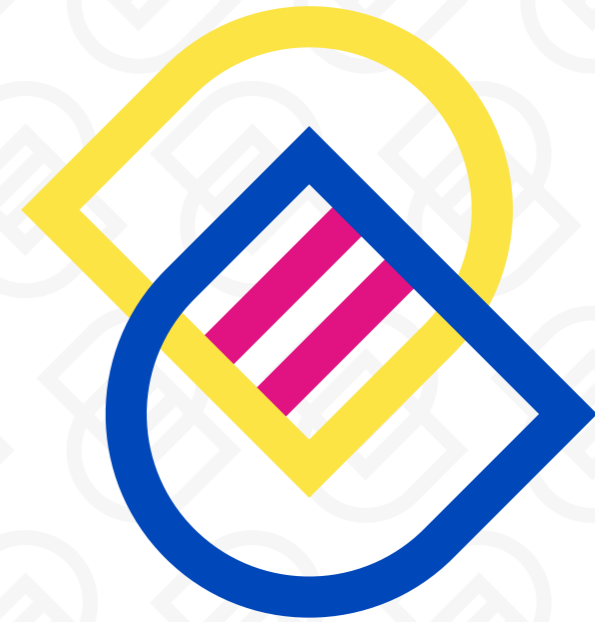


**_LA REGULACIÓ
DE L'ÚS INSTITUCIONAL
DEL VALENCIÀ AL SI
DE LES ADMINISTRACIONS
PÚBLIQUES VALENCIANES**

—

—

Andrés Boix Palop



**Càtedra de
Drets Lingüístics**





© ANDRÉS BOIX PALOP

Directors:

VICENTA TASA FUSTER

RAFAEL CASTELLÓ COGOLLOS

Edició:



ISBN: 978-84-0919-910-5


Andrés Boix Palop.
(València, 1976)

*És professor de Dret administratiu a la Universitat de València. Ha fet recerca a d'altres Universitats a Europa, com ara París, Fràncfort, Múnic o Hamburg i és responsable de diversos projectes de recerca incloent la coordinació d'un projecte europeu amb diverses institucions de diferents països per l'estudi de la regulació pública de l'economia digital i les desigualtats. A més, és autor de nombroses obres de Dret públic sobre les garanties i drets dels ciutadans o qüestions de Dret local i provisió de serveis públics. També ha estat autor de diferents treballs sobre el Dret valencià, entre els que destaca la monografia *Una nova planta per als valencians* (Nexe, 2014).*

LA REGULACIÓ DE L'ÚS INSTITUCIONAL DEL VALENCIÀ AL SI DE LES ADMINISTRACIONS PÚBLIQUES VALENCIANES

AUTOR:

Andrés Boix Palop



Primera part

**LA RECUPERACIÓ DEL VALENCIÀ
I EL PROBLEMA DEL SEU ÚS
INSTITUCIONAL I COM A LENGUA
ORDINÀRIA DE TREBALL AL SI DE
LES INSTITUCIONS VALENCIANES**

Dins del procés de normalització, tant lingüística com respecte del seu ús social, del valencià (la modalitat dialectal del català parlada al País Valencià, denominada així a l'Estatut d'Autonomia) com a "llengua pròpia" dels valencians, l'aprovació de la Llei 4/1983 d'Ús i Ensenyament del Valencià (LUEV) fou una fita cabdal. Ho va ser per moltes raons, tant estrictament jurídiques (per primera vegada els parlants valencians disposaven d'un instrument jurídic de reconeixement dels seus drets i d'una regulació que emparava i fomentava el desenvolupament d'estructures institucionals i organitzatives per la promoció del valencià) com també polítiques. De fet, no és un element menor que aquesta fora la primera llei de contingut substantiu aprovada per les Corts valencianes, després de la seua recuperació (en una formulació, com és natural, ben diferent a la d'aleshores) vora tres segles després de la pèrdua de les institucions valencianes per la Nueva Planta borbònica (Boix Palop, 2014). A més d'aprovar una llei de pressupostos (essencial per encetar el funcionament de les noves institucions autonòmiques en la seua conformació constitucional definitiva) i una llei de bases sobre les taxes que la Comunitat Valenciana podia imposar, així com una norma, encara vigent però mai aplicada, que aspirava a una certa reorganització organitzativa i coordinació de les funcions de les Diputacions provincials al si de la restaurada Generalitat valenciana, totes elles qüestions més "internes" a les institucions que normes de projecció externa, la primera fornada de normes autonòmiques va incloure la llei valenciana destinada a regular i promoure l'ús i ensenyament del valencià. Tota una declaració política d'intencions, que a més va ser acompanyada per la unanimitat de les Corts valencianes en la votació, donant així un suport polític total i d'ampli espectre no només al seu concret contingut i articular sinó també a la manifestació política indubtable que suposa el fet de voler aprovar com a primera llei amb contingut substantiu una norma amb aquestes finalitats i, a més, fer-ho buscant un comú denominador polític en què es pogueren sentir identificats i reflectits, al menys, totes les forces polítiques representades aleshores al parlament valencià (que anaven des del Partit Comunista del País Valencià a Alianza Popular, juntament amb el Partit Socialista del País Valencià, que comptava aleshores amb majoria absoluta a la cambra).

