICENÇ AGUADO I CUDOLÀ

*Professor titular de Dret Administratiu,
acreditat Catedràtic,
Universitat de Barcelona*

SUMARI: 1. Les llengües oficials en els procediments administratius. 1.1. La distinció llengua oficial, llengua pròpia i modalitats lingüístiques: les conseqüències jurídiques. 1.2. El dret d'opció lingüística: la seva titularitat exclou les Administracions públiques. 1.3. La igualtat formal de les llengües: la prohibició del caràcter preferent d'una llengua en l'àmbit de les Administracions públiques. 2. El procediment administratiu general. 2.1. El dret dels ciutadans a utilitzar les llengües oficials en el territori de la seva Comunitat Autònoma en les seves relacions amb les Administracions públiques. 2.2. Els mecanismes de tutela del dret a utilitzar la llengua oficial en els procediments administratius. 2.3. La discriminació per raó de llengua en els procediments administratius. 2.4. L'ús de la llengua en els procediments tramitats per l'Administració General de l'Estat. 2.5. L'ús de la llengua en els procediments tramitats per l'Administració de la Generalitat i dels governs locals a Catalunya. 3. Els procediments tramitats electrònicament. 3.1. La regulació de l'ús de les llengües oficials en una Disposició addicional de la Llei 11/2007, d'accés electrònic dels ciutadans als serveis públics. 3.2. La seu electrònica: el deure de possibilitar l'accés als seus continguts i serveis en les llengües corresponents. 3.3. El principi d'interoperabilitat i l'intercanvi de dades i d'informació. 3.4. L'ús de les llengües en l'actuació administrativa automatitzada. 3.5. Les llengües oficials en la Llei 29/2010, de 3 d'agost, de l'ús dels mitjans electrò-

Aquest treball s'inscriu dins del projecte de recerca I+D+i «Derechos de la ciudadanía, libertad de establecimiento y circulación de servicios en la Unión Europea» finançat pel Ministeri de Ciència i Innovació (DER2009-08579).

tics al sector públic de Catalunya. 3.6. La protecció de dades personals i el dret al propi nom de la persona. 3.7. Valoració general: La necessitat d'evitar la «fractura lingüística digital». 4. Els procediments administratius especials. 4.1. Els procediments tributaris. 4.2. Els procediments d'estrangeria. 4.3. Procediments en matèria de trànsit i seguretat vial. 5. Conclusions.

1 · Les llengües oficials en els procediments administratius

1.1 · La distinció llengua oficial, llengua pròpia i modalitats lingüístiques: les conseqüències jurídiques

La Constitució espanyola (CE) estableix que: «Les altres llengües espanyoles (distintes del castellà) seran també oficials en les respectives Comunitats Autònomes d'acord amb els seus Estatuts» (art. 3.2). I afegeix que: «La riquesa de les diferents modalitats lingüístiques d'Espanya és un patrimoni cultural que serà objecte d'especial respecte i protecció». La CE no defineix el que cal entendre per llengua oficial. Ha estat el Tribunal Constitucional espanyol el que ha fet aquesta definició en algunes de les seves sentències (STC 82/1986, de 26 de juny):

[...]«[a]unque la Constitución no define, sino que da por supuesto lo que sea una lengua oficial, la regulación que hace de la materia permite afirmar que es oficial una lengua, independientemente de su realidad y peso como fenómeno social, cuando es reconocida por los poderes públicos como medio normal de comunicación en y entre ellos y en su relación con los sujetos privados, con plena validez y efectos jurídicos (sin perjuicio de que en ámbitos específicos, como el procesal, y a efectos concretos, como evitar la indefensión, las Leyes y los tratados internacionales permitan también la utilización de lenguas no oficiales por los que desconozcan las oficiales).

Quines conseqüències jurídiques es deriven de la declaració d'una llengua com a oficial d'acord amb l'ordenament jurídic espanyol?¹

¹ Vid. A. Milian i Massana: «Principis i criteris en la Jurisprudència del Tribunal Constitucional espanyol en matèria lingüística» en l'obra coordinada pel mateix autor *Jurisprudències constitucionals en matèria lingüística: principis i criteris*, Col·lecció Institut d'Estudis Autònomic

Al meu entendre, les conseqüències són fonamentalment les següents:

—Comporta el dret d'utilitzar pels ciutadans les llengües oficials al territori on s'han declarat com a tals.

—Té, per tant, plens efectes jurídics *ad extra* i no merament interns en l'organització administrativa.

—Es deriva la inclusió de l'ensenyament de la llengua oficial amb caràcter preceptiu i no merament voluntari en els plans d'estudis.

—L'oficialitat no comporta el deure del seu coneixement pels ciutadans que únicament es reconeix al castellà, llevat que siguin àmbits concrets com l'educació i les anomenades relacions de subjecció especial.

En parlar del procediment administratiu alguns autors han establert una escala o graduació d'oficialitat de la llengua.² Així han distingit entre una «oficialitat simple amb dret d'ús limitat», una «oficialitat simple amb dret d'ús ple» i una «oficialitat reforçada». La primera consistiria únicament en la facultat que tindria el ciutadà d'adreçar-se a l'Administració utilitzant una llengua oficial. La segona, en canvi, inclouria a més l'obligació de l'Administració de contestar en la llengua escollida per la persona interessada. I la tercera, a més del dret del ciutadà, s'inclouria el deure de l'Administració de conèixer la llengua i, en el seu cas, el deure d'utilitzar-la. Al meu parer, en el cas de l'anomenada «oficialitat simple limitada» no estaríem pròpiament davant d'un supòsit d'oficialitat de la llen-

núm. 77, Ed. Institut d'Estudis Autònoms, Barcelona, 2011, pp. 132-133. Com assenyalava aquest autor, de la declaració d'oficialitat se'n deriven pel Tribunal Constitucional les següents conseqüències jurídiques: «La primera consisteix en el fet que l'oficialitat comporta el dret d'utilitzar la llengua oficial davant de les administracions públiques, l'administració de justícia i els altres poders públics. [...] La segona conseqüència consisteix en el fet que l'oficialitat implica el deure dels poders públics d'haver d'incorporar les llengües oficials en els plans d'estudi com assignatures preceptives.» Per aquest autor, se'n derivaria una altra conseqüència com és que: «[...] l'oficialitat també implica la impossibilitat d'al·legar vàlidament el desconeixement o la incomprensió de les notificacions, comunicacions o actuacions fetes en una llengua oficial, sense perjudici del dret a l'assistència de traductor o intèrpret si se'n al·lega versemblantment la ignorància i es produeix indefensió». Aquest autor afegeix immediatament que: «Per al Tribunal Constitucional, en canvi, la impossibilitat d'al·legar vàlidament el desconeixement d'una llengua és una conseqüència que pertany al deure de conèixer-la i, per tant, només és predicable del castellà, única llengua per a la qual l'art. 3 CE prescriu l'obligació de conèixer-la.»

2 Vid. J.C. da Silva Ochoa: «Derechos de los ciudadanos con especial referencia a las lenguas y acceso a registros» a B. Pendás García (Ed.): *Administraciones públicas y ciudadanos (Estudio sistemático de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de régimen jurídico de las Administraciones públicas y del procedimiento administrativo común)*, Ed. Praxis, Barcelona, 1993, pp. 313-314.

gua, sinó d'un reconeixement amb efectes limitats, que fa difícil parlar estrictament d'un ús normal de la llengua en les relacions entre Administracions públiques i ciutadans.

Com és prou conegut, en l'actualitat són llengües oficials espanyoles distintes del castellà: el català a Catalunya, Illes Balears i Comunitat Valenciana (on utilitza la denominació valencià), l'occità en la seva variant coneguda com aranès a Catalunya, el gallec a Galícia i l'èuscar al País Basc i a part de la Comunitat Foral de Navarra. Els estatuts d'autonomia d'aquestes comunitats declaren explícitament l'oficialitat d'aquestes llengües i aquesta declaració ha estat objecte de desplegament per la legislació autonòmica que és la competent per a regular aquesta matèria d'acord amb la jurisprudència del Tribunal Constitucional.

Per a declarar una llengua oficial cal que aquesta sigui pròpia del territori de la Comunitat Autònoma que es parla. En aquest sentit, la Sentència del Tribunal Constitucional 31/2010, 28 de juny, sobre l'Estatut d'Autonomia de Catalunya considera que l'única conseqüència de la condició de llengua pròpia és que és aquesta i no una altra llengua espanyola efectivament oficial a Catalunya conjuntament amb el castellà.

Ara bé, no totes les llengües pròpies distintes del castellà són oficials als territoris que es parlen. Això no vol dir, però, que no hagin de ser objecte de protecció com assenyalava l'art. 3.3 de la Constitució³. És el cas, per exemple, de l'astur-lleonès que es parla a Astúries i a Castella i Lleó, així com del gallec que es parla en les zones més occidentals d'Astúries, Lleó i Zamora, així com en petites localitats d'Extremadura. Solament hi ha una referència genèrica en els Estatuts d'Autonomia del Principat d'Astúries i de Castella i Lleó.⁴ La *Llei 1/1998, del 23 de març, d'usu i promoció del*

3 Com assenyalava X. Arzoiz Santisteban: «El art. 3.3 CE es aplicable a todas las lenguas habladas tradicionalmente en España y a sus formas dialectales. No obstante, la relevancia constitucional del precepto se centra principalmente en las lenguas que no han sido declaradas oficiales allí donde se hablan tradicionalmente, incluyendo las lenguas oficiales habladas tradicionalmente fuera de las CCAA que las han declarado como oficiales (supuestos de enclaves o prolongación del territorio lingüístico más allá de las fronteras administrativas).» *Vid.* d'aquest autor «Llengües i modalitats lingüístiques en la Constitució espanyola: ¿dos regímenes jurídicos diferenciados?» a A. Milian i Massana (Ed.): *El plurilingüisme a la Constitució espanyola, Seminari Barcelona, 18 de març de 2009*, Ed. Institut d'Estudis Autònoms, Barcelona, 2009, p. 120.

4 D'acord amb l'Estatut d'Autonomia del Principat d'Astúries (art. 4): «1. El bable gaudirà de protecció. Es promourà el seu ús, la seva difusió en els mitjans de comunicació i la seva ensenyança, respectant en tot cas les variants locals i la voluntarietat en el seu aprenentatge. 2. Una Llei del Principat regularà la protecció, ús i promoció del bable». Segons l'Estatut d'Autonomia de Castella i Lleó: «2. El lleonès serà objecte de protecció específica per part de les institucions

bable/asturianu regula el usu alministrativu de la següent forma: «Tendráse por válido a tolos efeutos l'usu del bable/asturianu nes comunicaciones orales o escritas de los ciudadanos col Principáu d'Asturies». Aquest precepte legal ha estat interpretat per la jurisprudència en el sentit que no estableix l'oficialitat del bable,⁵ atès que no està reconeixent un dret a escollir la llengua del procediment.

De manera semblant, succeeix amb el català que es parla a la zona que mentre per uns es coneix com «Franja d'Aragó» o «Franja de Ponent», d'altres en canvi anomenen «Aragón oriental»⁶ o el cas del català que es parla a la Regió de Múrcia a la Serra del Carxe. L'Estatut d'Autonomia d'Aragó fa unes referències genèriques a les «llengües i modalitats lingüís-

pel seu particular valor dins del patrimoni lingüístic de la Comunitat. La seva protecció, ús i promoció seran objecte de regulació. 3. Gaudirà de respecte i protecció la llengua gallega en els llocs en què habitualment s'utilitzi.» Es mostra molt crític amb la situació jurídica en què es troba actualment la llengua asturiana J.M.A. Magán Perales: «Principios informadores del procedimiento administrativo común. A) Lengua» en J. Garberí Llobregat (Ed.): *El procedimiento administrativo común (Comentarios, Jurisprudencia, Formularios)*, Ed. Tirant lo Blanch, València, 2007, p. 766, nota 8. Aquest autor en comentar l'art. 4 de l'Estatut asturià assenyala que el fet de no haver-se impulsat una llei d'oficialitat de la llengua asturiana «ha hecho que el bable/asturiano siga siendo una lengua en franca recesión y situación de diglosia respecto del castellano, del que —es preciso señalarlo— NO es un dialecto.»

- 5 D'acord amb la Sentència del Tribunal Superior de Justícia d'Astúries (Sala Contenciosa Administrativa, Secció 1a) núm. 1367/2010, de 30 de novembre (RJCA 2011\255): «El referido precepto legal no reconoce al bable/asturiano como «medio normal de comunicación» en el seno de la Administración autonómica, como tampoco le atribuye esa condición en las relaciones que ésta entable con los sujetos privados «con plena validez y efectos jurídicos», notas identificativas de la oficialidad de una lengua determinada. Dicho de otro modo, el precepto legal no atribuye a los ciudadanos el derecho a elegir la lengua del procedimiento, limitándose a imponer a la Administración del Principado de Asturias la obligación de tramitar los escritos que los ciudadanos le dirijan en bable/asturiano. Contemplada la norma con otra perspectiva, su principal virtualidad consiste en privar de toda discrecionalidad a la Administración autonómica a la hora de aceptar las comunicaciones que reciba en esa lengua. De la obligación de tramitar tales escritos se deriva la validez de éstos a todos los efectos administrativos, y en particular el reconocimiento de su eficacia para paralizar el cómputo de los plazos de caducidad o prescripción de las acciones en vía administrativa. Nótese, a este respecto, que el limitado alcance de la norma que nos ocupa, lo dispuesto en el art. 4.2 de la Ley de uso y promoción del bable/asturiano también se refleja en la definición de su ámbito de aplicación, pues la plenitud de validez a todos los efectos predicada por el legislador autonómico sólo vincula al Principado de Asturias, según se precisa en el inciso final de este precepto legal, quedando por tanto extramuros de ese ámbito de aplicación el resto de poderes públicos existentes en el territorio autonómico».
- 6 Sobre la denominació d'aquesta zona *vid.* J. Monclús i Esteban: «La Franja de Ponent. Dels orígens» a R. Sistac i Vicèn (Ed.): *De fronteras i mil·lennis: la Franja, any 2001*, Ed. Institut d'Estudis Catalans, Col. Jornades Científiques de l'Institut d'Estudis Catalans, Barcelona, 2003.

tiques pròpies» sense ni tan sols especificar quines són.⁷ Això ha permès que s'hagi plantejat l'eliminació en la legislació aragonesa del nom de llengua catalana per substituir-la per l'aragonès «propio del área oriental de la comunidad» o «aragonés oriental». D'aquesta manera, la indefinició estatutària serveix d'excusa o de pretext al legislador per «inventar-se» denominacions per a determinades llengües, amb criteris merament polítics i amb independència de les denominacions i dels criteris tècnics sociolingüístics admesos pacíficament per la comunitat científica. Per la seva banda, l'Estatut d'Autonomia de Múrcia no fa cap mena de referència a les llengües que es parlen al seu territori, incomplint per omissió el mandat que estableix l'art. 3.3 de la CE segons el qual les modalitats lingüístiques hauran de ser objecte d'especial respecte i protecció com a part del patrimoni cultural espanyol.

En el moment d'elaboració d'aquest treball, està encara vigent la Llei 10/2009, de 22 de desembre, d'ús, protecció i promoció de les llengües pròpies d'Aragó.⁸ Aquesta Llei desenvolupa el mandat establert a l'art. 3.3 de la CE, de l'art. 7 de l'Estatut d'Autonomia d'Aragó, així com fa ús

7 Segons l'art. 7 de l'Estatut d'Autonomia d'Aragó: «1. Las lenguas y modalidades lingüísticas propias de Aragón constituyen una de las manifestaciones más destacadas del patrimonio histórico y cultural aragonés y un valor social de respeto, convivencia y entendimiento. 2. Una Ley de las Cortes de Aragón establecerá las zonas de uso predominante de las lenguas y modalidades propias de Aragón, regulará el régimen jurídico, los derechos de utilización de los hablantes de esos territorios, promoverá la protección, recuperación, enseñanza, promoción y difusión del patrimonio lingüístico de Aragón, y favorecerá, en las zonas de utilización predominante, el uso de las lenguas propias en las relaciones de los ciudadanos con las Administraciones públicas aragonesas. 3. Nadie podrá ser discriminado por razón de la lengua».

8 Durant el procés d'edició d'aquest treball s'està tramitant el Projecte de Llei d'ús, protecció i promoció de les llengües i modalitats pròpies d'Aragó (*Boletín Oficial de las Cortes de Aragón* núm. 79, any XXX, legislatura VIII, 3 de setembre de 2012, pp. 5.776-5780). Segons l'art. 2 d'aquest Projecte de Llei: «Además del castellano, Aragón tiene como propias, originales e históricas las lenguas aragonesas con sus modalidades lingüísticas de uso predominante en las áreas septentrional y oriental de la Comunidad Autónoma.». En línia similar l'art. 5 d'aquest Projecte assenyalava: «Además del castellano, lengua utilizada en toda la Comunidad Autónoma, a los efectos de esta Ley existen en Aragón: a) Una zona de utilización histórica predominante de la lengua aragonesa propia de las áreas pirenaica y prepirenaica de la Comunidad Autónoma, con sus modalidades lingüísticas. b) Una zona de utilización histórica predominante de la lengua aragonesa propia del área oriental de la Comunidad Autónoma, con sus modalidades lingüísticas.» A diferència de la Llei 10/2009, el Projecte de Llei no parla en cap moment del català o de llengua catalana, utilitzant per referir-se a ella l'esmentada expressió de «lengua aragonesa propia del área oriental». Aquest Projecte de Llei suprimeix, a més, el Consejo de Lenguas de Aragón y las Academias de la Lengua Aragonesa y Catalana, creant la Academia Aragonesa de la Lengua.

de les competències en matèria de «llengües i modalitats lingüístiques pròpies» que ha assumit la Comunitat Autònoma d'Aragó (art. 71.4 de l'Estatut). La Llei reconeix l'existència d'altres llengües, a més del castellà, com són l'aragonès i el català que «constituyen un rico legado de nuestra Comunidad Autónoma y un hecho singular dentro del panorama de las lenguas históricas de Europa, configuradoras de una historia y cultura propias». Per aquest motiu entén que han de ser «especialmente protegidas y fomentadas por la Administración aragonesa». També la Llei reconeix la situació precària que estan vivint aquestes llengües,⁹ situació que «aconseja la rápida adopción de medidas que garanticen su protección y recuperación» i la necessitat de «prestigiarlas, dignificarlas y normalizarlas socialmente».

Alguns autors han assenyalat que amb aquesta Llei s'estaria introduint *de facto* un règim d'oficialitat de l'aragonès i del català a la Comunitat Autònoma d'Aragó¹⁰ justificant-ho en què es reconeixen determinats drets als ciutadans d'adreçar-se a les institucions públiques aragoneses en aragonès i en català, s'estableixen mecanismes de tutela d'aquests drets i es preveu la publicació oficial de determinats documents institucionals i el desenvolupament de debats d'òrgans col·legiats i el seu reflex documental.

No obstant això, al meu parer, la regulació que realitza la Llei de llengües d'Aragó resulta massa tímida i dista de poder considerar-se l'aragonès

9 Segons el Prèambol de la Llei: «La situación en que se encuentran estas lenguas aconseja la rápida adopción de medidas que garanticen su protección y recuperación. En lo referente a la lengua aragonesa, propia de la zona norte de nuestra Comunidad, está viva y sufre una paulatina pérdida de transmisión generacional entre padres e hijos, según se desprende de los estudios sociolingüísticos realizados y de la disminución del número de hablantes de la misma. La lengua catalana, propia de la zona oriental de Aragón, con mayor número de hablantes, se mantiene viva en su uso sociofamiliar, pero no tanto en su uso formal. Ambas lenguas necesitan acciones decididas por parte del Gobierno de Aragón para prestigiarlas, dignificarlas y normalizarlas socialmente, facilitando así su protección y promoción. Hay que tener en cuenta que estas lenguas mantienen vivas variedades locales o dialectales históricas y/o territoriales, y que existe una zona de confluencia de ambas lenguas en algunos municipios.»

10 Segons J. Bermejo Latre: «No obstante, la ley recoge una serie de preceptos de los que cabe deducir la consolidación de una cooficialidad *de facto* aun limitada a las zonas de utilización histórica predominante, en la medida en que se reconocen derechos ciudadanos relativos al uso de las lenguas propias frente a las instituciones públicas aragonesas y a la recepción de enseñanza de dichas lenguas, completados con una garantía de tutela administrativa y judicial frente a eventuales vulneraciones de los mismos; y también se prevé la publicación oficial de determinados documentos institucionales, el desarrollo de debates en los órganos colegiados locales y su reflejo documental en las lenguas propias, e incluso la redacción de instrumentos notariales». Vid. d'aquest autor «Aragón» a J. Tornos Mas (Ed.): *Informe sobre Comunidades Autónomas 2009*, Ed. Institut de Dret Públic, Barcelona, 2010, p. 248.

o el català en aquest territori com a llengües oficials ni *de iure* ni *de facto*. De l'examen de la regulació no pot considerar-se que ni la llengua aragonesa ni la llengua catalana a la Comunitat Autònoma d'Aragó siguin reconegudes legislativament com a «mitjà normal de comunicació» ni en l'Administració autonòmica ni local en els àmbits territorials d'aplicació, ni en les relacions privades, sinó que tenen el mer tractament de llengües pròpies que cal preservar i conservar com a part del patrimoni cultural aragonès. Pel que fa al dret dels ciutadans té un caràcter molt limitat ja que es limita a poder utilitzar l'idioma, a rebre comunicacions o que els impresos estiguin en ambdues llengües, però no s'estableix en cap cas l'obligatorietat que l'Administració tramiti el procediment administratiu en la llengua escollida pel ciutadà. Hi hauria el dret limitat, tal i com veurem, d'adreçar-se en la llengua escollida però en cap cas el dret a elegir la llengua en què es tramitarà el procediment. Cal destacar que la incorporació en els plans d'estudi d'ensenyança de l'aragonès o del català es fa amb caràcter merament voluntari i no preceptiu com exigiria una llengua oficial.

Malgrat la timidesa amb què es regula l'ús de l'aragonès i del català en aquesta llei, cal dir que fou impugnada pels ajuntaments d'Aiguaviva, Fayón, Fornolés, Fraga, La Codoñera, La Ginebrosa, La Fresneda, Lascuarre, Nonaspe, Torre del Compte i Valderrobres, a través d'un conflicte en defensa de l'autonomia local. Els arguments utilitzats per aquests ajuntaments eren que aquesta Llei permet al Govern d'Aragó que els «imponga el uso de la lengua catalana como lengua oficial de hecho, sin mediar la concurrencia de la voluntad del propio ente local ni tampoco declaración previa de cooficialidad en el Estatuto de Autonomía de Aragón». A judici d'aquests recurrents, aquesta Llei estaria establint «una suerte de cooficialidad material o de hecho de la lengua catalana junto con la castellana cuando no podría una ley ordinaria introducir elementos característicos de la cooficialidad lingüística, en la medida que esa cuestión se halla reservada por el art. 3.2 CE a los Estatutos de Autonomía, siendo así que el aragonés no declara como lengua oficial el catalán». També consideren aquests ajuntaments que «la imposición a las entidades locales del uso de una lengua que no tiene carácter oficial afecta a la competencia de autoorganización de los municipios que queda enmarcada dentro de la autonomía local constitucionalmente garantizada».

Aquest conflicte ha estat desestimat per la Interlocutòria del Tribunal Constitucional 108/2010, de 28 de setembre de 2010. La Interlocutòria desestima el conflicte en defensa de l'autonomia local per raons de legiti-

mació, en donar-se un defecte de procedibilitat insubsanable en no complir els requisits de l'art. 75.ter.1b) de la Llei Orgànica del Tribunal Constitucional. Es va declarar la inadmissió sense, per tant, arribar a entrar en el fons de l'assumpte. No obstant això, el Tribunal Constitucional deixa oberta la porta a què els municipis afectats puguin pel que respecta al desplegament de la llei acudir a la via contenciosa administrativa i que l'òrgan judicial corresponent pogués plantejar, en el seu cas, una eventual qüestió de constitucionalitat. Conclou el Tribunal Constitucional que «la inadmissió del conflicto no deja cerrada definitivamente la posibilidad de control constitucional de la Ley objeto del actual conflicto».

Com veurem a continuació, tal i com va declarar el Tribunal Constitucional, la titularitat d'escollir el dret d'utilitzar i escollir una llengua, ja sigui oficial o ja sigui sotmesa a un règim d'especial protecció, és dels ciutadans i no de les Administracions públiques.¹¹ En aquest sentit, creiem que cobra més importància el dret reconegut legalment a què els ciutadans puguin adreçar-se als ajuntaments en una llengua pròpia distinta del castellà que les raons esgrimides per aquests, segons els quals suposadament vulneren l'autonomia local. En realitat, les administracions han de complir amb els mandats que estableix tan la CE com l'Estatut d'Autonomia de protegir la riquesa de les diferents modalitats lingüístiques d'Espanya. Les Administracions públiques, entre elles les corporacions locals, estan per a servir els interessos generals. Entre aquests interessos generals es troba, sense cap mena de dubte, la protecció del patrimoni cultural, sent una de les seves vessants la diversitat lingüística. Per tant, la Llei de llengües d'Aragó està garantint a un nivell de mínims determinats drets dels ciutadans i establint unes mesures de protecció i de promoció d'unes llengües espanyoles diferents del castellà que han estat prohibides, quan no clarament desateses o ignorades pels poders públics durant determinats moments històrics. Difícilment pot protegir-se i preservar-se adequadament una llengua pròpia, que parla una part dels ciutadans, en el cas que l'Administració la desconegui, ignori o fins i tot la consideri una imposició.

¹¹ Així, per L. Jou i Mirabent assenyala «Quan aquest article diu que: «El català i el castellà [...], poden ser emprades indistintament pels ciutadans i ciutadanes en totes les activitats públiques i privades sense discriminació», l'autèntic subjecte és el ciutadà. El concepte de llengua oficial és, doncs, individual i en resulta un dret subjectiu i personal.» *Vid.* d'aquest autor: «Els principis de llengua pròpia i llengües oficials en l'articulat de la Llei 1/1998, de 7 de gener, de política lingüística» en *Revista de llengua i dret* núm. 29, juliol 1998, p. 11.

Resulta, a més, evident que el respecte i la protecció d'una llengua, que no sigui el castellà, pròpia d'un determinat territori transcendeix el mer interès municipal, concorrent un interès supralocal. No vulnera l'autonomia local el que una llei autonòmica en l'esfera de les seves competències, les de cultura, pugui establir determinades mesures adreçades a establir el respecte i la protecció d'una llengua espanyola pròpia d'un territori.¹² Com ha ressaltat amb tota claredat el mateix Tribunal Constitucional, autonomia no vol dir sobirania.¹³ La jurisprudència ha anat establint el fet que sota la noció d'autonomia local trobem un concepte jurídic en el que caben configuracions legals diverses sempre i quan respectin el que el Tribunal Constitucional ha configurat entorn de la figura de la garantia institucional.¹⁴ Per tant, el legislador, ja sigui estatal o ja sigui autonòmic, tindria com a límit el respecte a les competències exclusives i pròpies que han de disposar els ens locals per a la gestió dels seus respectius interessos.

Malgrat el Tribunal Constitucional no entrés en el fons de l'assumpte sí que ho va fer prèviament en l'exercici de la seva funció consultiva, el Consejo Consultivo de Aragón que va emetre el Dictamen 13/2010, d'11 de maig.¹⁵ En aquest Dictamen ja s'advertia de l'incompliment dels requisits per plantejar el conflicte en defensa de l'autonomia local que va fer que el Tribunal Constitucional declarés la inadmissió. Pel que fa al fons de l'assumpte el Consejo Consultivo de Aragón declara amb rotun-

12 Segons la STS (Sala 3a Secció 4a) de 25 de setembre de 2000: «Tales previsiones no son contrarias a la autonomía municipal en su aspecto de autoorganización, pues, como ha tenido ocasión de reiterar esta Sala (SSTS de 21 de septiembre y 13 de octubre de 1998), la normalización lingüística de una lengua o idioma cooficial entra en el ámbito o esfera de intereses de la comunidad local, pero excede de ella para afectar, de modo prioritario, a los de la Comunidad Autónoma que tiene atribuida la específica competencia lingüística. Así, pues, el cumplimiento y ejecución *in genere* de la normativa lingüística de la Comunidad Autónoma vincula también a los entes locales. Les impone, al regular la lengua propia, deberes estructurales o funcionales que, sin embargo, no inciden de manera directa en la organización interna de los órganos de los entes locales que ha de corresponder a éstos de acuerdo con los criterios organizativos propios, en coherencia con la autonomía que la propia Constitución y la Carta Europea reconoce a tales Entes (art. 140 CE).»

13 Segons la STC de 2 de febrer de 1981: «Ante todo, resulta claro que la autonomía hace referencia a un poder limitado. En efecto, autonomía no es soberanía, y aún este poder tiene sus límites [...]».

14 Una crítica de la utilització de la teoria de la garantia institucional pot trobar-se a J. Esteve Pardo: «Garantía institucional y/o función constitucional en las bases del régimen local» a *Revista española de Derecho constitucional*, núm. 31, 1991.

15 El text complet d'aquest Dictamen pot consultar-se en el moment d'elaboració d'aquest treball en la següent adreça electrònica: <<http://www.aragon.es/estaticos/GobiernoAragon/Organos-Consultivos/ConsejoConsultivoAragon/Textos/Dictamen%2013-2010.pdf>>

ditat que el fet «que exista apariència, similitud y cercanía o aproximación a la cooficialidad (que son las nociones que hemos venido manejando en líneas precedentes), no es igual ni significa ni implica ni determina cooficialidad lingüística». En aquest sentit és contundent quan manifesta una obvietat: «Lo cooficial (según la concepción del Diccionario de la RAE) implica obtener la misma condición de oficial que otras lenguas. Y ello es claro que no queda reflejado ni dispuesto en el Estatuto de Autonomía. Ni tampoco en la LUPPLPA que, a pesar de la indudable intencionalidad revelada en su exposición de motivos, es patente que no acoge en su contenido dispositivo reconocimiento de cooficialidad alguna. No lo hace a través de su art. 2 que declara como única lengua oficial de Aragón el castellano. Y tampoco implanta para las lenguas protegidas un régimen jurídico que pueda ser equiparable al euskera en el País Vasco, al gallego en Galicia, o al catalán en Cataluña, como tampoco al castellano en Aragón».

L'argument que utilitza el Consejo Consultivo de Aragón és aclaparador per entendre que la Llei de llengües no estableix ni *de iure* ni *de facto* l'oficialitat de l'aragonès o del català al territori aragonès. En aquest sentit, ens recorda que perquè una llengua pugui ser considerada oficial cal que tingui plena validesa i efectes jurídics en les seves relacions entre els poders públics i els particulars. En el cas de la Llei de llengües afirma que: «no puede haber plena validez y efectos jurídicos con los sujetos privados cuando la Ley (art. 27 LUPPLPA) prevé que deban ser traducidas al castellano las solicitudes de los interesados y cuando no pueda bastar una respuesta de la Administración en la lengua protegida, debiendo ir siempre acompañada de una traducción al castellano (arts. 27, 29 y 30). Y tampoco puede entenderse que exista plena validez y efectos jurídicos entre las comunicaciones interadministrativas e interinstitucionales cuando la Ley prevé el uso de lengua protegida entre los ciudadanos y el Ayuntamiento afectado por la protección de la lengua (arts. 4 y 27), pero no entre éste y el resto de las Administraciones e instituciones».

D'aquest debat es planteja, en qualsevol cas, una qüestió rellevant que caldria resoldre: Hi ha una reserva a favor dels estatuts d'autonomia per establir l'oficialitat d'una llengua pròpia distinta del castellà? Una llei aprovada per un Parlament autonòmic que establís l'oficialitat de la llengua seria inconstitucional? Això va ser objecte d'un Dictamen de l'antiga Comissió Jurídica Assessora d'Aragó (actual Consell Consultiu d'Aragó) 3/2001 en què es sotmetia a consulta la constitucionalitat d'establir i regu-

lar la cooficialitat d'una llengua distinta del castellà, mitjançant una Llei ordinària de les Corts d'Aragó. Aquest Dictamen va concloure que:

Que las otras lenguas españolas (sin que precise el texto constitucional cuáles sean éstas) podrán ser también oficiales, pero para ello es necesario un pronunciamiento específico en el propio Estatuto de Autonomía. Parece evidente que en el caso del Estatuto de Autonomía de Aragón no existe tal decisión en el art. 7 transcrito, pues sin que sea necesario hacer otro tipo de indagaciones para responder a la cuestión planteada (revisar los antecedentes que aparezcan en la tramitación parlamentaria del texto, por ejemplo), la afirmación de cooficialidad en tema tan capital no es algo que deba alcanzarse por medio de la interpretación jurídica —que, en todo caso, sería más que alambicada— sino que debe estar establecida expresa y directamente. La conclusión es, entonces, evidente: sólo el castellano es lengua oficial en la Comunidad Autónoma de Aragón.

Cal dir que l'art. 3.2 de la Constitució estableix que les altres llengües espanyoles distintes del castellà ho seran «d'acord amb els seus Estatuts». No està dient que seran oficials «les declarades com a tals en els seus Estatuts». D'una interpretació literal del precepte es podria deduir que no s'estan exigint als Estatuts un pronunciament explícit en aquesta matèria, encara que podria ser el més recomanable, sinó que aquests podrien deixar aquesta decisió en mans del Parlament autonòmic que és qui té, en definitiva, competències en matèria de cultura, entre les quals hi ha els temes lingüístics. Per tant, en la mesura que no hi hagués una declaració en contrari on es digués a l'Estatut que l'única llengua oficial en el territori sigui el castellà, es podria arribar a considerar que el legislador autonòmic podria establir o no aquest règim d'oficialitat. Cal dir, a més a més, que l'art. 147.2 de la Constitució no estableix en el contingut mínim dels estatuts la declaració d'oficialitat d'una llengua espanyola.

Aquesta afirmació no sembla, però, compartida pel Tribunal Constitucional. En aquest sentit, la STC 87/1997, de 24 d'abril, assenyala que:

la Constitución en su art. 3.2 remite a los Estatutos de Autonomía de las Comunidades con lengua propia distinta del castellano la decisión sobre la declaración de la oficialidad de esa lengua y acerca de su régimen

jurídico. A su vez los Estatutos concretan esta remisión constitucional mediante preceptos, situados en los títulos preliminares respectivos, en los que, después de efectuar la declaración de la oficialidad de la lengua propia de la Comunidad y reiterar la del castellano, lengua oficial común, incluyen un mandato dirigido a las correspondientes instituciones autonómicas de gobierno para que adopten las medidas necesarias en orden a asegurar el conocimiento de ambos idiomas y garantizar la plena igualdad en lo que se refiere a los derechos y deberes lingüísticos de los ciudadanos, así como el uso normal y oficial de las lenguas oficiales.

També cal destacar la Sentència del Tribunal Constitucional 27/1996, de 15 de febrero, que, entre d'altres qüestions, considera que una llengua no és oficial perquè així no està previst en el corresponent Estatut d'Autonomia:

[...] es evidente que, el art. 4 del Estatuto Autonómico de Asturias no atribuye carácter oficial a la lengua utilizada por los recurrentes al aceptar las candidaturas, por lo que, en consecuencia, no era legítima su pretensión y debieron haber subsanado en el plazo concedido al efecto, lo que no hicieron... Ninguna duda se puede albergar de que sólo las lenguas cooficiales se encuentran permitidas como vehículo de los procedimientos administrativos, y el bable no lo es puesto que el Estatuto del Principado no lo establece así.

També sembla expressar-se en aquest sentit la STC 31/2010, de 28 de juny sobre l'Estatut d'Autonomia de Catalunya:

[...] el Estatuto de Autonomía de Cataluña es la norma competente para atribuir al catalán la condición jurídica de lengua oficial en esa Comunidad Autónoma (art. 3.2 CE), compartida con el castellano como lengua oficial del Estado (art. 3.1 CE).

En qualsevol cas resulta una certa paradoxa que atès el caràcter limitat amb què el Tribunal Constitucional ha admès la possibilitat que els estatuts d'autonomia puguin establir catàlegs de drets, alguns dels quals han estat considerats com a mers mandats o principis generals, es vulgui reservar exclusivament a aquests estatuts la declaració d'oficialitat d'una llengua.

Com hem vist, la declaració d'oficialitat comporta ni més ni menys que l'atribució de drets subjectius als usuaris en la seva relació amb els poders públics i amb els particulars.

1.2 · El dret d'opció lingüística: la seva titularitat exclou les Administracions públiques

El dret d'opció lingüística permet als ciutadans escollir quina de les llengües oficials utilitzen en la seva relació amb els poders públics i els particulars amb plena validesa jurídica.¹⁶ Sobre aquest tema es planteja a qui correspon la titularitat d'aquest dret: si solament al ciutadà o també inclou l'Administració pública. Cal respondre a aquesta qüestió assenyalant que solament són els particulars els qui poden preferir una o altra llengua en les seves relacions amb el poder públic ubicat en un territori amb més d'una llengua oficial. En canvi, les Administracions públiques no són titulars d'aquest dret.

Aquest dret inclouria tant el dret d'ús de la llengua com el dret a ser atès en la llengua escollida.¹⁷ Especialment aquest últim requereix tota una sèrie de mesures relatives al personal que han d'adoptar els poders públics per poder garantir la seva efectivitat.¹⁸ Sobre el contingut d'aquest dret ha estat precisat per alguna decisió judicial. En aquest sentit, cal esmentar la STS (Sala 3a Secció 4a) de 25 de setembre de 2000:

el derecho de elección consiste en que los ciudadanos puedan optar por el castellano o por el gallego como lengua con la que desean realizar sus actuaciones jurídicas y comunicarse con los poderes públicos. Si bien su alcance se concreta sobre la base de distinguir un aspecto o vertiente activa en cuanto derecho a dirigirse a los poderes públicos en la lengua de su elección, y un aspecto o vertiente pasiva, en cuanto derecho a ser atendido por dichos poderes o Administraciones públicas en una de las dos lenguas. Y así, mientras en su dimensión activa el bloque de la constitucionalidad reconoce un derecho de elección pleno en las actuaciones jurídi-

16 J. Vernet (Ed.): *Dret lingüístic*, Ed. Universitat Rovira i Virgili i Cossetània edicions, Valls, 2003, pp. 149-154.

17 J. Vernet (Ed.): *Dret lingüístic...*, *op. cit.*, pp. 149-154.

18 J. Vernet (Ed.): *Dret lingüístic...*, *op. cit.*, p. 152.

cas de los ciudadanos, de tal manera que tienen plena validez y eficacia todas las actuaciones realizadas por ellos ante las Administraciones en la lengua oficial libremente escogida, en la dimensión pasiva del derecho, el alcance no es absoluto, admitiendo límites a la elección en relación con la lengua de la actuación administrativa o del procedimiento administrativo, siempre, claro está, que tales límites no se traduzcan en indefensión del ciudadano. De tal manera que, de una parte, en todos los procedimientos ha de aceptarse la realización de manifestaciones y la aportación de documentos por las partes en cualquiera de las lenguas oficiales, castellano o gallego, con plena validez y eficacia porque ello consistuye la vertiente activa del derecho; y de otra, los ciudadanos tienen el derecho, previa solicitud, a obtener testimonio de lo que les afecta debidamente traducido en la otra lengua oficial distinta de la seguida en el procedimiento (art. 36.1 y 2 de la LRJPAC).

Com hem vist es distingeix, per tant, entre una vessant activa i una vessant passiva d'aquest dret. L'activa seria la de presentar sol·licituds i documents davant de les Administracions públiques en una llengua oficial distinta del castellà. La passiva en canvi es referiria a obtenir els documents i la resposta en la llengua oficial de la seva elecció.

1.3 · La igualtat formal de les llengües: la prohibició del caràcter preferent d'una llengua en l'àmbit de les Administracions públiques

El Tribunal Constitucional no admet el caràcter de llengua preferent de l'Administració que havia previst l'Estatut d'Autonomia de Catalunya de 2006 respecte el català. Segons el TC no hi pot haver un tracte privilegiat d'una llengua oficial sobre l'altra en les Administracions públiques catalanes. L'ús normal es predica tant del català com del castellà. D'aquesta manera el TC ens diu el que no pot entendre's, al seu criteri, com a llengua pròpia:

Si con la expresión «lengua propia» quiere significarse, como alega el Abogado del Estado, que el catalán es lengua peculiar o privativa de Cataluña, por contraste con el castellano, lengua compartida con todas las Comunidades Autónomas, la dicción del art. 6.1 EAC es inobjetable. Si de ello, por el contrario, pretende deducirse que únicamente el catalán es

lengua de uso normal y preferente del poder público, siquiera sea sólo del poder público autonómico, se estaría contradiciendo una de las características constitucionalmente definidoras de la oficialidad lingüística, cual es, según acabamos de recordar con la cita de la STC 82/1986, que las lenguas oficiales constituyen «medio normal de comunicación en y entre [los poderes públicos] y en su relación con los sujetos privados, con plena validez y efectos jurídicos». Toda lengua oficial es, por tanto —también allí donde comparte esa cualidad con otra lengua española—, lengua de uso normal por y ante el poder público. También, en consecuencia, lo es el castellano por y ante las Administraciones públicas catalanas, que, como el poder público estatal en Cataluña, no pueden tener preferencia por ninguna de las dos lenguas oficiales.

El concepte de llengua pròpia obeeix, d'acord amb el plantejament reduccionista que realitza el TC, a quines són les llengües distintes del castellà que els Estatuts d'Autonomia podrien proclamar com a oficials dins del seu respectiu territori. En aquest sentit, el TC assenyala que:

[...] el art. 3.2 CE no permite que los Estatutos de Autonomía proclamen la oficialidad de cualquier lengua española distinta del castellano, del mismo modo que el art. 143.1 CE condiciona el derecho a la autonomía a la concurrencia de una serie de características que permitan la identificación en los territorios que lo ejercitan de una cierta «entidad regional histórica». La lengua española distinta del castellano susceptible de ser proclamada oficial por un Estatuto de Autonomía es la lengua de la «respectiva» Comunidad Autónoma, esto es, la lengua característica, histórica, privativa, por contraste con la común a todas las Comunidades Autónomas, y, en este sentido, propia [...].

En el marc de la política de foment i de difusió del català poden utilitzar la llengua catalana amb normalitat, sens perjudici de poder utilitzar amb normalitat el castellà, en les seves relacions internes, en les seves relacions entre aquestes i en les comunicacions amb els particulars, sempre que s'arbitrin els mecanismes pertinents perquè el dret dels ciutadans a rebre tals comunicacions en castellà pugui fer-se efectiu sense formalitats que comportin per a ells una càrrega o obligació que els constitueixi en la seva posició de subjecte actiu en les seves relacions amb l'Administració pública.

2 · El procediment administratiu general

2.1 · El dret dels ciutadans a utilitzar les llengües oficials en el territori de la seva Comunitat Autònoma en les seves relacions amb les Administracions públiques

La Llei 30/1992, de 26 de novembre de règim jurídic de les Administracions públiques i del procediment administratiu comú (LRJPAC) preveu, en el seu catàleg de drets dels ciutadans en les seves relacions amb les Administracions públiques [art. 35.d], el dret a «utilitzar les llengües oficials en el territori de la seva Comunitat Autònoma, d'acord amb el previst en aquesta llei i a la resta de l'ordenament jurídic». Es tracta d'un dret que és aplicable a tota l'activitat de les Administracions públiques i no solament la procedimentalitzada o que es realitza dintre d'un procediment administratiu.

La regulació de les llengües al procediment administratiu es troba a l'art. 36 de la LRJPAC. Més precisament, cal dir que aquest precepte regula la utilització de les llengües a l'Administració General de l'Estat, ja que per a les Comunitats Autònomes i entitats locals fa remissió al que preveu la legislació autonòmica corresponent. En canvi, sí que regula, com veurem, els efectes extraterritorials de les llengües oficials.

Alguns autors han assenyalat que el precedent que va inspirar l'art. 36 de la LRJPAC és l'art. 234.1 de la LOPJ de 1985, segons redacció donada per la LO 16/1984, de 8 de novembre.¹⁹ Segons aquest precepte: «Les actuacions judicials fetes i els documents presentats en l'idioma oficial d'una comunitat autònoma tenen, sense necessitat de traducció al castellà, plena validesa i eficàcia. S'han de traduir d'ofici quan hagin de tenir efectes fora de la jurisdicció dels òrgans judicials situats en la Comunitat Autònoma, llevat, en aquest darrer cas, de si es tracta de Comunitats Autònomes amb llengua oficial pròpia coincident. També s'han de traduir quan així ho disposin les lleis o a instància de part que al·legui indefensió». Si bé aquest precedent pot haver estat un punt de referència, cal assenyalat que d'aquest no pot derivar-se un dret a què les actuacions processals siguin tramitades en la llengua oficial escollida pel ciutadà, a diferència de com veurem succeix amb la legislació de procediment administratiu.

¹⁹ Vid. J.M.A. Magán Perales: «Principios informadores del procedimiento administrativo común. A) Lengua» en J. Garberí Llobregat (Ed.): *El procedimiento administrativo común (Comentarios, Jurisprudencia, Formularios)*, Ed. Tirant lo Blanch, València, 2007, p. 760.

El cert és que la tramitació parlamentària d'aquest precepte va ser objecte de debat entre els diversos grups parlamentaris i es van presentar nombroses esmenes.²⁰ Des del Grup Parlamentari Basc es va defensar que no hi havia una estricta adequació a la doctrina del TC establerta per la STC 82/1986 i es va plantejar com a alternativa l'esmena 162.²¹ Segons el parer del seu representant la llengua esdevé una matèria que no s'inclouria dins de les «bases del règim jurídic de les administracions públiques» (art. 149.1.18 de la CE) ni tampoc en la «regulació de les condicions bàsiques que garanteixin la igualtat de tots els espanyols en l'exercici dels drets i en el compliment dels deures constitucionals» (art. 149.1.1 de la CE). D'acord amb aquesta argumentació, a l'Estat li correspondria en exclusiva la regulació del castellà mentre que a les Comunitats Autònomes les llengües oficials distintes del castellà que fossin pròpies del seu territori. Questionava, a més a més, que el castellà fos la llengua determinant en cas de discrepància entre les persones interessades en un procediment, ja que això suposaria donar preferència a una llengua respecte de l'altra, determinant la inconstitucionalitat d'aquesta regulació. Al seu parer, en aquestos casos la llengua hauria de ser l'escollida per la persona que va iniciar el procediment, sense perjudici de que fossin traduïdes a l'altra llengua oficial totes les actuacions sol·licitades per l'altra persona interessada.

El Grup parlamentari català va presentar l'esmena 272²² en una línia

20 Vid. J.J. Abajo Quintana: *La tramitación parlamentaria de la Ley de régimen jurídico de las Administraciones públicas y del procedimiento administrativo común. Aspectos administrativos y parlamentarios*, Ed. BOE, Madrid, 1994, pp. 254-263.

21 Segons aquesta esmena: «1. El castellano será lengua oficial en los procedimientos tramitados por la Administración General del Estado. Tendrán también tal consideración, en su caso, las demás lenguas oficiales en el ámbito territorial de las respectivas Comunidades Autónomas de conformidad con lo establecido en los estatutos de autonomía y en la legislación autonómica correspondiente. 2. Deberán traducirse al castellano los actos, documentos, expedientes o parte de los mismos que deban producir efectos fuera del territorio de la Comunidad Autónoma que tenga lengua oficial distinta del castellano, a esos solos efectos, a excepción de que ésta sea coincidente».

22 Segons aquesta esmena: «La lengua de los procedimientos tramitados por la Administración General del Estado será el castellano. No obstante, los órganos de la Administración General del Estado con sede en el territorio de una Comunidad Autónoma podrán tramitarlos en la lengua propia que sea oficial en ella, dispondrán de impresos y publicaciones en las dos lenguas oficiales o bilingües y los interesados que se dirijan a los mencionados órganos podrán utilizar también la lengua que sea cooficial en ella.

En el supuesto de órganos de la Administración General del Estado con sede en el territorio con dos lenguas oficiales, el procedimiento se tramitará en la lengua elegida o usada por el interesado desde el momento en que éste manifieste su elección o se dirija a la Administración.

similar al Grup parlamentari basc. Assenyalava també que el criteri per a determinar la llengua era l'escollida per la persona interessada que iniciava el procediment, ja que si després compareixia un altra persona interessada que escollia una altra llengua tenia el dret a què tots els documents i testimonis fossin traduïts al castellà. En un primer moment hi hauria el dret a què es tramiti en una sola llengua, sorgint posteriorment el dret a la duplicitat en la utilització d'aquestes.

La LRJPAC solament preveu l'ús de les llengües oficials en el procediment. Per tant, aquesta previsió no seria d'aplicació a aquelles llengües que tot i ser espanyoles no han estat declarades oficials, malgrat ser les llengües pròpies d'un determinat territori. Ens trobem, per tant, que la legislació estatal desconeix o ignora aquestes llengües.

El fet que l'art. 36 de la LRJPAC parli exclusivament de llengües oficials, deixa fora de joc les llengües espanyoles pròpies d'un territori on no hagin estat declarades oficials com és el cas de l'astur-lleonès o del català que es parla a l'Aragó i a Múrcia. En aquest sentit, el referit Dictamen de la Comissió Jurídica Assessora Aragonesa es pronuncia al respecte en els següents termes:

Por lo tanto, una de las consecuencias concretas de que solamente el castellano sea lengua oficial en la Comunidad Autónoma de Aragón, es que sin necesidad de intervención de ningún tipo de normativa, sólo él es lengua hábil de tramitación de los procedimientos administrativos que insten o se refieran a los ciudadanos ante cualquier Administración con sede en Aragón (los órganos de la del Estado, la Administración de la Comunidad Autónoma, las Entidades Locales) e, igualmente, sólo él puede ser utilizado para la relación entre las Administraciones Públicas con sede en Aragón. Sería inconstitucional, por consiguiente, toda regulación ordinaria autonómica aragonesa que negara, mixtificara o modulara de cualquier forma este capital principio.

D'altra banda, alguns autors han posat de relleu que la falta d'oficialitat d'una llengua pròpia d'un territori impedeix que pugui aplicar-se la regla

Si concurrieran varios interesados en el procedimiento, éste se tramitará en la lengua que elija o use el primero de ellos que se dirija a la Administración, si bien los documentos o testimonios que requieran los interesados se expedirán en la lengua elegida o usada por los mismos».

de l'extraterritorialitat de l'art. 36.3 de la LRJPAC quan la mateixa llengua es parla en dues Comunitats Autònomes.²³

Cal dir que una qüestió important que no ha resolt l'art. 36 de la LRJPAC és quina Administració ha d'assumir els costos de la traducció, si l'Administració instructora del procediment administratiu o bé l'Administració receptora dels tràmits i documents administratius.²⁴ Sembla que quan sigui entre òrgans perifèrics i centrals d'una mateixa Administració, la de l'Estat, no hi haurà problema. On trobarem aquesta problemàtica específica és en el cas que es tracti d'Administracions diferents. Per alguns autors, amb el suport del principi de plurilingüisme de l'Estat, «qui hauria de traduir els documents no és l'administració instructora, d'ofici, sinó l'administració receptora, si li cal».²⁵ Afegint que «sembla lògic que l'Administració autonòmica, que ha actuat correctament en una llengua oficial no castellana, no hauria de costejar d'entrada la traducció pel fet que fora de la Comunitat Autònoma no es comprèn la documentació administrativa escrita en una llengua oficial».²⁶ Aquests autors es basen a més en l'aplicació analògica de la STC 87/1997 on es «remarca que correspon a l'Estat assumir costos derivats de la traducció al castellà dels documents redactats en una altra llengua oficial».²⁷

De manera similar a la LRJPAC cal esmentar la Llei orgànica 4/2001, de 12 de novembre, reguladora del dret de petició. Segons el Preàmbul d'aquesta Llei: «[...] en la línia iniciada per la Llei 30/1992, de 26 de novembre, de règim jurídic de les administracions públiques i del procediment administratiu comú, modificada per la Llei 4/1999, de 13 de gener, s'opta per un tractament ampli en l'ús de les llengües cooficials en les Comunitats Autònomes on estan estatutàriament reconegudes, així com per la possibilitat d'elegir llocs per exercir-lo o presentar-lo». Cal tenir en compte que amb el dret de petició ens estem referint a les peticions de caràcter gracioble, a diferència de les sol·licituds en procedi-

23 Vid. J.M.A. Magán Perales: «Principios informadores del procedimiento administrativo común. A) Lengua», *op. cit.*, p. 781 quan assenyala: «De nuevo la discusión política impide hacer mayores consideraciones, aunque en este caso, la expresa falta de reconocimiento de la cooficialidad no ya del bable/asturiano, sino del gallego-asturiano hablado en esta zona, impide en definitiva la aplicación de esta previsión de la LRJPAC entre Galicia y Asturias».

24 Vid. J. Vernet (Ed.): *Dret lingüístic...*, *op. cit.*, pp. 166-167.

25 Vid. J. Vernet (Ed.): *Dret lingüístic...*, *op. cit.*, p. 167.

26 Vid. J. Vernet (Ed.): *Dret lingüístic...*, *op. cit.*, p. 167.

27 Vid. J. Vernet (Ed.): *Dret lingüístic...*, *op. cit.*, p. 167.

ments administratius regulats en la LRJPAC. En aquest sentit, el Preàmbul d'aquesta Llei orgànica, assenyala que s'està referint als següents supòsits:

Les peticions poden incorporar un suggeriment, una iniciativa, una informació, expressar queixes o súpliques. El seu objecte, per tant, es caracteritza per la seva amplitud i està referit a qualsevol assumpte d'interès general, col·lectiu o particular. Ara bé, el seu caràcter supletori respecte als procediments formals específics de caràcter parlamentari, judicial o administratiu obliga a delimitar-ne l'àmbit a l'estrictament discrecional o graciable, a tot allò que no hagi de ser objecte d'un procediment regulat especialment.

La utilització de llengües oficials en l'exercici del dret de petició es realitza a l'art. 5 de la Llei orgànica. Es parla fonamentalment de la presentació dels escrits i de la resposta de l'Administració, ja que es tracta d'una tramitació molt senzilla en què es verifica si compleix els requisits per exercir el dret de petició i on s'acorda la inadmissió o bé donar resposta a la petició del ciutadà. Cal dir que en l'àmbit territorial de les Comunitats Autònomes els estatuts de les quals estableixin la cooficialitat lingüística, els peticionaris tenen dret a formular les peticions a l'Administració General de l'Estat o als organismes públics vinculats o que en depenen en qualsevol de les llengües oficials i a obtenir resposta en la llengua que hagin escollit. Respecte a les peticions que s'adrecin a les institucions autonòmiques i entitats locals, l'ús de la llengua s'ha d'ajustar al que preveu la legislació autonòmica corresponent. En el cas de Catalunya, s'ha regulat la tramitació mitjançant el Decret 21/2003, de 21 de gener, pel qual s'estableix el procediment per fer efectiu el dret de petició davant les Administracions públiques catalanes. Cal dir que aquesta norma no fa cap previsió sobre l'ús de la llengua, per la qual cosa s'aplicaran les disposicions generals de la legislació de política lingüística.

Pel que fa als efectes extraterritorials, s'assenyala que la institució, l'administració o l'òrgan instructor ha de traduir al castellà els documents, els expedients o les parts d'aquests que hagin de tenir efectes fora del territori de la Comunitat Autònoma i els documents adreçats als interessats que ho sol·licitin expressament. Si han de tenir efectes en el territori d'una Comunitat Autònoma on sigui cooficial aquesta mateixa llengua diferent del castellà, no n'és necessària la traducció.

2.2 · Els mecanismes de tutela del dret a utilitzar la llengua oficial en els procediments administratius

La LRJPAC no preveu mecanismes concrets de tutela d'aquest dret. Es tracta d'un dret subjectiu o ha de ser concretat d'acord amb la remissió legislativa que realitza? Al meu parer, la utilització d'una llengua oficial en ús del dret d'opció lingüística és un dret subjectiu que es deriva del règim d'oficialitat de la llengua que estableix el bloc de la constitucionalitat. La remissió que es realitza a la Llei és per establir la regulació dels usos per part de les Administracions públiques, per exemple, presència d'altres interessats. No es tracta, però, d'un dret fonamental, llevat del supòsit en què es produeixi una situació de discriminació lingüística contrària al dret a la igualtat que estableix l'art. 14 de la CE. Sí que ha estat recollit el dret d'opció lingüística en alguns estatuts d'autonomia, per la qual cosa seran d'aplicació els mecanismes de garantia establerts per aquestes normes.²⁸

Com a dret subjectiu és susceptible de ser tutelat per la via judicial ordinària dels recursos administratius i dels recursos contenciosos administratius. Caldria, però, establir mecanismes de tutela d'aquest dret a través d'òrgans especialitzats o independents que permetessin resoldre aquests conflictes sense necessitat d'anar a un costós procés judicial. La figura de l'*ombudsman* té les seves limitacions a causa de la manca de caràcter imperatiu i que la seva posició és fonamentalment d'autoritat.

2.3 · La discriminació per raó de llengua en els procediments administratius

La Declaració Universal dels Drets Humans (Resolució 217 A), aprovada per l'Assemblea General de les Nacions Unides el 10 de desembre de 1948 va establir que «tothom té tots els drets i totes les llibertats» sense distinció de «raça, color, sexe, llengua, religió, opinió política o altra, origen nacional o social, posició econòmica, naixement o altra condició».²⁹

28 Vid. J.M. Castellà: *Els drets davant l'Administració i les seves garanties en l'Estatut d'autonomia de Catalunya*, Barcelona, 2007.

29 Segons destaca O. Ramón i Mimó: «És el primer cop en la història de la humanitat que un text amb valor jurídic de declaració internacional cita la llengua com a factor no discriminatori. Aquesta Declaració ha esdevingut el referent i la base dels pactes i convenis internacionals so-

En aquesta línia, la Carta de Drets Fonamentals de la Unió Europea prohibeix «tota discriminació, i en particular l'exercida per raó de sexe, raça, color, orígens ètnics o socials, característiques genètiques, llengua, religió o conviccions, opinions polítiques o de qualsevol altre tipus, pertinença a una minoria nacional, patrimoni, naixement, discapacitat, edat o orientació sexual». És a dir, esmenta explícitament la llengua entre els motius de discriminació. En canvi, la CE no esmenta específicament la llengua com a motiu de discriminació a l'art. 14 en regular el dret a la igualtat, si bé pot incloure's clarament en la clàusula genèrica de «qualsevol altra condició o circumstància personal o social».

Els estatuts d'autonomia incorporen la prohibició de discriminació per raons lingüístiques i també configuren el dret a no ser-ho. En aquest sentit, podem esmentar, per exemple, l'art. 32 de l'Estatut d'Autonomia de Catalunya de 2006 que proclama que: «Totes les persones tenen dret a no ésser discriminades per raons lingüístiques. Els actes jurídics fets en qualsevol de les dues llengües oficials tenen, pel que fa a la llengua, validesa i eficàcia plenes».

Perquè es produeixi un supòsit de discriminació cal que ens trobem en un supòsit que els usuaris utilitzin llengües reconegudes com a oficials. Per tant, no es donaria aquesta situació de discriminació quan els usuaris utilitzin llengües que no tenen reconegut aquest estatus legal.³⁰ Cal dir que el titular del dret a la no discriminació és el subjecte que la fa servir. No pot considerar-se, per tant, que la no discriminació es prediqui de les llengües en si mateixes considerades.³¹

La prohibició de discriminació abasta tant les relacions dels ciutadans amb els poders públics com les relacions entre els mateixos particulars. Ara bé, té una especial significació quan es produeix en les relacions entre ciutadans i poders públics. Conscient d'aquesta importància, l'Estatut Bàsic de l'Empleat Públic, aprovat per Llei 7/2007, de 12 d'abril, dedica explícitament alguns d'aquests preceptes a aquesta modalitat de discriminació.

Si bé el Tribunal Constitucional ha negat la possibilitat d'establir a través dels estatuts d'autonomia un deure general de coneixement d'una

bre drets humans i també dels capítols dedicats a drets fonamentals de moltes constitucions estatals.» Vid. d'aquest autor *Drets lingüístics fonamentals de la ciutadania europea*, disponible en el moment d'elaboració d'aquest treball en la següent adreça electrònica: <<http://ruc.udc.es/dspace/bitstream/2183/8781/1/CC81art22.pdf>>

30 Vid. J. Vernet (Ed.): *Dret lingüístic...*, op. cit., p. 155.

31 Vid. J. Vernet (Ed.): *Dret lingüístic...*, op. cit., p. 156.

llengua oficial distinta del castellà, sí que ha admés la possibilitat d'establir «un deber individual y de obligado cumplimiento que tiene su lugar específico y propio en el ámbito de la educación, según resulta del art. 35.2 EAC, y en el de las relaciones de sujeción especial que vinculan a la Administración catalana con sus funcionarios, obligados a dar satisfacción al derecho de opción lingüística reconocido en el art. 33.1 EAC.» (STC 31/2010, de 28 de juny sobre l'Estatut de Catalunya).

En aquest sentit, determinades lleis de funció pública han exigit als seus empleats públics la llengua oficial distinta del castellà com a requisit d'accés. El TC ha considerat que aquesta exigència s'ajusta a la norma constitucional ja que entra dins del principi de mèrit i capacitat. En aquest sentit, s'ha pronunciat la STC 46/1991, de 28 de febrer:

El propio principio de mérito y capacidad supone la carga para quien quiera acceder a una determinada función pública de acreditar las capacidades, conocimientos e idoneidad exigibles para la función a la que aspira. Por lo que la exigencia del conocimiento del idioma que es oficial en el territorio donde actúa la Administración a la que se aspira a servir es perfectamente incluíble dentro de los méritos y capacidades requeridas. No debe entenderse la exigencia de conocimiento del catalán un requisito *ad extra*, independiente del mérito y capacidad acreditadas, sino, al igual que cualquier otro conocimiento o condición exigida para el acceso a la función pública, una exigencia con cuya acreditación se da satisfacción a dichos principios constitucionales, en la medida en que se trata de una capacidad y un mérito que, según el art. 34 de la Ley catalana 17/1985, ha de acreditarse y valorarse en relación con la función a desempeñar, y por tanto guarda la debida relación con el mérito y capacidad, tal como impone el art. 103 C.E. (STC 27/1991, fundamento jurídico 4.º).

La razonabilidad de valorar el conocimiento del catalán como requisito general de capacidad, aunque variable en su nivel de exigencia, viene justificada por diversos motivos. En primer lugar debemos mencionar el carácter del catalán como lengua de la Administración de la Generalidad, junto con el castellano, ambas de uso preceptivo (art. 5 Ley catalana 7/1983); que son válidas y eficaces las actuaciones administrativas hechas en catalán (art. 7.1 Ley catalana 7/1983); y que los particulares gozan del derecho de usar el catalán en sus relaciones con la Administración (art. 8 de la Ley 7/1983 y STC 82/1986, fundamento jurídico 3.º). Además, se trata de un requisito justificado y equitativo también en función de la pro-

pia eficacia de la Administración autónoma (art.103.1 C.E.), por lo que resulta constitucionalmente lícito exigir, en todo caso, un cierto nivel de conocimiento de la lengua catalana, que resulta imprescindible para que el funcionario pueda ejercer adecuadamente su trabajo en la Administración autonómica, dado el carácter cooficial del idioma catalán en Cataluña (art. 3.2 C.E. y art. 3.2 E.A.C.) y dada también la extensión del uso del catalán en todo el territorio de la Comunidad Autónoma.

Durant el procés d'elaboració d'aquest treball, s'està produint un retrocés en aquesta exigència en el cas de la legislació de les Illes Balears que deixa amb caràcter general com un simple mèrit, el coneixement del català, el que fins ara es considerava com un requisit.³²

Entre el llistat dels principis de conducta dels empleats públics trobem que: «Han de garantir l'atenció al ciutadà en la llengua que sol·liciti sempre que sigui oficial en el territori» (art. 54.11). Cal dir però, que en la línia de l'art. 14 de la CE, l'art. 53 de l'Estatut Bàsic de l'Empleat Públic (EBEP), quan parla dels principis ètics, no esmenta específicament la llengua com a motiu de discriminació, si bé es pot incloure en la clàusula genèrica de «qualsevol altra condició o circumstància personal o social».

Segons assenyalava el Preàmbul de l'EBEP «Aquestes regles de conducta s'inclouen en l'Estatut amb finalitat pedagògica i orientadora, però també com a límit de les activitats lícites, la infracció de les quals pot tenir conseqüències disciplinàries». En aquest sentit, cal destacar que es tipifica com a falta molt greu «tota actuació que suposi discriminació per raó [...] de llengua [...]» (art. 95.2.b).

El problema de la discriminació lingüística és fonamentalment de prova. En les relacions entre Administracions públiques i ciutadans serà difícil que aquesta discriminació quedi explicitada en un procediment administratiu. Això no vol dir que aquesta no pugui arribar a produir-se. Cladria facilitar en aquest cas l'exigència de la prova i exigir a les Administracions públiques que acreditin com compleixen amb la legislació i els drets lingüístics dels ciutadans.

³² Durant el procés d'edició d'aquest treball, el Parlament de les Illes Balears ha aprovat la Llei 9/2012, de 19 de juliol, de modificació de la Llei 3/2007, de 27 de març, de la funció pública de la comunitat autònoma de les Illes Balears (Butlletí Oficial de les Illes Balears num. 106, de 21 de juliol de 2012, pp. 29 i ss). Aquesta llei elimina amb caràcter general l'exigència del coneixement del català com a requisit d'accés a la funció pública, preveient-se algunes excepcions, i passant a ser un simple mèrit.

2.4 · L'ús de la llengua en els procediments tramitats per l'Administració General de l'Estat

Hem vist com la Llei 30/1992, de 26 de novembre, de règim jurídic de les Administracions públiques i del procediment administratiu comú es limita a regular l'ús de les llengües en els procediments tramitats per l'Administració General de l'Estat (art. 36), llevat de l'extraterritorialitat dels expedients que hagin d'esdevenir efectius fora de la Comunitat Autònoma on hi ha una llengua oficial distinta del castellà.

La regla general que imposa l'art. 36 de la LRJPAC és que la llengua dels procediments tramitats per l'Administració General de l'Estat serà el castellà. L'excepció a aquesta regla general esdevé en aquells casos en què els interessats que s'adrecin als òrgans de l'Administració General de l'Estat amb seu en el territori d'una Comunitat Autònoma podran utilitzar també la llengua que sigui cooficial en aquella, en aquest cas el procediment es tramiti en la llengua escollida per l'interessat. Com hem vist, en cas de conflicte o discrepància en l'ús de la llengua, quan hi hagin diverses persones interessades en el procediment, l'art. 36 de la LRJPAC imposa la tramitació en castellà, si bé els documents o testimonis que requereixen els interessats s'expediran en la llengua escollida per aquests.

Sobre l'ús de la llengua en l'Administració General de l'Estat podem esmentar la Sentència del Tribunal Suprem (Sala 3a del Contenciós Administratiu) de 18 de maig de 2010 que anul·la l'art.10 del Decret balear 132/2002, de 25 d'octubre. En la norma anul·lada es preveia que: «Tots els textos oficials de les administracions, institucions i altres ens públics radicats en el territori de les Illes Balears remetin per a la seva publicació en el BOIB hauran d'estar redactats en les dues llengües oficials de les Illes Balears. La remissió de les dues versions ha de ser simultània».

Segons el Tribunal Suprem aquest precepte vulnera l'art. 36.1 de la LRJPAC. La possibilitat que els procediments de l'Administració General de l'Estat es desenvolupin en llengua distinta del castellà queda oberta solament en aquells supòsits que així ho sol·liciti l'interessat sense que estigui previst que aquesta possibilitat sigui per iniciativa o imposició d'una altra Administració pública.

L'Estat també ha regulat en via reglamentària l'ús de les llengües en la presentació de sol·licituds, escrits i comunicacions davant l'Administració General de l'Estat, l'expedició de còpies de documents i devolució d'originals i el règim de les oficines de registre, mitjançant el Reial Decret

772/1999, de 7 de maig. Aquesta normativa es refereix específicament a les «comunicacions i documents en llengües cooficials» (art. 10). Sintèticament aquesta normativa assenyala que les sol·licituds, escrits i comunicacions adreçats a òrgans radicats en l'àmbit territorial d'una CA amb llengua cooficial podran estar redactats en aquesta llengua o en castellà, havent en ambdós casos de ser admesa la seva presentació en qualsevol oficina de l'Administració General de l'Estat i dels seus organismes públics. Però el més rellevant, és que permet la presentació d'escrits en llengües oficials distintes del castellà fora del seu àmbit territorial. En aquest sentit, estableix que «quan l'oficina de registre en què es presenti estigui fora de l'àmbit territorial de vigència de la llengua cooficial, s'expedirà en tot cas una còpia de la sol·licitud, escrit o comunicació com a rebut acreditatiu de la seva presentació». En aquest cas, «per a l'expedició de còpies segellades o compulsades de documents redactats en llengües cooficials aportats o presentats junt amb una sol·licitud, escrit o comunicació, les oficines de registre situades fora de l'àmbit territorial de vigència de la llengua cooficial realitzaran sempre la còpia amb els seus propis mitjans».

2.5 · L'ús de la llengua en els procediments tramitats per l'Administració de la Generalitat i dels governs locals a Catalunya

En els procediments tramitats per les Administraciones públiques de les Comunitats Autònomes i de les entitats locals, l'ús de la llengua s'ajustarà al que preveu la legislació autonòmica corresponent. L'Administració pública haurà de traduir al castellà els documents, expedients o part d'aquests que hagin d'esdevenir efectius fora de la Comunitat Autònoma i els documents adreçats als interessats que així ho sol·licitin expressament. Es preveu com a excepció quan siguin dues CCAA amb la mateixa llengua oficial. Aquesta previsió va ser introduïda per la modificació de la Llei 4/1999, de 13 de gener. Mesos després aquesta solució va ser avalada plenament per la STC 50/1999, de 6 d'abril.

En la Llei 26/2010, de règim jurídic i de procediment de les Administracions públiques de Catalunya quan es refereix al règim lingüístic de les Administracions públiques de Catalunya (art. 5) es fa remissió a l'Estatut d'Autonomia de Catalunya i la normativa lingüística de la Generalitat i dels ens locals. Caldrà, per tant, anar a la Llei 1/1998, de 7 de gener, de política

lingüística. Segons aquesta Llei en els procediments administratius tramitats per l'Administració de la Generalitat, per les administracions locals i per les altres corporacions de Catalunya s'ha d'emprar el català, sens perjudici del dret dels ciutadans i ciutadanes a presentar documents, a fer manifestacions i, si ho sol·liciten, a rebre notificacions en castellà. Cal dir que, amb independència de la llengua en què es tramiti el procediment, s'estableixen unes clares garanties per les persones interessades que vulguin exercir el seu dret d'opció lingüística amb una altra llengua oficial.³³ En aquest sentit, l'Administració ha de lliurar a les persones interessades que ho sol·licitin, en la llengua oficial demanada, una testimoniança traduïda d'allò que els afecta. La sol·licitud de traducció no pot comportar cap perjudici o despesa al sol·licitant ni retards en el procediment ni suspendre'n la tramitació i els terminis establerts.

Cal dir, però, que aquests drets lingüístics no són ilimitats i han de ser exercits d'acord amb les exigències de bona fe i de confiança legítima. Podria parlar-se, per tant, d'unes condicions d'exercici de la traducció de

33 En aquest sentit és força rellevant la STC 123/1988 de 23 juny: «La representación del Gobierno de la Nación tacha, en tercer lugar, de inconstitucionalidad, el inciso segundo del art. 10.1 de la Ley de normalización lingüística que examinamos, relativo a la norma para resolver el hipotético conflicto entre los interesados sobre la lengua que debe utilizarse en actuaciones administrativas a instancia de parte. La solución adoptada por la Ley balear es la de que «en caso de no haber acuerdo entre los interesados, se ha de utilizar la lengua de la persona que haya promovido el expediente o procedimiento, sin perjuicio del derecho de las partes a que le sea librada la traducción correspondiente». Este Tribunal debió pronunciarse sobre una cuestión similar (aunque como se verá, no idéntica) con ocasión de la impugnación de la Ley básica de normalización del uso del euskera (STC 82/1986, fundamento jurídico 9.º). En aquella ocasión, el Tribunal estimó inconstitucional la regla establecida en el art. 6.2 de la Ley vasca, que también preveía el uso de la lengua en que se hubiera iniciado el expediente, por romper la igualdad de las partes en el procedimiento y por vulneración de lo dispuesto en el art. 3 de la Constitución al excluirse —pese a ser la lengua elegida por una de las partes— el uso del castellano. Ahora bien, existe en el caso presente una diferencia, consistente en la distinta salvaguardia del derecho de las partes afectadas recogido en la Ley balear. En ésta, en efecto, lo dispuesto será «sin perjuicio del derecho de las partes a que les sea librada la traducción correspondiente». Frente a lo que ocurría en relación con la Ley vasca citada (cuya cláusula de salvaguardia consistía en la fórmula «sin perjuicio del derecho de las partes a ser informados en la lengua que deseen») cabe apreciar en el presente supuesto que la traducción es una actividad cualitativamente distinta de la simple «información» y, en cuanto reproducción total y fidedigna de las actuaciones del procedimiento, no supone, por sí misma un riesgo para su destinatario, que se ve perfectamente protegido al tener conocimiento de todos y cada uno de los extremos del procedimiento: conocimiento que deberá entenderse producido, para salvaguardar el derecho de la parte, a partir de la efectiva recepción de la traducción y a través de ella. Se elimina así la eventualidad (en este respecto) de una desigualdad entre las partes, sin que se excluya, en su caso, el uso del castellano, al traducirse íntegramente las actuaciones. Por lo que no procede apreciar la alegada inconstitucionalidad del precepto».

l'expedient.³⁴ Si aquest ha estat tramitat en una llengua en què la persona interessada ha consentit expressament el seu ús sembla lògic que no pugui demanar-se extemporàniament, especialment quan no s'ha produït indefensió de la persona ni vulneració dels seus drets lingüístics.

3 · Els procediments tramitats electrònicament

3.1 · La regulació de l'ús de les llengües oficials en una Disposició addicional de la Llei 11/2007, d'accés electrònic dels ciutadans als serveis públics

La Llei 11/2007, d'accés electrònic dels ciutadans als serveis públics, no tracta la qüestió del règim lingüístic ni en els principis que han d'inspirar la Llei, ni en el catàleg de drets, sinó en les disposicions addicionals. Probablement, aquesta ubicació respon a les vicissituds de la tramitació parlamentària de la Llei, fruit de la negociació política, i al fet de la seva relació amb la LRJPAC. En qualsevol cas, la ubicació és simptomàtica del fet que és un aspecte que no es situa en el centre del debat, segurament per raó d'estratègia, malgrat la importància amb què les tecnologies poden condicionar l'ús de les llengües pels ciutadans en les seves relacions amb les Administracions públiques i els serveis públics.

En concret es tracta de la Disposició addicional sisena de la Llei 11/2007, que es titula «Ús de Llengües Oficials», la regulació de la qual podem sistematitzar en els següents punts:

- Es garantirà l'ús de les llengües oficials de l'Estat en les relacions per mitjans electrònics amb ciutadans en els termes previstos a la LRJPAC.
- Les seues electròniques dels titulars que tinguin competència sobre territoris amb règim de cooficialitat possibilitaran l'accés als seus continguts i serveis en les llengües corresponents.

³⁴ *Vid.* la Sentència del Tribunal Suprem (Sala 3a Contenciosa Administrativa) de 25 de març de 2011. En aquest cas es planteja la impugnació d'un ciutadà contra la denegació de l'Administració gallega de facilitar-li l'expedient administratiu en castellà, no perquè ell no l'entengués, sinó perquè en un moment determinat decideix contractar a un advocat de Madrid. El TS desestima per raons formals. En la sentència del TSJ de Galícia es diu que la disponibilitat lingüística del ciutadà té unes condicions d'exercici i que no es pot demanar al final que l'expedient sigui traduït al castellà perquè la persona interessada ha contractat els serveis d'un assessor que no l'entén.

—Els sistemes i les aplicacions utilitzats en la gestió electrònica dels procediments s’adaptarà a la LRJPAC.

—Cada Administració pública afectada determinarà el calendari pel compliment progressiu.

3.2 · La seu electrònica: el deure de possibilitar l’accés als seus continguts i serveis en les llengües corresponents

Segons defineix la pròpia Llei, la seu electrònica «és aquella adreça electrònica disponible per als ciutadans a través de xarxes de telecomunicacions la titularitat, gestió i administració de la qual correspon a una Administració pública, òrgan o entitat administrativa en l’exercici de les seves competències».

Quan la Llei regula la seu electrònica s’estableix que el titular serà responsable de la integritat, veracitat i actualització de la informació i els serveis a què es pugui accedir a través d’aquesta.

No es parla específicament de la qüestió lingüística, per la qual cosa hauré d’acudir a la Disposició addicional sisena, abans esmentada. Davant del problema que l’actualització es realitzi solament en una llengua oficial i que l’altra quedi obsoleta. És responsable l’Administració del fet que la informació que hi ha en una llengua oficial quedi obsoleta? I si aquesta manca d’actualització de la seu electrònica ha induït a error al ciutadà a l’hora de realitzar determinats tràmits o de complir determinats requisits? Sembla que aquests errors produïts per l’Administració no haurien de perjudicar al ciutadà i no hauria d’excloure, si concorren els requisits legals establerts i examinant les circumstàncies concretes del cas i el valor de les possibles clàusules d’exempció de responsabilitat, l’eventual exigència de responsabilitat.

3.3 · El principi d’interoperabilitat i l’intercanvi de dades i d’informació

La interoperabilitat és definida com la capacitat dels sistemes d’informació, i per tant dels procediments als quals aquests donen suport, de compartir dades i possibilitar l’intercanvi d’informació i de coneixement entre ells.

La Llei preveu l'Esquema Nacional d'Interoperabilitat que es defineix com el conjunt de criteris i recomanacions en matèria de seguretat, conservació i normalització que hauran de ser tinguts en compte per les Administracions públiques per a la presa de decisions tecnològiques que garanteixin la interoperabilitat, entre aquestes i amb els ciutadans.

A més de la previsió legal trobem el desplegament reglamentari a través del Reial Decret 4/2010, de 8 de gener, pel qual es regula l'Esquema Nacional d'Interoperabilitat en l'àmbit de l'Administració electrònica. Es fa un esment en el Preàmbul sobre l'Esquema Nacional d'Interoperabilitat quan es diu que: «La seva articulació s'ha realitzat atenent la normativa nacional sobre accés electrònic dels ciutadans als serveis públics, protecció de dades de caràcter personal, firma electrònica i document nacional d'identitat electrònic, accessibilitat, ús de les llengües oficials, reutilització de la informació en el sector públic i òrgans col·legiats responsables de l'administració electrònica». Malgrat aquesta menció explícita a les llengües en el Preàmbul, cal dir que no es fa cap esment en la part dispositiva d'aquest Reial Decret.

3.4 · L'ús de les llengües en l'actuació administrativa automatitzada

Es tracta de l'actuació administrativa produïda per un sistema d'informació adequadament programat sense que calgui la intervenció d'una persona física per a cada cas singular. L'actuació administrativa automatitzada inclou la producció d'actes de tràmit o resolutoris de procediments, així com també d'actes de comunicació. No s'estableixen previsions específiques sobre l'ús de les llengües en l'actuació administrativa automatitzada.

L'ús d'actes massius a través de mitjans electrònics no hauria de ser obstacle al dret d'opció lingüística dels ciutadans en les seves relacions amb les Administracions públiques. La jurisprudència obliga a concretar les circumstàncies del cas concret en la motivació i també hauria de ser aplicable aquesta obligació respecte a l'ús de les llengües oficials.

3.5 · Les llengües oficials en la Llei 29/2010, de 3 d'agost, de l'ús dels mitjans electrònics al sector públic de Catalunya

Com s'assenyala en el Preàmbul de la Llei: «El desenvolupament dels mitjans electrònics no comporta només un canvi tecnològic, sinó que, al-

hora, es tracta d'un canvi cultural, organitzatiu i, també, jurídic». Entre aquests canvis es troba, sens dubte, la llengua en tant que aquesta esdevé mitjà de comunicació social a través d'aquestes noves tecnologies.

Entre les mesures per a fomentar l'ús dels mitjans electrònics en les relacions entre el sector públic i els ciutadans, s'estableix (art. 17) que «el sector públic ha de facilitar l'ús dels mitjans electrònics en les relacions amb els ciutadans per mitjà dels instruments següents: [...] c) La creació d'eines multilingües que facilitin la tramitació dels procediments administratius en la llengua escollida pels ciutadans, com a mínim en les llengües oficials a Catalunya».

Seguint en aquest punt a la legislació estatal, la regulació de l'ús de les llengües oficials en els mitjans electrònics es realitza també en una Disposició addicional de la Llei, en concret la cinquena. En aquesta Disposició no es realitza una remissió a d'altra normativa, sinó que es fa referència a les llengües oficials. Respecte a aquestes s'estableix que «les aplicacions que les entitats que integren el sector públic posen a disposició dels ciutadans han de permetre que la consulta, la participació i la tramitació es puguin fer en la llengua oficial escollida per la persona interessada i han de permetre de canviar l'opció lingüística en qualsevol moment». Encara que no es formulï explícitament en aquests termes ens trobem davant del dret d'opció lingüística que permet escollir canviar en qualsevol moment i ha de permetre la consulta, la participació i la tramitació d'acord amb aquesta opció lingüística. Davant d'aquest dret hi ha el mandat a les entitats del sector públic de què estableixin les aplicacions que permetin l'exercici d'aquest dret.

També es vol regular l'ús de llengües que es parlen a Catalunya però que no són pròpies d'aquestes, sinó que són el resultat dels recents fluxes migratoris. El fet que no siguin pròpies no permetria la seva declaració com a llengua oficial, però no obsta a què puguin instrumentar-se mesures per a afavorir el seu ús. En aquest sentit, s'estableix com a mera possibilitat i, per tant, sense caràcter obligatori, que: «Les entitats que integren el sector públic poden facilitar l'ús, sense efectes jurídics, d'altres llengües a fi d'afavorir la integració de col·lectius de persones immigrades». Cal destacar favorablement aquesta possibilitat de facilitar l'ús d'altres llengües, si bé establint determinades cauteles. També cal ressaltar que té com a objectiu la de ser un instrument que afavoreixi la integració social dels immigrants, evitant que com a col·lectiu que es pot trobar en una situació de desavantatge pugui veure incrementada la seva exclusió a través de la fractura digital en no facilitar-se l'ús de les seves llengües.

3.6 · La protecció de dades personals i el dret al propi nom de la persona

El dret al propi nom forma part de la dignitat humana i dels drets de la personalitat.³⁵ A més, hi ha un interès públic a què totes les persones que formen part d'una comunitat estiguin identificades, esdevenint també un deure.³⁶ Malgrat que no té un reconeixement explícit en la Constitució espanyola pot vincular-se als drets a la igualtat i a la no discriminació (art. 14 de la CE), a la llibertat ideològica i religiosa (art. 16.1 de la CE), a la llibertat (art. 17 de la CE), a l'honor, a la intimitat i a la pròpia imatge (art. 18.1 de la CE) i al dret a la protecció de dades (art. 18.4 de la CE). En canvi, cal dir que aquest dret està expressament reconegut en tractats internacionals³⁷ que, com és sabut, esdevenen un criteri d'interpretació dels drets fonamentals via art. 10.2 de la CE.

En el supòsit en què es tradueixi a una llengua oficial el nom de la persona, sense el seu consentiment, amb independència de la seva versió oficial tal i com consta en el Registre Civil s'estarà vulnerant aquest dret. La Llei orgànica de protecció de dades preveu els drets d'accés, de rectificació o de cancel·lació, llevat els casos excepcionals previstos per la Llei.

La traducció del nom oficial a una altra llengua oficial sense el consentiment de l'interessat pot comportar una vulneració del dret a la protecció de dades personals (art. 18.4 CE) quan aquest figura incorporat en un fitxer de dades i, per tant, la persona legitimada pot dur a terme el seu dret de rectificació.

Durant el franquisme, tant els noms de persona com els de lloc van ser castellanitzats, prohibint la seva utilització en català. Ara que es parla molt de memòria històrica, cal recordar que l'art. 54 de la Llei del Registre Civil de 1957 va establir la necessitat que els noms propis dels espanyols es consignessin en castellà, fixant el que ja s'estava realitzant des de la finalització de la Guerra Civil. Va ser l'any 1977 quan es va

35 Vid. A. Pou i Pujolràs; E. Bosch i Capdevila: «El nom propi i la llengua catalana» a *Revista de Llengua i Dret* 29, juliol 1998, p. 123.

36 Vid. A. Pou i Pujolràs; E. Bosch i Capdevila: «El nom propi i la llengua catalana»..., *op. cit.*, p. 123.

37 En aquesta línia el Pacte internacional de drets civils i polítics, de 16 de desembre de 1966, estableix que tot nen haurà de tenir un nom. La Declaració dels drets de l'infant, de 20 de novembre de 1959, assenyalava en el seu principi 3r que: «L'infant té dret des que neix a un nom i a una nacionalitat. La Convenció dels drets de l'infant ens diu que: «L'infant serà inscrit immediatament després del seu naixement i tindrà dret a un nom des que neix». Vid. A. Pou i Pujolràs; E. Bosch i Capdevila: «El nom propi i la llengua catalana»..., *op. cit.*, p. 123.

reformular aquesta Llei en considerar-se que: «Esta regla pugna con el hondo sentir popular de los naturales de distintas regiones españolas, que se ven privados de la posibilidad de que los nombres propios en su lengua vernácula sirvan, dentro y fuera de la familia, como signo oficial de identificación de la persona». Aquesta modificació va ser insuficient ja que solament permetia traduir a d'altres llengües oficials aquells noms que haguessin estat imposats amb anterioritat a la vigència de la Llei de 1977. L'article va ser reformat un altre cop l'any 1999 atès que «transcurridos más de veinte años desde la aprobación de la Ley 17/1977, de 4 de enero, sobre reforma del artículo 54 de la Ley del Registro Civil, que establecía la posibilidad de sustituir el nombre propio por su equivalente onomástico en cualquiera de las lenguas del Estado español, nos encontramos con que cualquier ciudadano que alcance la mayoría de edad y tenga inscrito su nombre en lengua castellana en el Registro Civil, se ve privado de la posibilidad de que su nombre propio sea traducido a otra lengua española oficial». Per tant, en l'actualitat l'art. 54 de la Llei del Registre Civil permet que: «A petición del interesado o de su representante legal, el encargado del Registro sustituirá el nombre propio de aquél por su equivalente onomástico en cualquiera de las lenguas españolas».

En l'actualitat, si bé l'ordenament jurídic espanyol reconeix plenament que els nostres noms personals constin oficialment en qualsevol de les llengües oficials a l'Estat, es pot produir un actitud molt subtil a la pràctica en desconèixer o ignorar en determinades ocasions el dret de les persones a què el seu nom consti en la seva llengua, traduint-lo a una altra llengua oficial.

Què es pot fer davant d'aquestes situacions anòmales? Al meu parer no es tracta tant d'una qüestió de drets lingüístics, és a dir, de parlar o no una determinada llengua i poder adreçar-se en aquesta tant en un comerç com en una entitat pública, sinó d'un dret que forma part de la pròpia personalitat de cadascú, que com hem vist afecta a drets fonamentals reconeguts pels tractats internacionals. S'està afectant a temes com el dret a la intimitat, l'honor i la pròpia imatge i, especialment, el dret a la protecció de dades personals quan el nom inexacte (que s'ha traduït indegudament) s'incorpora en un fitxer de dades. Aquest darrer dret comporta un poder de disposició i control sobre les dades personals que faculta al seu titular per a decidir quines dades es faciliten a terceres persones, així com la possibilitat d'accedir a les dades que es disposen i

exigir-ne la seva modificació i cancel·lació. En aquest cas, la persona interessada podria adreçar-se als responsables sol·licitant la modificació de les dades inexactes que constin en els fitxers de dades, exercint el dret de rectificació de dades quan siguin inexactes o incompletes contingut a l'art. 16 de la Llei Orgànica 15/1999, de 13 de desembre, de protecció de dades personals. El responsable del fitxer té un termini de deu dies per a fer efectiu el dret de rectificació. En cas que no ho faci així, la persona interessada podria veure tutelat el seu dret davant de l'Agència de Protecció de Dades que pot fins i tot imposar en aquests casos sancions administratives.

3.7 · Valoració general: La necessitat d'evitar la «fractura lingüística digital»

Si bé formalment la legislació sobre Administració electrònica es remet a la regulació general de la LRJPAC pel que fa a l'ús de llengües oficials, els drets lingüístics dels ciutadans podrien quedar desprotegits perquè un determinat programari informàtic dificulta el seu exercici. Les dificultats amb què es troba l'ús de la llengua en un mitjà electrònic poden ser molt diferents que en els mitjans tradicionals a través dels quals s'han relacionat fins ara els ciutadans i les Administracions públiques.

L'ús de les llengües en determinades administracions pot quedar circumscrit a la forma en la seu electrònica però no sempre en els seus continguts. En aquest punt, caldria dotar als ciutadans d'instruments precisos amb els quals l'ús de les llengües fos realment efectiu a través de la utilització d'aquestes noves tecnologies.

La Llei 11/2007, d'accés electrònic dels ciutadans als serveis públics o el seu desplegament reglamentari hauria de preveure determinats aspectes com fa la legislació catalana: a) Configurar expressament el dret d'opció lingüística; b) Possibilitat de canviar l'opció lingüística en qualsevol moment del procediment; c) Fomentar eines multilingües com a mínim en les llengües oficials; d) L'obligació de mantenir actualitzades les informacions en les llengües oficials.

Es tracta d'evitar el que podríem anomenar com a «fractura lingüística digital». És a dir, que es vegi dificultat l'accés del dret d'opció lingüística del ciutadà per raons del programari o de la corresponent aplicació informàtica o electrònica.

4 · Els procediments administratius especials

Com hem vist la regulació general dels procediments administratius es conté a la Llei 30/1992, de 26 de novembre, de règim jurídic de les Administracions públiques i del procediment administratiu comú. Amb la finalitat d'aconseguir una simplificació administrativa, la Disposició addicional primera de la Llei 4/1999, de 13 de gener, que va modificar la LRJPAC, establí com a un criteri de referència atendre «especialment la implantació de categories generals de procediments, així com l'eliminació de tràmits innecessaris que dificultin les relacions dels ciutadans amb l'Administració pública. En cap cas, les especialitats dels diferents procediments no poden implicar una disminució o limitació de les garanties consagrades en aquesta Llei. Entre aquest procediments tipus podem esmentar, fonamentalment, el sancionador, el de responsabilitat patrimonial, l'autoritzatori, el d'ajuts i subvencions. Cal dir, però, que la pròpia LRJPAC ha estat consentint en les seves pròpies disposicions addicionals el seu caràcter supletori respecte a la legislació específica que té caràcter preferent. En aquest apartat examinarem alguns dels principals àmbits on s'ha establert, amb especial èmfasi en aquesta especialitat dels procediments.

4.1 · Els procediments tributaris

Tradicionalment, la legislació ha destacat la singularitat de l'activitat administrativa en l'àmbit tributari per dotar-la d'una major eficàcia en la seva aplicació. En aquest sentit, la Disposició addicional cinquena de la LRJPAC estableix el seu caràcter supletori en els següents termes:

1. Els procediments tributaris i l'aplicació dels tributs es regeixen per la Llei general tributària, per la normativa sobre drets i garanties dels contribuents, per les lleis pròpies dels tributs i les altres normes dictades en el seu desplegament i l'aplicació. Si no hi ha cap norma tributària aplicable, regeixen supletòriament les disposicions d'aquesta Llei.

En tot cas, en els procediments tributaris, els terminis màxims per dictar resolucions, els efectes del seu incompliment, així com, si s'escau, els efectes de la falta de resolució són els que preveu la normativa tributària.

2. La revisió d'actes en via administrativa en matèria tributària s'ha d'ajustar al que disposen els articles 153 a 171 de la Llei general

tributària i les disposicions dictades en desplegament i aplicació d'aquesta Llei.

Entre els drets de l'obligat tributari [Art. 34.1.d) de la Llei General Tributària] trobem el «dret a utilitzar les llengües oficials en el territori de la seva comunitat autònoma». Ho fa, per tant, en termes molt semblants a l'art. 35.d) de la LRJPAC. Cal dir, però, que a diferència d'aquesta no regula l'ús de les llengües en els procediments administratius. En no haver-hi cap norma administrativa aplicable al respecte, considero que regeix amb caràcter supletori l'art. 36 de la LRJPAC, al comentari del qual faig remissió.

Cal dir que la legislació tributària preveu també una regulació específica en matèria de llengua pel que fa a les publicacions (art. 86 de la Ley General Tributària). En aquest sentit, es diposa que l'Administració de l'Estat i de les CCAA podran convenir que les publicacions dels textos actualitzats de les normes estatals amb rang de llei i reial decret en matèria tributària en els que s'hagin produït variacions respecte dels textos vigents en l'any precedent, així com una relació de totes les disposicions tributàries que s'hagin aprovat en aquest any es facin en les llengües oficials de les CCAA. Es deixa aquesta possibilitat a un conveni sense especificar qui ha de fer-se càrrec del cost o en quins percentatges. Cal tenir en compte el mandat de l'art. 3.3 de la CE quan assenyala que «la riquesa de les diferents modalitats lingüístiques d'Espanya és un patrimoni cultural que serà objecte d'especial respecte i protecció». Aquest mandat no es limita, al meu parer, a les Administracions autonòmiques amb llengües pròpies diferents del castellà, sinó que hauria d'abastar tots els poders públics d'acord amb la clàusula de l'art. 9.2 de la CE (remoure els obstacles que n'impedeixin o en dificultin la plenitud i facilitar la participació de tots els ciutadans en la vida política, econòmica, cultural i social).

No es preveu que això es faci respecte a les respostes a consultes i a les resolucions econòmico-administratives que consideri de major transcendència. De vegades és en la interpretació d'aquestes normes que fa l'Administració tributària on el ciutadà pot trobar els criteris que aquesta seguirà en la gestió i en la recaptació de tributs. Per aquest motiu, em sembla d'especial importància que es prevegi per aquestes consultes i resolucions l'ús de totes les llengües oficials.

Es deixa aquesta possibilitat a un conveni sense especificar qui s'ha de fer càrrec del cost o en quins percentatges i es deixa al marge les consultes i les resolucions econòmico-administratives que és on hi ha la interpretació i els criteris seguits per l'Administració tributària.

4.2 · Els procediments d'estrangeria

La Disposició addicional onzena de la LRJPAC estableix el caràcter supletori d'aquesta llei respecte als «procediments administratius instats davant missions diplomàtiques i oficines consulars» en els següents termes:

Els procediments instats davant les missions diplomàtiques i oficines consulars per ciutadans estrangers no comunitaris es regeixen per la seva normativa específica, que s'ha d'adequar als compromisos internacionals assumits per Espanya i, en matèria de visats, als Convenis de Schengen i les disposicions que els despleguin, i supletòriament s'aplica aquesta Llei.

La singularitat d'aquests procediments sembla que es troba en la pròpia Administració General de l'Estat l'exterior.³⁸ Ara bé, cal destacar que es centra en l'element estrangeria, ja que s'està referint als procediments instats en aquesta Administració per ciutadans estrangers comunitaris.

Per la seva banda la Disposició addicional dinovena de la LRJPAC estableix el caràcter supletori d'aquesta Llei respecte als procediments administratius regulats a la Llei orgànica 4/2000, d'11 de gener, sobre drets i llibertats dels estrangers a Espanya i la seva integració social, modificada per la Llei orgànica 8/2000, de 22 de desembre, en els següents termes:

Els procediments que regula la Llei orgànica 4/2000, d'11 de gener, sobre drets i llibertats dels estrangers a Espanya i la seva integració social, modificada per la Llei orgànica 8/2000, de 22 de desembre, es regeixen per la seva normativa específica, i s'hi aplica supletòriament aquesta Llei.

La raó d'aquesta especialitat cal trobar-la en el caràcter massiu que fins ara han estat tenint aquests procediments a causa dels fluxos migratoris que s'han produït en les darreres dècades.³⁹ Cal dir, però,

38 Vid. V. Aguado i Cudolà: «Libertades de circulación y residencia: el visado como control de entrada de extranjeros» a *Revista Aragonesa de Administración Pública* número monogràfic 'Ciudadanía e inmigración', any 2003, pp. 259-300.

39 Vid. V. Aguado i Cudolà: «Las causas de inadmisibilidad en los procedimientos administrativos en materia de extranjería: los problemas de inconstitucionalidad de la Disposición Adicional cuarta de la Ley Orgánica 14/2003, de 20 de noviembre» a *Revista de derecho Migratorio y Extranjería*, 2004.

que la crisi econòmica pot esdevenir un punt d'inflexió en aquest procés.

Entre les reivindicacions per assolir un major nivell d'autogovern hi havia l'assumpció de competències en matèria d'immigració. Tradicionalment, les competències sobre estrangeria i immigració han estat considerades com a pròpies de la sobirania de l'Estat. Per aquesta raó van ser reservades en exclusiva a l'Estat a l'art. 149.1 de la CE. No obstant això, les Comunitats Autònomes també tenien una sèrie de competències en matèries clau per a la integració social dels immigrants.

Des d'aquesta perspectiva, amb l'Estatut d'autonomia de Catalunya de 2006, la Generalitat ha assumit competències en matèria d'immigració (art. 138),⁴⁰ concretament «la competència executiva en matèria d'autoritzacions de treball dels estrangers la relació laboral dels quals tingui lloc a Catalunya».⁴¹ També s'han establert determinades competències relatives a la participació de la Generalitat en les decisions adoptades per l'Estat sobre la immigració amb particular importància per a Catalunya i, en particular, la participació de preceptes prèvia a la determinació del contingent de treballadors.

Ens trobem, per tant, davant d'un procediment complex on la normativa reglamentària coordina les competències executives de l'Estat en matèria de residència amb les competències executives de les CCAA en matèria de legislació laboral. Els criteris de simplificació administrativa i de garantia dels administrats aconsellen un únic procediment administratiu en què hi hagi una iniciació conjunta i resolució conjunta que notificarà la Comunitat Autònoma. Per aquesta raó, el subjecte interessat haurà de relacionar-se solament amb una Administració, la més propera, que s'encarregarà d'entendre's amb l'altra Administració pública.

Per a regular la necessària coordinació entre l'Administració estatal i l'Administració autònoma ens trobem la Disposició addicional cinquena, en el seu apartat 4, de la Llei Orgànica 4/2000, segons redacció donada per la Llei orgànica 2/2009, d'11 de desembre, que assenyalava el següent:

⁴⁰ Vid. V. Aguado i Cudolà: «La decisió del Tribunal Constitucional respecte a les competències sobre immigració a l'Estatut de Catalunya de 2006» a *Revista Catalana de Dret Públic* Monogràfic 'Especial Sentència sobre el Estatut' núm. extra 2010, pp. 365-371. Vegeu també els comentaris en aquesta mateixa revista de M. Aparicio i de D. Moya Malapeira.

⁴¹ Segons el propi Estatut: «Aquesta competència, que haurà de ser exercida amb la necessària coordinació amb què correspon a l'Estat en matèria d'entrada i de residència dels estrangers, comprèn: a) El procediment i la resolució de les autoritzacions inicials de treball per compte propi o per compte de tercer. b) El procediment i la resolució dels recursos presentats en relació a les pràctiques a les que es refereix la lletra a) i l'aplicació del règim d'inspecció i sanció».

Quan les CCAA, en l'àmbit de les seves competències, intervinguin en algun dels procediments regulats en aquesta Llei, es garantirà que la seva participació en els procediments informatitzats respongui a estàndards comuns que garanteixin la necessària coordinació de l'actuació de tots els òrgans intervinents. Igualment, l'aplicació informàtica comú donarà accés a les CCAA amb competències en matèria d'autorització de treball a la informació necessària per l'exercici de les seves competències, entre la qual es trobarà aquella relativa a la concessió i extinció d'autoritzacions de reagrupament familiar concedides en el seu territori així com de les altes en Seguretat Social de les autoritzacions de treball inicials concedides per aquestes.

Cal dir que aquesta Disposició addicional no estableix cap al·lusió a la utilització de les llengües oficials en la tramitació d'aquests procediments. Els estàndards comuns en els procediments informatitzats poden comportar a la pràctica una obstaculització a l'ús de la llengua pròpia de la Comunitat Autònoma i en la imposició del castellà com a llengua de comunicació entre ambdues Administracions. Cal dir, però, que l'oficialitat de la llengües comporta que aquestes hagin de poder ser utilitzades indistintament entre l'Administració de l'Estat i l'Administració autonòmica. En aquest sentit hem d'entendre que caldrà integrar aquesta regulació amb la Disposició addicional sisena de la Llei 11/2007, d'accés electrònic dels ciutadans als serveis públics. Caldrà, per tant, garantir en aquests estàndards compartits l'ús de les llengües oficials de l'Estat en les relacions per mitjans electrònics amb ciutadans en els termes previstos a la LRJPAC. Tots aquests sistemes i aplicacions utilitzats s'hauran d'adaptar a la LRJPAC.

L'aplicació informàtica comú donarà lloc a informació a les CCAA per l'ús de les seves competències. La legislació autonòmica no pot dir a l'Estat en quina llengua ha d'estar aquesta informació, però sí que caldrà aplicar en qualsevol cas les previsions de l'art. 36 de la LRJPAC en aquests procediments. Sembla en qualsevol cas recomanable que la via que es podria utilitzar és la de convenis entre l'Administració de l'Estat i l'Administració autonòmica per a garantir l'ús de les llengües oficials en l'exercici d'aquestes competències conjuntes.

En els procediments d'estrangeria s'ha plantejat també si la llengua pot ser exigida als estrangers que sol·licitin el reconeixement d'una situació administrativa a territori espanyol. Com encertadament s'ha assenyalat aquesta exigència no solament tindria una funció d'integració social dels

immigrants sinó també de protecció de la llengua oficial pròpia distinta del castellà.⁴²

En els procediments de renovació de l'autorització de residència temporal no lucrativa (art. 51), de renovació de les autoritzacions de residència en virtut de reagrupament familiar (art. 61), de renovació de les autoritzacions de residència temporal i treball per compte d'altri (art. 71), i de renovació de l'autorització de residència i treball per compte propi (art. 109) és necessari un informe que:

[...] ha de tenir com a contingut mínim la certificació, si s'escau, de la participació activa de l'estranger en accions formatives destinades al coneixement i respecte dels valors constitucionals d'Espanya, els valors estatutaris de la comunitat autònoma en què es resideixi, els valors de la Unió Europea, els drets humans, les llibertats públiques, la democràcia, la tolerància i la igualtat entre dones i homes, *així com l'aprenentatge de les llengües oficials del lloc de residència*. En aquest sentit, la certificació ha de fer expressa menció al temps de formació dedicat als àmbits assenyalats.

El grau de coneixement de les llengües oficials de l'Estat haurà de tenir-se en especial consideració, entre d'altres aspectes, per valorar el grau d'inserció del sol·licitant en la societat espanyola per a l'accés a la majoria d'edat del menor estranger no acompanyat que és titular d'una autorització de residència (art. 197 del Reglament d'Estrangeria⁴³).

Finalment, quant a l'ús de les llengües en els procediments d'estrangeria es planteja si és aplicable al procediment administratiu el dret a

42 Així A. Milian Massana ha assenyalat que: «L'establiment de coneixements lingüístics per a la població immigrant no ha de tenir com a única finalitat la integració dels nousvinguts i la cohesió social, amb l'objectiu que no siguin objecte d'exclusió ni perdin oportunitats, sinó que també pot cercar alhora, legítimament, la salvaguarda i la protecció de la llengua local». *Vid.* l'obra coordinada per aquest autor: *Mundialització, lliure circulació i immigració, l'exigència d'una llengua com a requisit. El cas del català, llengua oficial en part del territori d'un Estat. Seminari Barcelona, 26 de setembre de 2007*, Ed. Institut d'Estudis Autònòmics, Barcelona, 2008.

43 Segons l'art. 197.3 (Accés a la majoria d'edat del menor estranger no acompanyat que és titular d'una autorització de residència): «Es té en especial consideració el grau d'inserció del sol·licitant en la societat espanyola, que es determina després de valorar els aspectes següents: a) El respecte a les normes de convivència al centre de protecció. b) El grau de coneixement de les llengües oficials de l'Estat. c) L'existència de llaços familiars en territori espanyol amb ciutadans espanyols o estrangers residents. d) El temps que hagi estat subjecte a un acolliment, guarda o tutela de fet per un ciutadà o institució espanyola. e) La continuïtat en els estudis. f) L'existència d'una oferta o contracte de treball. g) La participació en itineraris de formació.»

l'intendent que s'està reconeixent en els processos judicials. En aquests casos, aquest dret a l'intendent va dirigit fonamentalment als casos en què els estrangers no comprenguin cap de les llengües oficials que es parlin a l'Estat espanyol.

En relació a aquest dret, el Pacte Internacional de Drets Civils i Polítics preveu a l'art. 14.3 lletra f) el dret de tota persona d'ésser assistida gratuïtament per un intèrpret si no comprèn o no parla l'idioma en el qual s'expressa el tribunal. També cal esmentar el Conveni per a la Protecció dels Drets Humans i de les Llibertats Fonamentals reconeix en l'art. 6 que: Tot acusat té, com a mínim, els següents drets: «e) a ésser assistit gratuïtament d'un intèrpret si no comprèn o no parla la llengua emprada en l'audiència».

La jurisprudència del Tribunal Europeu de Drets Humans ha estès la garantia del dret a l'intendent als procediments administratius sancionadors. En la Sentència del Tribunal Europeu de Drets Humans de 21 de febrer de 1984 (Öztürk versus RFA) va assenyalar que el legislador no pot eludir les garanties del Conveni qualificant com a administrativa una sanció penal. El Tribunal considera d'aplicació el dret d'intendent a un ciutadà turc en un procediment administratiu sancionador per una infracció que abans era considerada des del punt de vista penal.

La jurisprudència del Tribunal Constitucional espanyol s'ha pronunciat sobre el dret a l'intendent incloent-lo en el dret a la tutela judicial efectiva que ha de tenir primacia sobre el deure de conèixer el castellà, si bé s'ha pronunciat sobre l'àmbit processal judicial i no sobre el procediment administratiu

L'art. 22 de la Llei orgànica 4/2000, de drets i llibertats dels estrangers a Espanya i de la seva integració social estableix que: «Els estrangers que es trobin a Espanya tenen dret a assistència lletrada en els procediments administratius que puguin portar a la seva denegació d'entrada, devolució o expulsió del territori espanyol i en tots els procediments en matèria de protecció internacional, així com l'assistència d'intendent si no comprenen o no parlen la llengua oficial que s'utilitzi. Aquestes assistències són gratuïtes si no disposen de recursos econòmics suficients segons els criteris establerts a la normativa reguladora del dret d'assistència jurídica gratuïta.

En el Reial Decret 557/2011, de 20 d'abril, pel qual s'aprova el Reglament de la Llei orgànica 4/2000, d'11 de gener, sobre drets i llibertats dels estrangers a Espanya i la seva integració social, després de la reforma mitjançant la Llei orgànica 2/2009 es regula específicament el dret a l'intendent

en els supòsits de denegació d'entrada,⁴⁴ de devolucions⁴⁵ i d'expulsions.⁴⁶ Sembla, per tant, que de la regulació exposada es manifesta àmpliament l'aplicació d'aquest dret a l'interpret que pot tenir una incidència molt rellevant en la sortida de l'estranger de territori espanyol i, per tant, que pot repercutir clarament en el dret a la tutela judicial efectiva i en la prohibició d'indefensió.

4.3 · Procediments en matèria de trànsit i seguretat vial

La Disposició adicional vuitena bis de la LRJPAC (titulada «Procediment sancionador en matèria de trànsit i seguretat vial») estableix que: Els procediments administratius per a la imposició de sancions per infraccions en matèria de trànsit, circulació de vehicles a motor i seguretat vial, es regiran pel que disposi la seva legislació específica i, supletòriament, pel que es disposa en aquesta Llei». La supletorietat de la regulació d'aquests procediments s'ha justificat en el caràcter massiu amb què es cometen aquestes infraccions.⁴⁷

Les llengües oficials espanyoles distintes del castellà tenen plens efectes jurídics i, per tant, poden interrompre els terminis de prescripció des de la data que es notifiquin, sens perjudici que la persona interessada

44 L'article 15 (Denegació d'entrada) estableix en el seva lletra c): «La informació a l'interessat del seu dret a l'assistència jurídica, així com a l'assistència d'interpret, si no entén o parla les llengües oficials que s'utilitzin, a partir del moment en què es dicti l'acord d'iniciació del procediment. Les dues assistències han de ser gratuïtes en cas que l'interessat no tingui recursos econòmics suficients, d'acord amb el que preveu la normativa reguladora del dret d'assistència jurídica gratuïta».

45 L'art. 23.1 (Devolucions) estableix: «3. En qualsevol dels supòsits de l'apartat 1, l'estranger respecte del qual se segueixin tràmits per adoptar una resolució de devolució té dret a l'assistència jurídica, així com a l'assistència d'interpret, si no entén o parla les llengües oficials que s'utilitzin. Les dues assistències són gratuïtes en cas que l'interessat no tingui recursos econòmics suficients, d'acord amb el que preveu la normativa reguladora del dret d'assistència jurídica gratuïta».

46 L'article 243 quan regula el contingut de l'acord d'iniciació del procediment d'expulsió estableix que: «A més del contingut mínim que ha d'incloure l'acord d'iniciació conforme al que disposa l'article 227.1 s'hi han d'indicar expressament els punts següents: [...] b) El dret de l'interessat a l'assistència d'interpret si no entén o no parla les llengües oficials que s'utilitzin [...]».

47 *Vid.* V. Aguado i Cudolà: «El procedimiento administrativo sancionador en materia de tráfico, circulación de vehículos a motor y seguridad vial: El debido equilibrio entre especialidades y garantías comunes» a *DA. Revista de Documentación Administrativa* núm. 284-285, maig-desembre de 2009, pp. 61-82.

sol·liciti en ús dels seus drets lingüístics la traducció al castellà, tal i com han estat reconeixent les decisions judicials.⁴⁸ Es tracta, en definitiva, d'una conseqüència lògica del règim d'oficialitat que se'n deriva de l'art. 3 de la CE.

L'aspecte més conflictiu ha estat en aquest àmbit l'ús de les llengües en la retolació dels senyals de trànsit. La legislació en matèria de trànsit ha establert legalment l'obligatorietat del castellà en les indicacions escrites dels senyals (Arts. 56 de la Llei de trànsit, circulació de vehicles a motor i seguretat vial)⁴⁹ i també per via reglamentària (art. 138 del Reglament de la Llei de trànsit) la del castellà i la de l'altra llengua oficial reconeguda en l'Estatut d'Autonomia.⁵⁰ Per tant, l'obligatorietat de la llengua oficial pròpia de la Comunitat Autònoma està garantida en una mera norma reglamentària i no en una norma legal. Aquesta anomalia hauria de ser reconeguda i preveure en el mateix text legal l'obligatorietat d'ambdues llengües.

En l'Informe del Síndic de Greuges 2010 s'ha mirat de resoldre si els ciutadans poden quedar indefensos en els casos en què els pictogrames

48 Vid. la STSJ de les Illes Balears (Sala Contenciosa Administrativa) núm. 232/1997, de 9 de maig: «Ciertamente, la señora P. podía solicitar que la comunicación le fuese dirigida en lengua castellana pero, pese a lo que sostiene, la recibida en lengua catalana, para lo que aquí importa, operó como notificación efectuada conforme a lo dispuesto en la ley, siendo actuación de la que aquélla tuvo conocimiento, de modo que interrumpió la prescripción de la acción para sancionar. Por consiguiente, bien está que pueda la señora P. solicitar notificación en lengua castellana, pero lo que no puede es aprovecharse de ello para desplazar hasta ese momento la consideración de actuación administrativa con conocimiento de la denunciada al efecto de interrumpirse sólo entonces la prescripción de la acción para sancionar. Por lo que se ve, a la señora P. le gusta que la Administración se dirija a ella en lengua castellana, incluso sostiene que no tiene «inconveniente en que se emplee, si se estima oportuno, un texto bilingüe», pero, como puede comprenderse, las preferencias de la señora P. no tenían por qué ser conocidas de antemano por el Ayuntamiento, de manera que, sin ningún género de dudas, ni es apreciable en el caso experiencia alguna de indefensión ni tampoco cabe aceptar que quepa aprovecharse indebidamente del derecho a recibir comunicación en lengua castellana. Manifestada la preferencia sólo después de la inicial comunicación en lengua catalana del hecho imputado, esta última es actuación que ya ha interrumpido la prescripción de la acción para sancionar, de modo que, en el caso, el correcto ejercicio de la misma no queda ensombrecido por la tesis de la señora P.»

49 Segons aquest article legal: «Las indicaciones escritas de las señales se expresarán al menos en el idioma español oficial del Estado». La legislació de trànsit utilitza l'expressió «idioma espanyol» que no és la constitucionalment prevista, on el castellà és una de les llengües espanyoles a més d'aquelles que puguin ser declarades oficials o protegides d'acord amb el previst amb els corresponents estatuts d'autonomia.

50 Segons aquest article reglamentari «Las indicaciones escritas que se incluyan o acompañen a los paneles de señalización de las vías públicas, e inscripciones, figurarán en idioma castellano y, además, en la lengua oficial de la comunidad autónoma reconocida en el respectivo estatuto de autonomía, cuando la señal esté ubicada en el ámbito territorial de dicha comunidad».

utilitzats en els senyals de trànsit són insuficients per entendre'n el significat i són completats amb un panell de text redactat únicament en una llengua oficial. El Síndic considera que cal evitar tot tipus de discriminació i d'indefensió de la ciutadania i que, en els casos en què aquesta situació es pugui produir, s'han d'adoptar les mesures oportunes perquè la informació complementària dels pictogrames es faci servir, a més de la llengua pròpia, l'altra llengua oficial.

Al meu parer, cal distingir si la informació dels pictogrames és o no insuficient per a comprendre la infracció. Si aquesta és insuficient donaria lloc a la nul·litat de la sanció. Seria bo valorar també si hi ha mitjans addicionals d'informació on es proporciona aquesta en les dues llengües oficials, com per exemple la subministrada per les màquines de pagament de les àrees d'aparcament. De totes formes, per a complir el mandat de la Llei i el reglament de trànsit aquesta informació hauria d'anar obligatòriament en els dos idiomes oficials a la Comunitat Autònoma.

5 • Conclusions

La declaració d'oficialitat d'una llengua comporta una sèrie de conseqüències jurídiques en l'àmbit de les Administracions públiques i dels procediments administratius. També es pot reconèixer en aquest àmbit certs efectes jurídics a escrits presentats per ciutadans en llengües pròpies no oficials. En aquest darrer cas, però, els limitats efectes jurídics no comporten una oficialitat *de facto* d'una llengua.

L'art. 36 de la LRJPAC regula fonamentalment l'ús de les llengües oficials en l'àmbit de l'Administració de l'Estat i els efectes extraterritorials. Cal dir, però, que en el cas de diversos interessats amb opcions lingüístiques diverses la LRJPAC acaba imposant el castellà com a llengua de tramitació del procediment. Probablement, hagués estat més adequat a la diversitat lingüística existent a l'Estat espanyol que en aquest cas decidís la llengua elegida per la persona que va iniciar el procediment, garantint en qualsevol cas que la resta de persones interessades tingués accés a la documentació de l'expedient administratiu en la llengua de la seva elecció. Hagués estat també necessari i convenient que la LRJPAC hagués fet un cert reconeixement d'aquelles llengües que tot i no ser oficials han de ser objecte d'especial protecció com a part del patrimoni cultural espanyol.

Al meu parer, els drets lingüístics requereixen mecanismes de tutela més efectius que passarien perquè cadascuna de les Administracions públiques a Catalunya disposés d'un òrgan encarregat de la seva tutela per evitar la necessitat d'acudir a la via judicial. En aquest punt, cal trobar els mecanismes que permetin ser respectuosos amb la diversitat lingüística existent a l'Estat espanyol i amb els drets lingüístics de tots els ciutadans que es relacionen amb l'Administració.

La utilització de les noves tecnologies de la informació i la comunicació són, sens dubte, una gran oportunitat en la millora de les relacions entre ciutadans i Administracions públiques. L'adequada utilització d'aquestes tecnologies resulta clau en la normalització de les llengües oficials. Cal, per tant, evitar que aquestes es converteixin en un obstacle a la utilització de totes les llengües oficials. La remissió de la Llei 11/2007, d'accés electrònic dels ciutadans als serveis públics a la LRJPAC resulta, al meu parer, insuficient per a una adequada garantia dels drets lingüístics. Caldria que el desplegament reglamentari fes una major incidència en l'ús de les llengües possibilitant que la informàtica no fos un obstacle a l'ús de les llengües pròpies de les CCAA. En aquest sentit, caldria insistir en la creació d'eines i programari multilingüe, tal i com preveu la Llei 29/2010, de 3 d'agost, de l'ús dels mitjans electrònics en el sector públic de Catalunya.

L'especialitat de diversos procediments administratius com els que hem examinat (tributaris, trànsit, estrangeria) no pot comportar una disminució de les garanties dels ciutadans. Entre aquestes garanties hi ha indubtablement la utilització de les llengües oficials. Per aquest motiu, han de resultar de plena aplicació les regles comunes relatives a l'ús de les llengües en el procediment administratiu comú. L'obligatorietat de les llengües oficials en determinats procediments i actuacions no hauria d'estar establerta per meres normes reglamentàries sinó per normes legals.

LAS LENGUAS OFICIALES EN LOS REGISTROS ADMINISTRATIVOS. LA COLABORACIÓN ENTRE ADMINISTRACIONES, INTERCONEXIÓN ELECTRÓNICA E INTERCAMBIO DE DATOS, DOCUMENTOS Y CERTIFICACIONES ENTRE ADMINISTRACIONES

IÑAKI LASAGABASTER HERRARTE

*Catedrático de Derecho Administrativo,
Universidad del País Vasco/Euskal Herriko
Unibertsitatea*

SUMARIO: 1. Una primera precisión sobre el objeto de esta ponencia. 2. Sobre el concepto de registro y su regulación jurídica. 3. La regulación de la lengua y de los registros. 3.1. La regulación de la utilización de la lengua en los registros en una Disposición Adicional. 3.2. La indeterminación del carácter y valor de la Disposición Adicional sexta: ¿norma básica estatal? 3.3. La relación entre la Ley 11/2007 y la Ley 30/1992. 3.4. La normativa lingüística aplicable a las relaciones telemáticas entre Administraciones Públicas y con la ciudadanía. 4. Registros ordinarios y registros telemáticos. 5. Análisis de los flujos de información entre registros. 5.1. Normas a tener en cuenta para analizar los flujos de información. 5.1.A. Normas lingüísticas. 5.1.B. Normas reguladoras de la colaboración entre Administraciones Públicas. 5.1.C. La ventanilla única. 5.2. Flujos de información provocados por iniciativa de la ciudadanía. 5.2.A. Principios jurídicos generales que afectan a estos flujos. 5.2.B. Solicitudes de información dirigidas a la Administración General del Estado. 5.2.C. Solicitudes de información dirigidas a una Comunidad Autónoma o Administración Local. 5.2.D. ¿A qué Administraciones Públicas afectan estas solicitudes? 5.2.E. Sobre las categorías datos, documentos y certificaciones. 5.3. Flujos motivados en relaciones interadministrativas. 6. Consideración final.

1 · Una primera precisión sobre el objeto de esta ponencia

El título de esta ponencia es suficientemente expresivo de su complejidad. Cada uno de los términos utilizados justificaría una reflexión autónoma y extensa, así cuando se trata de conceptos como registro, documento, relaciones interadministrativas y otros con ellos directamente relacionados. El estudio también requeriría un contraste con la práctica, para así poder comprobar si las propuestas de interpretación que se hacen tienen alguna correspondencia con la realidad. En esta materia es relativamente sencillo comprobar si los mandatos del legislador son seguidos por las Administraciones responsables de su puesta en práctica. En otra ocasión se procedió a analizar el cumplimiento de las obligaciones de informar que tienen los poderes públicos en materia ambiental, y si realmente esas obligaciones eran cumplidas. Al estudiar las páginas *web* de una serie de Administraciones se comprobó la gran distancia existente entre el mandato normativo y su cumplimiento.¹ Ahora se podía haber operado de la misma manera, comprobando esa adecuación del funcionamiento de las Administraciones Públicas a los requerimientos lingüísticos que las normas establecen. No se ha hecho así y se ha optado por hacer un análisis teórico de las normas actualmente vigentes en esta materia.

2 · Sobre el concepto de registro y su regulación jurídica

Los registros encuentran su regulación en la Ley 30/1992 donde se establece la obligación de que los órganos administrativos lleven un registro general en el que los correspondientes asientos deberán contener los escritos y comunicaciones que se presenten o reciban en las unidades administrativas correspondientes, debiendo anotarse también los escritos y comunicaciones oficiales dirigidas a otros órganos o particulares. Junto a este registro general también podrán crearse otros registros que sirvan para

1 Lasagabaster Herrarte, Iñaki y Bolaño Piñeiro, M^o Carmen, «Medio Ambiente y obligación de difusión por la Administración pública», *IeZ*, 2009, 7, pp. 21-34. Sobre la información en general y su importancia en el Derecho administrativo véase el monográfico editado por García Macho, Ricardo (coord.), *Derecho administrativo de la información y administración transparente*, Marcial Pons, Madrid, 2010, con aportaciones de Javier Barnes, José Luis Blasco, Juan José Díez, José Esteve, Iñaki Lasagabaster, José Martínez, Carlo Marzuoli, Marta Oller, José Luis Piñar, Consuelo Sanz y Karl-Peter Sommermann.

facilitar la presentación de escritos y comunicaciones, siendo estos registros auxiliares, que deberán comunicar al registro general toda anotación que efectúen. En esta norma se preveía que los registros generales, así como todos los registros que las Administraciones Públicas establecieran para la recepción de escritos y comunicaciones de los particulares o de otros órganos administrativos, deberían instalarse en soporte informático. El sistema debería garantizar que cada asiento está acompañado de un número, epígrafe expresivo de su naturaleza, fecha de entrada, fecha y hora de presentación, identificación del interesado, órgano administrativo remitente, en el caso de que proceda, y la persona u órgano administrativo al que se remite, refiriendo el contenido del escrito o de la comunicación que se registra. Se establecía también que el sistema debería garantizar la integración informática en el registro general de las anotaciones efectuadas en los restantes registros del órgano administrativo.² A continuación veremos la regulación jurídica de la lengua en los registros.

3 · La regulación de la lengua y de los registros

La lengua en los procedimientos tramitados por la Administración general del Estado será el castellano, aunque los interesados que se dirijan a los órganos administrativos del Estado sitos en un territorio con lengua cooficial podrán hacer uso de esa lengua y la Administración deberá contestarles en esa lengua. En el caso de las Comunidades Autónomas y de las entidades locales la lengua que deberá utilizarse será aquella establecida en la legislación autonómica correspondiente. La Administración Pública instructora donde termina el expediente deberá traducir al castellano los documentos, expedientes o partes de los mismos, que deban surtir efecto fuera del territorio de la Comunidad Autónoma, así como aquellos documentos dirigidos a los interesados que así lo solicitaran. Esta traducción no será necesaria cuando en el territorio en el que deba surtir efecto la resolución esa lengua sea cooficial.³

² Art. 38.1, 2, 3 y 3 Ley 30/1992.

³ Art. 36 Ley 30/1992. La redacción de este precepto es deudora de la Ley 4/1999, de 13 de enero, ya que la anterior regulación decía lo siguiente: «Los expedientes o las partes de los mismos redactados en una lengua cooficial distinta del castellano, cuando vayan a surtir efecto fuera del territorio de la Comunidad Autónoma, deberán ser traducidos al castellano por la Administración pública instructora». Este precepto fue interpretado por la STC 50/1999, donde realiza lo que se ha dado en llamar una interpretación manipulativa de la norma, ya que le hace decir

Como consecuencia de la aparición de los registros electrónicos,⁴ la normativa que regula la Administración electrónica ha atendido a esta cuestión, motivo por el cual la regulación del uso de las lenguas oficiales se encuentra en la Disposición Adicional sexta de la Ley 11/2007. Dice esta Disposición lo siguiente:

Uso de las Lenguas Oficiales

1. Se garantizará el uso de las lenguas oficiales del Estado en las relaciones por medios electrónicos de los ciudadanos con las Administraciones Públicas, en los términos previstos en la Ley 30/1992, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común y en la normativa que en cada caso resulte de aplicación.

2. A estos efectos, las sedes electrónicas cuyo titular tenga competencia sobre territorios con régimen de cooficialidad lingüística posibilitarán el acceso a sus contenidos y servicios en las lenguas correspondientes.

3. Los sistemas y aplicaciones utilizados en la gestión electrónica de los procedimientos se adaptarán a lo dispuesto en cuanto al uso de lenguas cooficiales en el artículo 36 de la ley 30/1992, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y el Procedimiento Administrativo Común.

4. Cada Administración Pública afectada determinará el calendario para el cumplimiento progresivo de lo previsto en la presente disposición, debiendo garantizar su cumplimiento total en los plazos establecidos en la disposición final tercera.

aquello que no dice, tal como refleja el voto particular de dos magistrados a esta sentencia. Véase la nota que a este precepto hace Martín Rebollo, Luis, *Leyes administrativas*, 16ª edición, Aranzadi, Cizur Menor (Navarra), 2010, p. 470.

- 4 La creación de registros electrónicos está prevista en el art. 25.1 de la LAE, donde se establece que las disposiciones de creación de los registros electrónicos se publicarán en el Diario oficial correspondiente y su texto íntegro deberá estar disponible para poder ser consultado en la sede electrónica de acceso al registro. Véase Sibina Tomás, Domènec, «El registro electrónico» *Cuadernos de Derecho Local*, 2009, 21, pp. 102-136, en especial p. 128. Véase también Bauza Martorell, José, «Régimen jurídico de los registros telemáticos», REDA, 2003, 118, pp. 181-199; Delgado Piqueras, Francisco, «Registros electrónicos» en Piñar Mañas, José Luis (dir.), *Administración electrónica y ciudadanos*, Civitas/Aranzadi, Cizur Menor (Navarra), 2011, pp. 455-483. Téngase también en cuenta en esta materia la propia categoría de sede electrónica y la diferencia de la misma con el concepto de registro, o de página web de la Administración, al efecto véase Díaz-Romeral Gómez, Alberto, «La sede electrónica: eje vertebrador del derecho de los ciudadanos a la información, a la participación y a relacionarse por medios electrónicos con las Administraciones Públicas» en Piñar Mañas, José Luis (dir.), *Administración electrónica y ciudadanos*, cit., pp. 379-406.

Esta regulación plantea diferentes y complejos problemas de interpretación, entre los cuales podrían señalarse los siguientes: 1) su regulación en una Disposición Adicional, 2) la indeterminación del carácter y valor de esa disposición, 3) la relación entre la Ley 11/2007 y la Ley 30/1992 y 4) la normativa realmente aplicable.

3.1 · La regulación de la utilización de la lengua en los registros en una Disposición Adicional

La Ley 11/2007 se dicta para garantizar los derechos de la ciudadanía a la utilización de medios electrónicos en sus relaciones con las Administraciones Públicas, al tiempo que establece las obligaciones de esas Administraciones en este campo. Al ser esa relación mediada por el lenguaje, necesariamente habrá que atender a su régimen lingüístico, lo que debería llevar a realizar una regulación completa y sistemáticamente ordenada dentro de la Ley referida. Pues bien, el legislador no hace nada de esto, limitándose a incluir una Disposición Adicional. Este hecho sorprende por la propia razón de ser de las Disposiciones Adicionales. De acuerdo con los principios de técnica legislativa las disposiciones adicionales tienen como razón de ser la inclusión de regulaciones que sistemáticamente no pueden encontrar acogida en la norma en cuestión. Se trata de un contenido de la norma extravagante, pero necesario, que el legislador establece como un añadido.

Dicho esto, no parece justificado que el régimen lingüístico de la Administración electrónica carezca de una regulación articulada suficiente, que refleje su importancia y la necesidad cuando se trata de regular nada menos que la Administración electrónica. Se desconoce la razón de ser de esta regulación, que quizá se encuentre con un simple análisis de su tramitación parlamentaria, aunque ya en el proyecto esta era su localización.

3.2 · La indeterminación del carácter y valor de la Disposición Adicional sexta: ¿norma básica estatal?

La Ley 11/2007 es dictada por el Estado en el ejercicio de las competencias establecidas en el artículo 149.1.18 CE. Al regular su ámbito de

aplicación, la Ley establece que será aplicable a las diferentes Administraciones Públicas, entendiéndose por tales a la Administración General del Estado, a las Administraciones de las Comunidades Autónomas y las entidades que integran la Administración Local, así como a las entidades de Derecho público vinculadas o dependientes de las anteriores,⁵ todo ello en los términos expresados en la Disposición Final primera.⁶ Acudiendo a la Disposición Final primera se puede comprobar el carácter básico que se reconoce a la Ley, reseñándose una serie de preceptos que tienen este carácter, no señalándose entre los mismos la Disposición Adicional sexta.⁷ Si la Disposición Adicional sexta no tiene carácter básico, porque así no lo establece la Ley, queda por analizar cuál sería el carácter de esa normativa.

La primera posibilidad sería estimar que la Disposición Adicional sexta tiene el carácter de norma de aplicación plena, dictada en el ejercicio de una competencia sobre una materia que tiene tal carácter. La Ley sin embargo no dice nada al respecto y sería una verdadera novación normativa que el intérprete dedujera, del silencio del legislador, que la Disposición Adicional sexta encuentra su fundamento en un determinada materia del artículo 149 de la Constitución. Tampoco podría reclamar la consideración de esta normativa como supletoria, ya que la jurisprudencia del Tribunal Constitucional ha sido suficientemente clara en esta materia, precisando que el ordenamiento jurídico estatal no puede encontrar aplicación supletoria en los ordenamientos autonómicos, ya que el principio de supletoriedad no constituye un título competencial que legitime para dictar normas que tengan ese carácter al Estado.⁸

Si la Disposición Adicional sexta no es básica ni tampoco resulta de aplicación plena, la conclusión inevitable es su no aplicabilidad a las

5 Art. 2.1.a) Ley 11/2007.

6 Art. 2.1. Ley 11/2007.

7 «Disposición Final primera. Carácter básico de la Ley.

1. Los artículos 1, 2, 3, 4, 5, 6, 8.1, 9, 10, 11.1, 12, 13, 14, 15, 16, 17, 18, 19, 20, 21.1, 21.2, 22, 23, 24.1, 24.2, 24.3, 25, 26, 27, 28, 29.1, 29.2, 30, 32, 35, 37.1, 38, 42, el apartado 1 de la disposición adicional primera, la disposición adicional cuarta, la disposición transitoria única y la disposición final tercera se dictan al amparo de lo dispuesto en el artículo 149.1.18.^a de la Constitución, que atribuye al Estado la competencia sobre las bases del régimen jurídico de las Administraciones Públicas y sobre el procedimiento administrativo común.

2. Con excepción del artículo 42, el Título IV de la presente ley será de aplicación a todas las Administraciones Públicas en la medida en que estas participen o se adscriban a los órganos de cooperación o instrumentos previstos en el mismo.

8 STC 61/1997.

Comunidades Autónomas. Esta situación suscita la problemática de la relación entre la Ley 11/2007 y la Ley 30/1992, norma esta básica en materia de procedimiento administrativo.

3.3 · La relación entre la Ley 11/2007 y la Ley 30/1992

La Ley 11/2007 se dicta en virtud del artículo 149.1.18 CE, reclamándose en su exposición de motivos que la misma afecta tanto a las «Bases del Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas» como al «Procedimiento Administrativo». La normativa estatal se dicta con la intención de preservar los desarrollos autonómicos que procedan en esta materia debiendo señalar aquellos aspectos en que es obligado que las previsiones normativas sean comunes, señalando especialmente en este caso «la interoperabilidad, las garantías de las comunicaciones electrónicas, los servicios a los que tienen derecho los ciudadanos, la conservación de las comunicaciones electrónicas y los demás temas que se abordan en la Ley para garantizar que el ejercicio del derecho a relacionarse electrónicamente con todas las Administraciones forme parte de ese tratamiento común que tiene». Más tarde, en la propia Exposición de Motivos, la Ley realiza una consideración cuyo interés aconseja su reproducción integral. Dice la Exposición de Motivos: «La Ley 30/1992 se limitó a abrir la posibilidad, como se ha dicho, de establecer relaciones telemáticas con la Administración, pero la hora actual demanda otra regulación que garantice, pero ahora de modo efectivo, un tratamiento común de los ciudadanos ante todas las Administraciones: que garantice, para empezar y sobre todo, el derecho a establecer relaciones electrónicas con todas las Administraciones Públicas; las nuevas realidades, exigencias y experiencias que se han ido poniendo de manifiesto; el propio desarrollo de la sociedad de la información, la importancia que una regulación clara, precisa y común de los derechos de los ciudadanos y el cambio de circunstancias tecnológicas y sociales exige actualizar el contenido, muy diferente al de 1992, de la regulación básica que esté hoy a la altura de las nuevas exigencias. Esa regulación común exige, hoy, por ejemplo, reconocer el derecho de los ciudadanos —y no solo la posibilidad— de acceder mediante comunicaciones electrónicas a la Administración».⁹

⁹ Los entrecomillados señalados en este apartado se corresponden a la Exposición de Motivos de la Ley 11/2007, apartado II.

La Ley 11/2007 parte de la constatación de que la regulación existente de las relaciones telemáticas con las Administraciones Públicas contenida en la Ley 30/1992 no deja de ser una normativa voluntariosa, que abría la posibilidad a los ciudadanos de relacionarse telemáticamente con las Administraciones Públicas, pero cuya realización efectiva estaba muy lejos de poderse producir. De aquí puede derivarse con claridad la consecuencia de que la actuación de las Administraciones Públicas tiene como régimen jurídico por una parte el establecido en la Ley 30/1992, que en su integridad se considera como una ley básica, aplicable a todas las Administraciones Públicas, y la Ley 11/2007, donde ese carácter básico se predica solamente de algunos preceptos. La Ley 11/2007 debe entenderse como una norma completa en sí misma, excepto cuando se remite a la Ley 30/1992. Las lagunas deberán integrarse con la misma norma y la interpretación sistemática debe partir de la Ley 11/2007 como un todo, con su propia idea constitutiva y rectora.¹⁰

3.4 · La normativa lingüística aplicable a las relaciones telemáticas entre Administraciones Públicas y con la ciudadanía

En las relaciones telemáticas el régimen jurídico lingüístico aplicable a las Administraciones Públicas está constituido por las siguientes normas, según la Administración de que se trate. Si es la Administración estatal, el régimen lingüístico será el contenido en la Ley 30/1992, Ley 11/2007 en su integridad, y las demás normas que resulten de aplicación. Si se trata de Administraciones autonómicas, su régimen jurídico estará constituido por la Ley 30/1992, no resultando de aplicación las previsiones contenidas en la Ley 11/2007 relativas al régimen lingüístico, al no ser normas de carácter básico que se reconoce solamente a algunos preceptos. Por otra parte, podrían darse contradicciones entre esta Ley 11/2007 y la Ley 30/1992. A esas contradicciones o falta de coherencia entre las normas responde la Disposición Derogatoria Única de la Ley 11/2007, donde se derogan los siguientes preceptos: artículo 38.9; artículo 45.2, 3 y 4; artículo 59.3 y la Disposición Adicional Decimoctava. Junto a estos preceptos, la Ley señala que quedan

¹⁰ Véase sobre este tema también Gamero Casado «Objeto, ámbito de aplicación y principios generales de la Ley de Administración Electrónica: su posición en el sistema de fuentes» en Gamero Casado, Eduardo y Valero Torrijos, Julián (coords.), *La Ley de la Administración Electrónica*, (3ª edición), Aranzadi, Cizur Menor (Navarra), 2010, pp. 89-175.

derogadas las demás normas que contradigan o se opongan a lo dispuesto en la misma.¹¹

4 · Registros ordinarios y registros telemáticos

La introducción de la telemática y de la electrónica en el funcionamiento de la Administración¹² ha llevado a la creación de un nuevo tipo de registro que es el conocido como registro electrónico. Señala la norma que los registros telemáticos existentes a la entrada en vigor de la Ley 11/2007 serán considerados registros electrónicos, debiendo acomodarse a la normativa reguladora de estos registros establecidos en la Ley.¹³ Los registros electrónicos deberán ser creados por las Administraciones Públicas, debiendo existir en cada una de ellas un sistema de registros electrónicos que sean suficientes para la recepción de todo tipo de solicitudes, escritos y comunicaciones dirigidos a la Administración Pública.

Las diferentes Administraciones Públicas podrán realizar convenios de colaboración que habiliten a sus registros para la recepción de solicitudes, escritos y comunicaciones competencia de otra Administración y que se determinen en ese Convenio. La normativa reguladora de los registros en el

11 Véase sobre las comunicaciones y las notificaciones electrónicas y sus peculiaridades los trabajos de Cantero Martínez, Josefa «El principio de transparencia en la Ley de acceso electrónico de los ciudadanos a los servicios públicos» en Piñar Mañas, José Luis (dir.), *Administración electrónica y ciudadanos*, cit., pp. 289-324; Centeno González, Elena, «Garantía de prestación de servicios y disposición de medios e instrumentos electrónicos», en Piñar Mañas, José Luis (dir.), *Administración electrónica y ciudadanos*, cit., pp. 325-352; Gamero Casado, Eduardo, «Comunicaciones y notificaciones electrónicas», en Piñar Mañas, José Luis (dir.), *Administración electrónica y ciudadanos*, cit., pp. 485-530. Tienen interés también en esta materia las formas de identificación y autenticación de las Administraciones Públicas, véase Linares Gil, Maximino I., «Identificación y autenticación de las Administraciones Públicas» en Gamero Casado, Eduardo y Valero Torrijos, Julián (coords.), *La Ley de la Administración Electrónica*, cit., pp. 415-462; Palomar Olmeda, Alberto, «Gestión electrónica de los procedimientos» en Gamero Casado, Eduardo y Valero Torrijos, Julián (coords.), *La Ley de la Administración Electrónica*, cit., pp. 597-690; Rego Blanco, M^a Dolores, «Registros, comunicaciones y notificaciones electrónicas» en Gamero Casado, Eduardo y Valero Torrijos, Julián (coords.), *La Ley de la Administración Electrónica*, cit., pp. 537-596.

12 Véase sobre esta cuestión el trabajo de Piñar Mañas, José Luis, «Administración Pública y Nuevas Tecnologías» en Piñar Mañas, José Luis (dir.), *Administración electrónica y ciudadanos*, cit., pp. 25-52. En esta temática cabe también destacar la monografía de Martínez Gutiérrez, Rubén, *Administración Pública Electrónica*, Civitas/Aranzadi, Cizur Menor (Navarra), 2009, *in totum*.

13 Disposición Transitoria única, apartado 2, Ley 11/2007.

ámbito de la Administración general del Estado ha sido muy abundante,¹⁴ debiendo destacarse el Real Decreto 1671/2009, que desarrolla algunos aspectos de la Ley 11/2007. Este Real Decreto es el que crea el Registro Electrónico Común de la Administración general del Estado.¹⁵ La funcionalidad de estos registros electrónicos no es tan completa como la establecida para los registros ordinarios, siendo necesaria la realización de convenios que establezcan claramente la función de estos registros. Más tarde la normativa establece qué documentos se pueden presentar ante estos registros, siendo el Registro Electrónico Común el que admite cualquier tipo de solicitud o escrito, que además podrá ir acompañado de documentos en formatos y requisitos que se correspondan con los esquemas nacionales de interoperabilidad y de seguridad.¹⁶ Cuando no resulta posible anexar documentación a estos escritos, deberá acudir a los procedimientos ordinarios. Hasta la actualidad, y fuera de las relaciones que se pueden producir entre los propios funcionarios o empleados de la Administración y sus órganos administrativos, hacia el exterior solamente son plenamente operativos los registros relativos a la Administración tributaria y a la seguridad social.¹⁷ A reseñar que se establecen los supuestos en los cuales los registros electrónicos pueden rechazar la comunicación que se les envía, no estableciéndose entre los mismos ninguna relación de carácter lingüístico.¹⁸ La naturaleza jurídica de los registros es otra de las cuestiones que se ha suscitado, considerando algunos autores que los registros son órganos administrativos por tener atribuidas funciones con efectos jurídicos frente a terceros.¹⁹ Las órdenes que han creado registros electrónicos los han configurado sin embargo como oficinas auxiliares del Registro general del Departamento, cumpliendo lo que entra dentro de las previsiones de la Ley 30/1992.²⁰

14 Véase Delgado Piqueras, «Registros electrónicos», *cit.*, pp. 459 y ss.

15 El Registro ha sido regulado por la Orden PRE/3523/2009, de 29 de diciembre.

16 Véase art. 31 RD 1671/2009 y art. 25.4 Ley 11/2007.

17 Delgado Piqueras, «Registros electrónicos» *cit.*, p. 464.

18 Véase art. 29 RD 1271/2009, donde se establece que los registros electrónicos pueden rechazar la comunicación que se les envía cuando se trate de a) documentos dirigidos a organismos ajenos a la Administración general del Estado, b) que contengan código malicioso o dispositivo susceptible de afectar a la integridad o seguridad del sistema, es decir virus informático, c) cuando no se cumplimenten los campos obligatorios de los documentos normalizados, o presenten incongruencias u omisiones que impiden su tratamiento, y d) que se trate de documentos que deban presentarse en registros electrónicos específicos.

19 Véase art. 5.2 LOFAGE. Véase también Delgado Piqueras, «Registros electrónicos» *cit.*, p. 469; Bauza Martorel, «Régimen jurídico de los registros telemáticos», *cit.*, pp. 181 y ss.

20 Véase 38.3 Ley 30/1992.

El Registro Electrónico Común de la Administración general del Estado es gestionado por la Dirección General de Impulso de la Administración Electrónica, del Ministerio de la Presidencia. Esta gestión es participada por los demás departamentos y organismos públicos, que tendrán responsabilidad precisamente en mantener actualizada la información que haga referencia a los registros propios de su competencia. El acceso al registro electrónico se realiza en la sede electrónica del Punto de Acceso General de la Administración General del Estado, regulado en el Real Decreto 1671/2009, en su artículo 9.

5 · Análisis de los flujos de información entre registros

5.1 · Normas a tener en cuenta para analizar los flujos de información

El análisis de los flujos de información requiere tener en cuenta las normas reguladoras de los derechos de la ciudadanía que son reflejo de la cooficialidad de diversas lenguas y, a su vez, las obligaciones existentes en este campo entre Administraciones Públicas, en especial cuando se trata de la colaboración que tiene componentes lingüísticos.

5.1.A · Normas lingüísticas

La normativa en materia lingüística está contenida en el artículo 36 de la Ley 30/1992, la Disposición Adicional sexta de la Ley 11/2007 y el Real Decreto 772/1999, como elementos o normas especialmente importantes y significativas en esta materia. Las normas estatales han sufrido después diferentes modificaciones, aunque en ningún caso estas modificaciones han afectado a la regulación del régimen lingüístico.

Junto a las normas estatales deben tenerse en cuenta las normas de las Comunidades Autónomas. De la interpretación conjunta de ambos ordenamientos se derivarán las obligaciones lingüísticas que corresponden a cada una de las Administraciones. En la normativa autonómica cabría reseñar, aunque es bastante parca en esta materia, el Decreto vasco 232/2007, artículos 1 a 5. El artículo 1 señala que se respetará el régimen lingüístico de cooficialidad, precisando el artículo 5 el contenido de este régimen jurídico al decir que el diseño de las aplicaciones informáticas deberá garantizar la

tramitación del expediente, así como la expedición de notificaciones y certificaciones telemáticas en el idioma elegido por la persona interesada. Señala más tarde que, a falta de declaración expresa, el idioma a utilizar será aquel en el que se hubiera dirigido a la Administración. Otro elemento interesante a reseñar es que las aplicaciones informáticas establecen la necesidad de posibilitar la modificación de la opción lingüística en cualquier momento de la tramitación telemática del expediente.²¹

5.1.B · Normas reguladoras de la colaboración entre Administraciones Públicas

La segunda cuestión a tener en cuenta es la relativa a las normas reguladoras de la colaboración entre Administraciones Públicas. El elemento más reseñable al tratar de las relaciones de colaboración entre Administraciones Públicas es precisamente el establecimiento de la interoperabilidad entre los diferentes sistemas informáticos. Este es un componente básico del régimen jurídico de la Administración electrónica previsto en la Ley 11/2007, y que ha encontrado pleno desarrollo en el Real Decreto 4/2010, regulador del denominado Esquema Nacional de Interoperabilidad.²² Esta interoperabilidad es una exigencia para que pueda darse la relación entre las diferentes Administraciones Públicas, ya que con ella se garantiza la posibilidad y la capacidad de los sistemas de información y de los procedimientos a los que estos sistemas dan soporte, de compartir datos y realizar intercambios de información. La importancia de la interoperabilidad se constata fácilmente y constituye el negativo del derecho que tiene la ciudadanía a dirigirse a las Administraciones Públicas a través de medios electrónicos, estando estas últimas obligadas a tramitar esas solicitudes vía electrónica. Los elementos de seguridad están regulados en otra norma.²³ La interoperabilidad se entiende que afecta a aspectos que configuran lo que globalmente se define como posibilidad de actuar y comunicar a través de un mismo sistema ope-

21 Art. 5 Decreto 232/2007, de 18 de diciembre, por el que se regula la utilización de medios electrónicos, informáticos y telemáticos en los procedimientos administrativos.

22 Real Decreto 4/2010, de 8 de enero, por el que se regula el Esquema Nacional de Interoperabilidad en el ámbito de la Administración electrónica.

23 Sobre la seguridad de la Administración electrónica véase el Real Decreto 3/2010, de 8 de enero, por el que se regula el Esquema Nacional de Seguridad en el ámbito de la Administración electrónica.

rativo. En esta idea entran las dimensiones organizativa, semántica y técnica, pasando después a los estándares que se ponen al servicio de la interoperabilidad, que deben responder a la independencia en la elección de alternativas tecnológicas y del derecho de la ciudadanía a elegir los sistemas y las aplicaciones que estimen oportunas para relacionarse con las Administraciones Públicas. Se trata también de la regulación de las infraestructuras y servicios comunes, que sirvan para dinamizar, simplificar y propagar la interoperabilidad, facilitando de esta manera la relación multilateral. Se trata por tanto de la posibilidad de reutilización de aquellas aplicaciones desarrolladas por las Administraciones Públicas, de su documentación asociada y de otros objetos de información, que permitan compartir esa información y que se encuentran plenamente entroncadas con la política de la Unión Europea en esta materia. Más concretamente, la interoperabilidad permitirá la utilización de la firma electrónica y de los certificados, así como al régimen jurídico de los documentos electrónicos, que las Administraciones Públicas estarán obligadas a conservar, para permitir precisamente esa interoperabilidad y poder transmitir esos documentos.²⁴

Junto a la interoperabilidad se encuentran el principio de cooperación de las Administraciones Públicas, derivada del principio establecido en la Ley 11/2007, que aunque no establece una obligación entre Administraciones Públicas, sí parte del principio de utilización preferente de los medios electrónicos en las comunicaciones que se produzcan entre Administraciones Públicas, añadiendo posteriormente que las condiciones de estas comunicaciones se determinarán libremente entre las Administraciones Públicas participantes.²⁵

Posteriormente será en el Título cuarto de la ley 11/2007 donde se encontrará la regulación de la cooperación entre Administraciones para el impulso de la Administración electrónica.²⁶ Subrayar que se utiliza el tér-

²⁴ Véase Preámbulo del Real Decreto 4/2010.

²⁵ Art. 27.7 Ley 11/2007.

²⁶ Sobre la cooperación entre Administraciones en este campo véase Cerrillo i Martínez, Agustí, «Cooperación entre Administraciones Públicas para el impulso de la Administración electrónica» en Gamero Casado, Eduardo y Valero Torrijos, Julián (coords.), *La Ley de la Administración Electrónica*, cit., pp. 757-810; Martínez Gutiérrez, Rubén, «Cooperación y coordinación entre Administraciones Públicas para el impulso de la Administración electrónica. La interoperabilidad», en Piñar Mañas, José Luis (dir.), *Administración electrónica y ciudadanos*, cit., pp. 667-714. Con carácter general sobre la coordinación hay que recordar el trabajo de Sánchez Morón, Miguel, «La coordinación administrativa como concepto jurídico», *Documentación Administrativa*, 1992, 230/231, pp. 11-30.

mino «cooperación», lo que remite a un proceso de voluntariedad en el cumplimiento de las obligaciones que se deriven de la puesta en funcionamiento de la Administración electrónica.²⁷ La Administración ha optado aquí por un procedimiento dulce de relación entre Administraciones Públicas, que parece adecuado, porque la puesta en funcionamiento de la Administración electrónica se presenta como difícilmente realizable si exclusivamente se asienta en un fundamento impositivo. La puesta en práctica de esta Administración electrónica se dará por la propia conciencia de las Administraciones Públicas de su necesidad y eficacia, como del impulso que provenga de la ciudadanía, que en el ejercicio de sus derechos vaya imponiendo precisamente el cumplimiento de sus obligaciones por parte de las Administraciones Públicas.

Habría que reseñar en esta materia también la regulación de la relación entre órganos de la misma Administración Pública. La normativa estatal no dice nada en esta cuestión, en concreto la Ley 11/2007. Será más tarde, en la normativa reglamentaria, donde se atenderá a esta cuestión.

5.1.C · La ventanilla única

La Ley 25/2009, que modifica la Ley 11/2007, añade un apartado al artículo 6 de esta última norma, señalando que en los procedimientos relativos al acceso a una actividad de servicios y a su ejercicio, la ciudadanía tiene derecho a la realización de la tramitación a través de una ventanilla única, por vía electrónica y a distancia, así como a la obtención por medios electrónicos de la información que a continuación se reseña, y que deberá ser clara e inequívoca, a saber:

- los requisitos aplicables a los prestadores establecidos en el territorio español, en especial los relativos a procedimientos y trámites necesarios para acceder a las actividades de servicio y a su ejercicio;
- los datos de las autoridades competentes en las materias relacionadas con las actividades de servicios, así como los datos de asociaciones y

²⁷ El Título cuarto está constituido por los artículos 40 a 46, teniendo tres capítulos donde se regula el Comité Sectorial de Administración electrónica, dependiente de la Conferencia Sectorial de Administración Pública (art. 40); más tarde se regula la cooperación en materia de interoperabilidad de sistemas y de aplicaciones (arts. 41 a 44), y finalmente se realiza la regulación de la reutilización de aplicaciones y transferencia de tecnologías (arts. 45 y 46).

organizaciones distintas de las autoridades competentes a las que los prestadores o destinatarios puedan dirigirse para obtener la asistencia o ayuda;

- los medios y condiciones de acceso a los registros y bases de datos públicos relativos a prestadores de actividades de servicios; y finalmente,
- las vías de reclamación y recurso en caso de litigio entre las autoridades competentes y el prestador o destinatario, o entre el prestador y un destinatario o entre prestadores.²⁸

Con esta modificación de la Ley 11/2007 se quería dar cumplimiento a las virtualidades de la denominada ventanilla única, regulada en la Ley 17/2009, que daba ejecución a la Directiva 2006/123/CE, relativa a los servicios en el mercado interior. En esta norma se regulan tanto la figura de la ventanilla única como las garantías de información a través de esa ventanilla única.²⁹

En desarrollo de esta normativa se ha creado el portal *EUGO-ventanilla única* de la Directiva de Servicios, que cumple con estos requerimientos de la normativa europea, transpuesta al ordenamiento jurídico interno.³⁰

5.2 · Flujos de información provocados por iniciativa de la ciudadanía

Para analizar los flujos de información provocados por iniciativas de la ciudadanía y el régimen jurídico de estas informaciones, se analizará en primer lugar cuáles son los principios jurídicos generales que afectan a estos flujos para después estudiar el diferente régimen jurídico al que están sometidas las solicitudes exigidas a la Administración general del Estado o a las Administraciones Autonómicas. Finalmente se hará una referencia también a las Administraciones Públicas a quienes afectan estas solicitudes, es decir si además de la Administración territorial afecta a las Administraciones institucionales.

²⁸ Véase art. 3 Ley 25/2009, que modifica la Ley 11/2007, de acceso electrónico de los ciudadanos a los servicios públicos.

²⁹ Véanse arts. 18 y 19 Ley 17/2009, de 23 de noviembre, sobre el libre acceso a las actividades de servicios y su ejercicio.

³⁰ La dirección de correo electrónico de esta ventanilla única es la siguiente: <http://www.eugo.es/>. Véase Urrutia Libarona, Iñigo, *Marco jurídico del libre acceso a las actividades de servicios y su ejercicio en la Comunidad Autónoma del País Vasco*, IVAP, Oñati, 2010, pp. 197 y ss., en especial p. 203.

5.2.A · Principios jurídicos generales que afectan a estos flujos

La regulación de la Administración electrónica ha significado una modificación sustancial en el panorama normativo en esta materia, especialmente al establecer que los ciudadanos tienen derecho a comunicarse con las Administraciones Públicas por medios electrónicos u ordinarios, exceptuándose solamente aquellos casos en que una norma con rango de ley establezca o se infiera de la misma, que solamente se pueden emplear medios no electrónicos.³¹ Una vez que el ciudadano ha optado por comunicarse mediante medios electrónicos u ordinarios, posteriormente podrá hacerlo mediante un medio distinto del inicialmente elegido.³² Se establece la posibilidad de que las Administraciones Públicas, reglamentariamente, puedan establecer la obligatoriedad de comunicarse solamente por medios electrónicos, siempre que los interesados sean personas jurídicas o colectivos de personas físicas que por su capacidad económica o técnica, dedicación profesional u otros motivos tengan garantizado el acceso y disponibilidad de los medios tecnológicos precisos.³³

Parte la Ley, por tanto, de una voluntariedad inicial de utilizar unos registros u otros, que puede variar a lo largo del procedimiento, y que solamente puede ser obligatorio en casos en los cuales se puede presumir la existencia de los medios tecnológicos precisos para esta comunicación electrónica. En el resto de los casos la ciudadanía será libre para elegir un procedimiento u otro, debiendo la Administración, para utilizar medios electrónicos en sus comunicaciones con los ciudadanos, respetar o bien la solicitud que esos ciudadanos o ciudadanas hayan hecho o que hayan consentido esta comunicación electrónica, pudiendo tanto la solicitud como el consentimiento recabarse y emitirse por medios electrónicos.³⁴

31 Cotino Hueso, Lorenzo, «El derecho a relacionarse electrónicamente con las Administraciones y el Estatuto del ciudadano e-administrado en la Ley 11/2007 y la normativa de desarrollo» en Gamero Casado, Eduardo y Valero Torrijos, Julián (coords.), *La Ley de la Administración Electrónica*, cit., pp. 177-343; Hernández Corchete, Juan Antonio, «El derecho de los ciudadanos a relacionarse con las Administraciones Públicas utilizando medios electrónicos y los derechos complementarios que delimitan su alcance» en Piñar Mañas, José Luis (dir.), *Administración electrónica y ciudadanos*, cit., pp. 118-169; Valero Torrijos, Julián, «Acceso a los servicios y a la información por medios electrónicos» en Gamero Casado, Eduardo y Valero Torrijos, Julián (coords.), *La Ley de la Administración Electrónica*, cit., pp. 345-414.

32 Art. 27.1 Ley 11/2007.

33 Art. 27.6 Ley 11/2007.

34 Art. 27.2 Ley 11/2007.

5.2.B · Solicitudes de información dirigidas a la Administración general del Estado

Las solicitudes de información dirigidas a la Administración general del Estado en un territorio donde hay un régimen de cooficialidad lingüística tienen como consecuencia que la Administración general del Estado deba responder en esa lengua cooficial, si así lo impone la normativa autonómica aplicable y de acuerdo con lo establecido en el artículo 36.³⁵ Las lenguas oficiales son oficiales *en* la Comunidad Autónoma, no siendo solamente lengua oficial de la Comunidad Autónoma. Este principio está recogido y es así entendido por la unanimidad de los estudiosos, encontrando alguna excepción cuando el propio régimen jurídico de la lengua diferencia entre territorios dentro de la Comunidad Autónoma, en el régimen jurídico de la lengua. Este es el caso de Nafarroa.

La información que puede facilitar una Administración a una solicitud de los interesados está condicionada en el campo lingüístico por la existencia de regímenes de cooficialidad lingüística. Es sabido y admitido jurisprudencialmente que el régimen de cooficialidad vincula a todas las Administraciones sitas en el ámbito territorial donde esa cooficialidad existe, dándose exclusivamente una excepción, la militar, tal como el mismo Tribunal Constitucional ha interpretado.³⁶ La normativa de normalización lingüística establece claramente este principio, lo cual significa que la Administración que tiene un órgano decisorio en ese ámbito territorial debe prestar necesariamente, a solicitud de los interesados, su actividad en las lenguas oficiales. Esto requiere la existencia de un órgano administrativo, es decir con competencias para resolver y producir actos administrativos que tienen efectos jurídicos. El hecho de que una Administración tenga competencias sobre un territorio no es suficiente para que le sean aplicables las normas relativas a la cooficialidad lingüística.

Modificando esta situación la normativa reguladora de la Administración electrónica ha ampliado y fortalecido estas obligaciones lingüís-

³⁵ Art. 36 Ley 30/1992.

³⁶ STC 123/1988, FJ 5. Véase también Cotino Hueso, Lorenzo, «El derecho a relacionarse electrónicamente con las Administraciones y el Estatuto del ciudadano e-administrado en la Ley 11/2007 y la normativa de desarrollo» en Gamero Casado, Eduardo y Valero Torrijos, Julián (coords.), *La Ley de la Administración Electrónica*, cit., pp. 177-343.

ticas, estableciendo que las sedes electrónicas, cuyo titular tenga competencias sobre territorios con régimen de cooficialidad lingüística, posibilitarán el acceso a sus contenidos y servicios en las lenguas cooficiales correspondientes.³⁷ Véase que no se requiere que la Administración tenga un órgano administrativo sito en el propio territorio, sino que es suficiente con ser competente para poder ejercer un poder público en ese territorio. La Administración con competencia sobre un territorio, que a su vez haya creado una sede electrónica, tiene la obligación de prestar a la ciudadanía un «acceso a sus contenidos y servicios» en las lenguas cooficiales. Esta dicción significa evidentemente una ampliación de las previsiones establecidas en la normativa reguladora de la cooficialidad.

El acceso de los ciudadanos directamente a esos «contenidos y servicios» puede producirse también de forma indirecta. La ciudadanía puede dirigirse a la Administración autonómica o local y en el procedimiento administrativo desarrollado puede plantearse la necesidad de informes de la Administración estatal, piénsese por ejemplo en materia de costas. En estos casos, cuando es preciso un informe de otra Administración, de la estatal en concreto, esta Administración estaría también vinculada por las previsiones de la Disposición Adicional sexta, apartado 2, referida en el apartado anterior, ya que de forma directa o indirecta, el ciudadano tiene derecho a acceder a los contenidos y servicios existentes en la sede electrónica de esa institución en ambos idiomas.

Ciertamente esta interpretación puede parecer excesiva, aunque también podría suscitarse la opuesta. Es decir, si la sede electrónica está fuera del ámbito territorial de la Comunidad Autónoma, no tendría obligaciones lingüísticas, de respeto de la cooficialidad. A no ser, obviamente, que siga existiendo un órgano administrativo estatal sito en ese territorio y le resulte aplicable el régimen ordinario, es decir el artículo 36 de la Ley 30/1992. También cabría argumentar que esta disposición adicional modifica el régimen ordinario de la cooficialidad, que en esta materia es el consabido artículo 36 citado, ya que en caso contrario no tendría sentido establecer plazos para su cumplimiento, tal como establece el apartado cuarto de la Disposición Adicional sexta de la Ley 11/2007.

37 Disposición Adicional sexta, apartado 2 Ley 11/2007.

5.2.C · *Solicitudes de información dirigidas a una Comunidad Autónoma o Administración Local*

Cuando se trata de informaciones dirigidas a la Administración autonómica o local el régimen previsto de cooficialidad lingüística será plenamente aplicable. En estos supuestos no encuentra aplicación la Disposición Adicional sexta de la Ley 11/2007, siendo aplicable el régimen lingüístico general. Este régimen resultaría aplicable aun en el silencio de la normativa reguladora de la Administración electrónica, aunque hay que hacer dos consideraciones. La primera requiere que se tenga en cuenta la regulación del procedimiento y Administración electrónica.

En el caso de Cataluña la Ley 26/2010 de 3 de agosto, de régimen jurídico y de procedimiento de las Administraciones Públicas de Cataluña, donde se establece que el régimen lingüístico de las Administraciones Públicas de Cataluña se rige por lo dispuesto por el Estatuto de Autonomía y la normativa lingüística de la Generalitat y de las entidades locales (art. 5).³⁸ No hay por tanto una regulación específica de la cuestión lingüística en la Administración electrónica. Solamente cabe encontrar un contenido específico en esta materia en la Ley 29/2010, de 3 de agosto, del uso de los medios electrónicos en el sector público de Cataluña, donde se establece como objetivo a lograr por las Administraciones catalanas el de desarrollar plataformas multilingües para las lenguas cooficiales, y para otras, si así sirven para la integración de la inmigración.³⁹

38 Blasco Díaz, José Luis, «La Administración electrónica y las Entidades Locales», en Piñar Mañas, José Luis (dir.), *Administración electrónica y ciudadanos*, cit., pp. 773-805.

39 Véase el artículo 17, Instrumentos para facilitar el uso de los medios electrónicos en las relaciones entre el sector público y los ciudadanos, donde dice:

«El sector público debe facilitar el uso de los medios electrónicos en las relaciones con los ciudadanos por medio de los siguientes instrumentos:

a) La creación de puntos de acceso a las entidades públicas en el marco de la Red de telecentros de Cataluña.

b) La formación dirigida a los ciudadanos y, en particular, a las personas con dificultades especiales para el uso de los medios electrónicos.

c) La asistencia a los ciudadanos, y la orientación de estos, en el uso de los medios electrónicos.

d) El fomento de la creación de páginas web y redes ciudadanas por medio de las cuales se difunda información pública.

e) La creación de herramientas multilingües que faciliten la tramitación de los procedimientos administrativos en la lengua escogida por los ciudadanos, como mínimo en las lenguas oficiales en Cataluña. Más tarde la Disposición adicional quinta, titulada *Uso de las lenguas oficiales en los medios electrónico*, dice lo siguiente:

1. Las aplicaciones que las entidades que integran el sector público ponen a disposición de los

Por lo que hace a la existencia de diferentes regímenes jurídicos, como será el caso del aranés, en la Ley 35/2010, de 1 de octubre, del occitano, aranés en Arán. En su régimen jurídico no hay prácticamente ninguna referencia a esta cuestión salvo cuando se dice que La Generalitat y el Consell General d' Aran, en el ámbito de sus competencias, deben estimular y promover la presencia de productos e informaciones en aranés en las redes telemáticas de información y comunicación.⁴⁰

La legislación de Nafarroa no realiza ninguna regulación especial en esta materia, limitándose a señalar que las ediciones en vasco en la página web del Gobierno foral deberán respetar la legislación foral reguladora de esa materia, reconociendo a la ciudadanía el derecho a utilizar tanto el euskera como el castellano. Señala también que la edición electrónica en las diferentes lenguas debe hacerse de forma separada en cada lengua.⁴¹ Esta regulación no deja de ser sorprendente por el hecho de hacerla constar en la Ley, al mismo tiempo que por ser escasamente operativa en una política de integración de la inmigración. Si la página se publica en un idioma no oficial, no tiene sentido que solamente esté en ese idioma no oficial. Mucho mejor sería que estuviera también en el idioma oficial, con lo que se cubrirían dos objetivos. El primero, que el inmigrante pudiera aprender el término en castellano, y el segundo, que quien trabaje con los documentos conociera la correspondencia entre lo escrito en la lengua no oficial y su traducción a la oficial.

5.2.D · ¿A qué Administraciones Públicas afectan estas solicitudes?

El ámbito de aplicación de la Ley 11/2007 está contenido en su artículo segundo donde se establece que la Ley resulta aplicable a las Administraciones Públicas, entendiendo como tales a la Administración general del Estado, a las Administraciones de las Comunidades Autónomas y a las en-

ciudadanos deben permitir que la consulta, participación y tramitación puedan hacerse en la lengua oficial escogida por la persona interesada y deben permitir el cambio de opción lingüística en cualquier momento.

2. Las entidades que integran el sector público pueden facilitar el uso, sin efectos jurídicos, de otras lenguas a fin de favorecer la integración de colectivos de personas inmigradas. Véase sobre el occitano y las nuevas tecnologías *Llengua i Ús* (2010, 47) «La llengua occitana i les noves tecnologies» <http://www.gencat.cat/llengua>.

40 Art. 20 de la Ley 35/2010, de 1 de octubre, del occitano, aranés en Arán.

41 Ley 11/2007, de la Comunidad Foral de Nafarroa, arts. 24.3, 4.b y 42.3, respectivamente.

tidades que integran la Administración Local, añadiendo que también resulta aplicable a las entidades de Derecho público vinculadas o dependientes de las anteriores.⁴² También se establece que la Ley resulta aplicable a los ciudadanos en sus relaciones con las Administraciones Públicas, así como a las relaciones entre las distintas Administraciones Públicas. Se excluye la aplicación de la Ley a las relaciones de las Administraciones Públicas producidas en actividades que se desarrollen en régimen de Derecho privado.⁴³

El único término que requiere una interpretación es el relativo a las entidades de Derecho público vinculadas a las diferentes Administraciones, pudiéndose hacer la siguiente enumeración de Administraciones vinculadas a este concepto:

a) Cuando se trata de la Administración general del Estado serán organismos públicos los organismos autónomos, las entidades públicas empresariales y las agencias estatales.⁴⁴

b) En el caso de las Comunidades Autónomas deberá estarse a lo que el Catálogo de Entidades de Derecho Público en sus propias normas establezca.

c) En las entidades locales habrá que atender a la normativa de régimen local estatal y a la autonómica.

d) Se entenderá también dentro de estas Administraciones vinculadas a las conocidas como Administraciones independientes y a las Universidades públicas. Se argumenta en este último apartado que tanto la Ley 30/1992 como la Ley 11/2007 utilizan una misma expresión que se entiende incluye a estas Administraciones.⁴⁵

5.2.E · Sobre las categorías datos, documentos y certificaciones

La definición de qué debe entenderse por datos, documentos y certificaciones remite a una problemática hasta hace poco tiempo no muy desarrollada doctrinalmente, pero que está adquiriendo una importancia creciente. En concreto, la definición de qué sea un documento administrativo

42 Art. 2.1.a) Ley 11/2007.

43 Art. 2.1.b), c) y 2 Ley 11/2007.

44 Art. 43 LOFAGE. Seguimos en estas cuestiones a Gamero Casado, «Objeto, ámbito de aplicación...», cit., pp. 99 y 100.

45 Gamero Casado, «Objeto, ámbito de aplicación...», cit., p. 100.

tiene una gran importancia, especialmente en el ámbito penal, pero también lo tiene en el régimen jurídico de las Administraciones Públicas, como no podía ser de otra manera. La Ley 30/1992 ya se había ocupado del tema, siendo la Ley de Administración Electrónica la que en su artículo 19 define lo que entiende por documento administrativo electrónico. Dice esta Ley lo siguiente, al definir el documento electrónico:

1. Las Administraciones Públicas podrán emitir válidamente por medios electrónicos los documentos electrónicos a los que se refiere el artículo 46 de la Ley 30/1992, de Régimen jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común, siempre que incorporen una o varias firmas electrónicas conforme a lo establecido en la Sección 3ª del Capítulo II de la presente Ley.
2. Los documentos administrativos incluirán referencia temporal, que se garantizará mediante medios electrónicos cuando la naturaleza del documento así lo requiera.
3. La Administración General del Estado, en su relación de prestadores de servicios de certificación electrónica, especificará aquellos que con carácter general estén admitidos para prestar servicios de sellado de tiempo.

Como puede comprobarse la regulación del documento administrativo electrónico remite a lo establecido en la Ley 30/1992, Ley donde se define como un documento administrativo «los documentos válidamente emitidos por los órganos de las Administraciones Públicas».⁴⁶

La definición de lo que debe entenderse por documento electrónico ya había recibido la atención temprana del ordenamiento jurídico administrativo,⁴⁷ aunque aquí tiene interés referirse a la definición que en la Ley de Administración Electrónica se hace de documento electrónico, en concreto en su anexo, donde se establece que documento electrónico es toda «información de cualquier naturaleza en forma electrónica, archivada en un soporte electrónico según un formato determinado y susceptible de identificación y tratamiento diferenciado».

⁴⁶ Art. 46.4 Ley 30/1992 y arts. 7 a 9 del RD 772/1999.

⁴⁷ Así el artículo 49.1 de la Ley 16/1985 del Patrimonio Histórico español definía como documento toda expresión en lenguaje natural o convencional y cualquier otra expresión gráfica sonora o en imagen «recogidas en cualquier tipo de soporte material, incluso los soportes informáticos». De la misma manera el artículo 37.1 de la Ley 30/1992 hacía una referencia genérica a esta materia.

Como puede verse hay una definición muy amplia del concepto de documento administrativo electrónico, habiendo analizado también la doctrina otros aspectos relacionados con este concepto, como el de la información contenida, o la necesidad de normalización de la información contenida, o las copias electrónicas de documentos, lo que también podríamos denominar de certificaciones. Todas ellas son cuestiones que no se van a tratar en este momento, ya que un análisis detallado nos llevaría muy lejos en esta reflexión.⁴⁸

5.3 · Flujos motivados en relaciones interadministrativas

Las relaciones entre las Administraciones Públicas para desarrollar el complejo sistema de Administración electrónica se rigen por el principio de cooperación. Tal como señala la propia Ley 11/2007 este principio será el que regirá las relaciones entre las Administraciones Públicas en la utilización de medios electrónicos con el objeto de garantizar tanto la interoperabilidad de los sistemas como la prestación conjunta de servicios a la ciudadanía. La norma señala que especialmente deberá garantizarse el reconocimiento mutuo de documentos electrónicos y de los medios de identificación y autenticación que se ajusten a lo dispuesto en la Ley.⁴⁹ El principio de cooperación parte de la actuación voluntaria de las diferentes Administraciones Públicas para la realización de esa actuación conjunta, sin que existan procedimientos de imposición, ni instrumentos como los que caracterizan a la coordinación interadministrativa, donde quien realiza esa coordinación puede establecer los sistemas que permitan una información recíproca, una homogeneidad técnica y una acción conjunta de las diferentes Administraciones implicadas en el ejercicio de sus competencias, de tal manera que se obtenga la integración en la globalidad del sistema de aquellos aspectos o cuestiones parciales.⁵⁰

La consecuencia principal del principio de cooperación es que la relación entre Administraciones Públicas debe establecerse mediante convenios entre las mismas, lo cual prima el rasgo de la voluntariedad, a pesar de

48 Remitimos especialmente en esta materia a Sanz Larruga, Francisco Javier, «Documentos y archivos electrónicos» en Gamero Casado, Eduardo y Valero Torrijos, Julián (coords.), *La Ley de la Administración Electrónica*, cit., pp. 691-755.

49 Art. 4 e) Ley 11/2007.

50 Sánchez Morón, «La coordinación administrativa...», cit., p. 19.

que esta voluntariedad en algunos casos pueda ser relativamente falsa, ya que, cada vez más, las relaciones entre Administraciones Públicas exigen la homogeneidad de los instrumentos técnicos, lo que se va a imponer por la propia naturaleza de los hechos. Ciertamente, también puede suceder que se retrase innecesariamente e indebidamente esta puesta en funcionamiento de la Administración electrónica, pero la opción por la coordinación se entiende que también podría llevar a un mismo resultado. La complejidad y necesidad de implicación tanto de las Administraciones Públicas afectadas como de sus aparatos administrativos en el desarrollo del sistema aconseja que esta relación sea participativa y lo más voluntaria y asumida de esa forma por las diferentes Administraciones Públicas afectadas.

Con objeto de desarrollar esta cooperación se elaboró un Convenio Marco suscrito por el Ministerio de Administraciones Públicas y las Comunidades Autónomas, Convenio que sirve para dotar de uniformidad a los servicios públicos y a los procedimientos administrativos electrónicos en todo el territorio del Estado. Para ello se utilizan las plataformas tecnológicas desarrolladas por la Administración general del Estado.⁵¹ El Convenio Marco permite el funcionamiento de cinco servicios o plataformas, que cada Comunidad Autónoma determinará si las quiere en su integridad o algunas de ellas solamente. Las funcionalidades que tiene el Convenio Marco son las siguientes: 1) conexión a la red SARA; 2) acceso a los servicios ofrecidos por el Ministerio de Administraciones Públicas para la verificación de datos de identidad y de residencia de la ciudadanía; 3) acceso a los servicios ofrecidos por el Ministerio de Administraciones Públicas a través de la plataforma de validación de y de firma electrónica *@firma*; 4) acceso al servicio ofrecido por el Ministerio de Administraciones Públicas de dirección electrónica única y catálogo de procedimiento del servicio de notificaciones telemáticas seguras; 5) acceso al servicio ofrecido por el Ministerio de Administraciones Públicas de comunicación de cambio de domicilio a los órganos y organismos de la Administración general del Estado.

Por lo que hace al marco institucional de cooperación señalar que la Ley 11/2007 había creado el Comité Sectorial de Administración Electrónica, entendido como órgano técnico de cooperación dependiente de la Conferencia Sectorial de la Administración Pública. Las funciones que se

51 Martínez Gutiérrez, «Cooperación y coordinación...», cit., p. 682; véase nota 44 de este trabajo donde se señalan los convenios celebrados en este campo.

otorgan a este Comité son importantes, aunque esta dependencia de la Conferencia Sectorial y el no siempre adecuado funcionamiento de estas Conferencias, permite considerar que su funcionamiento no será todo lo acertado que sería de desear.

Junto a las redes SARA y TESTA hay que reseñar la Red Integrada de Atención al Ciudadano, que dispone de una sede electrónica propia, donde se reseña el funcionamiento de las oficinas integradas en dicha sede.⁵² La Red Integrada de Atención al Ciudadano funciona siempre a través de convenios de colaboración, pudiendo ofrecer en su funcionamiento diferentes tipos de oficinas de contacto, teniendo especial importancia las oficinas de gestión integral. Las funciones de esas oficinas son las siguientes: 1) oficinas de contacto nivel 1: prestación de servicios de nivel primario consistentes en recepción, registro y remisión de comunicaciones de la ciudadanía; 2) oficinas de información nivel 2: además de las funciones de las oficinas de contacto tendrán las de desarrollo de servicios de nivel intermedio, consistentes en atención y orientación personalizada a las personas sobre los servicios públicos e informaciones más relevantes de las Administraciones intervinientes; y 3) oficinas de gestión integral nivel 3: que además de las propias de las dos categorías anteriores, asumen un nivel avanzado definido por la prestación de servicios integrales de gestión que comprendan la tramitación conjunta de procedimientos y trámites de competencia de las distintas Administraciones intervinientes.⁵³

El flujo de informaciones entre Administraciones puede ser diferente según quién dirija la solicitud. Si la Administración autonómica quiere que sus escritos tengan efecto en el exterior, estará obligada a traducirlos, de acuerdo con lo establecido en el art. 36 Ley 30/1992. Si, por el contrario, quien tiene interés en obtener el documento es la Administración estatal, la que estará obligada a hacer la traducción será esta última. Si al revés, la Administración autonómica es la que solicita un documento a la Adminis-

⁵² Véase art. 44 Ley 11/2007 y la dirección de la sede electrónica propia de la Red, que es la siguiente: <http://www.060.es/>

⁵³ Véase la Resolución de la Secretaría General de Administración Pública de 19 de julio de 2005, que dispone la publicación del Acuerdo del Consejo de Ministros de 15 de julio de 2005, Acuerdo en virtud del cual se implanta la Red de Oficinas Integradas de Atención al Ciudadano en colaboración con las Comunidades Autónomas y las entidades que integran la Administración Local (publicado en el BOE nº 184, de 3 de agosto de 2005). Véase también Martínez Gutiérrez, «Cooperación y coordinación...», cit., pp. 706 y 707.

tración estatal, será la primera la que deberá realizar la traducción, si desea disponer de ese documento en la lengua propia cooficial.

Otra es la respuesta si quien solicita la información es la Administración autonómica pero en un procedimiento iniciado a instancia de parte o de oficio, pero existiendo o interviniendo en ese procedimiento un particular que tiene derecho de opción lingüística, siempre que el documento de la Administración estatal sea preceptivo. En este caso la Administración estatal debería presentarlo en el idioma cooficial, aplicando la Disposición Adicional sexta de la Ley 11/2007.

6 · Consideracion final

La introducción de la electrónica en el funcionamiento de la Administración Pública puede tener efecto positivo o negativo. Positivo si se tienen en cuenta las posibilidades técnicas que ofrecen las nuevas tecnologías desde perspectivas muy diversas. Así, las nuevas tecnologías pueden permitir traducciones automáticas, contenidos bilingües o trilingües de los documentos, certificaciones e informaciones de las diferentes Administraciones Públicas, aunque estas posibilidades exigirán también otras formas de escribir más sencillas y accesibles. Este resultado positivo no será en ningún caso fruto del azar o de una evolución necesaria, sino consecuencia de una política lingüística que se desarrolle en esta materia. Porque junto a los elementos positivos están también los negativos, aquellos que hablan de una Administración deslocalizada, con un único centro operativo electrónicamente controlado, uniformizado en las relaciones con la ciudadanía, que tiende a la mayor simplificación y por tanto a la eliminación de las diferencias, entre ellas las lingüísticas. A esta situación de peligro le acompaña la contraria, producida por las posibilidades que ofrecen las nuevas tecnologías, que junto a la deslocalización permiten a su vez que el trabajo se preste desde lugares lejanos espacialmente y por empleados o empleadas públicos capacitados para trabajar en varias lenguas oficiales y con instrumentos técnicos que abren muchas posibilidades para el trabajo plurilingüe en las Administraciones Públicas.

Els drets lingüístics que emergeixen del marc constitucional-estatutari són efectivament reconeguts i respectats? En el seminari *Drets lingüístics, de debò? Els drets lingüístics en les actuacions administratives i en determinades activitats supervisades per les administracions*, i ara en el llibre que en recull les ponències, es pretén respondre la pregunta formulada, en el cas de determinades actuacions i activitats. L'examen d'aquests supòsits permet analitzar qüestions com les següents: L'acte administratiu notificat en una llengua oficial altra que l'escollida pel destinatari, ¿és invàlid? ¿és ineficaç? ¿Es respecten els drets lingüístics en els procediments en els quals hi intervenen diferents administracions? ¿Hi són respectats en la col·laboració entre administracions, com, per exemple, en l'intercanvi de dades dels registres? ¿Com influeix en tot això l'administració electrònica? ¿És possible la intervenció lingüística en els serveis després de la transposició de la Directiva 2006/123, relativa als serveis? O, encara, ¿és possible establir quotes lingüístiques en el sector radiofònic i televisiu, i en el del cinema? Una rastellera de preguntes que tracta de respondre el llibre, i que ens permeten valorar, alhora, si els drets lingüístics són merament retòrics o són drets de debò.