La LUEV va ser una llei molt rellevant, doncs, perquè, encara que de contingut limitat als elements essencials de la qüestió, facilitant així el fet de bastir eixa unanimitat a les Corts, va posar les bases per l'inici de l'acció pública autonòmica destinada al foment del valencià en les seues diverses manifestacions. Amb eixe text legal com a fonament i paraigües, ha estat a continuació l'impuls polític i l'acció executiva qui ha desenvolupat amb més o menys ambició, segons els casos, els continguts de la norma. Hi ha hagut matèries, com ara l'ensenyament, on un impuls decidit dels primers governs democràtics hi posà les bases que a poc a poc, malgrat els canvis de majories polítiques i les lògiques diferències concretes en l'aplicació dels possibles models, han acabat generant una consolidació d'un model d'escola on el valencià hi és, com a mínim, present als currícula dels estudiants per tal de garantir una efectiva capacítació lingüística en ambdues llengües oficials (castellà i valencià) a la finalització de l'escolarització obligatòria i que malgrat les seues deficiències ha centrat esforços i atenció política i pública (Tasa Fuster i Bodoque Arribas: 2016). També, i de nou amb les inevitables, lògiques, raonables i democràticament molt saludables diferències aplicatives o d'èmfasi i orientació respecte del seu desplegament, les polítiques de promoció i foment entre la població han estat normals i habituals des de l'aprovació de la LUEV. A d'altres àmbits, però, el desplegament i desenvolupament de la norma va encallar des d'un primer moment. És el cas de l'ús institucional habitual per part de les institucions, on es va optar per deixar que la pròpia autogestió dels òrgans autonòmics fora l'encarregada de posar en marxa els principis de la llei i tampoc no es va fer una aposta massa decidida des d'un primer moment per la capacítació lingüística dels treballadors públics, on el voluntarisme va ser la nota, encara que esperonat perquè el valencià passara a ser un mèrit (que no requisit) per l'accés i la promoció dins la funció pública valenciana. En general, aquesta situació va permetre que les dinàmiques pròpies de les institucions i administracions públiques, totalment castellanitzades després de segles d'utilització exclusiva del castellà com llengua oficial única i de treball, continuaren ben presents i que l'aposta per eixa certa flexibilització i auto-organització interna suposara una transformació de mínims en les dinàmiques de treball i internes, més enllà de la necessitat de complir amb la LUEV, així com també amb la legislació estatal bàsica (tant la llei 30/1992 com

la llei 39/2015 que la va substituir varen reconèixer el dret de tots els ciutadans a ser atesos per les institucions locals i autonòmiques en qualsevol de les llengües oficials de cada territori) (Nogueira López: 2017). D'aquesta situació varen ser molt conscients els diversos executius valencians, raó per la qual, en moments diferents i amb majories polítiques també diverses, ja ben endinsats dins el present segle, s'han produït diverses iniciatives internes i d'auto-organització a càrrec de governs valencians tant de caire conservador (Partit Popular, amb el Decàleg sobre ús del valencià a les administracions d'Ares del Maestrat de 2003) com d'orientació progressista (pacte del Botànic entre PSPV i Compromís, amb l'aprovació del primer Decret amb vocació normativa per regular l'ús intern del valencià a l'Administració pública de la Generalitat desenvolupant i concretant els continguts de la LUEV, aprovat en 2017). Tot i que l'aparent consens bàsic que demostra aquesta evolució, tant pel fet que la LUEV va ser aprovada per unanimitat com perquè la gestió al govern ha dut a diverses majories polítiques a tractar de posar en marxa solucions no tan diferents, aquestes accions han estat objecte de certa polèmica política en la seua última fase, en un context de recentralització jurídica i de canvis a la doctrina del Tribunal Constitucional i del Tribunal Suprem espanyol en tot allò relatiu als drets lingüístics del parlants no castellans. Igualment, i malgrat que la LUEV aporta uns elements mai qüestionats a partir dels quals es podrien considerar relativament pacífics certs espais i àmbits jurídics per desenvolupar i posar en marxa aquestes polítiques, aquesta reacció i trencament del consens en la matèria també ha permés una reacció judicial que, si bé encara de primera instància i a l'espera de quina siga la decisió definitiva del Tribunal Suprem del Regne d'Espanya, ha considerat l'espai efectiu d'actuació del govern valencià per tractar de promocionar l'ús efectiu del valencià com llengua normal de d'ús a l'àmbit administratiu intern molt més limitat del que havia estat el consens fins eixe moment.



Segona part

**EL MARC LEGAL VIGENT DES DE
1983: LES PREVISIONS DE LA
LLEI D'ÚS I ENSENYAMENT DEL
VALENCIÀ**

La Llei 4/1983, de 23 de novembre, d'Ús i Ensenyament del Valencià (LUEV)¹, en efecte, s'emparava explícitament en la Constitució espanyola de 1978 (CE), que al seu article 3.2 proclama que «les altres llengües espanyoles seran també oficials a les respectives Comunitats Autònomes d'acord amb els seus Estatuts» conjuntament al castellà (declarat llengua oficial de l'Estat a l'apartat primer del mateix article). Unes llengües que, a més, han de ser objecte «d'especial respecte i protecció» (art. 3.3 CE) entre les quals, com resulta evident, es troba el valencià. En tot cas, l'Estatut d'Autonomia de la Comunitat Valenciana, des de la seua primera versió (EACV 1982), deixava clar també que els dos idiomes oficials al nostre territori són el valencià i el castellà i que tothom hi té dret a conèixer-los i usar-los (art. 7é.1 EACV 1982) i que la Generalitat Valenciana havia de garantir l'ús normal i oficial d'ambdues llengües, estant obligada a adoptar les mesures necessàries per tal d'assegurar-ne el coneixement (art. 7é.2 EACV 1982), per a la qual cosa, entre d'altres, caldria que la llei establira els criteris d'aplicació del valencià tant en l'ensenyament com, també, en l'administració (art. 7é.5 EACV 1982). Tot un seguit de proposicions normatives que, conjuntament amb la prohibició de discriminació per raons de llengua (art. 7é.3 EACV 1982) i l'establiment de l'obligació dels poders públics d'atorgar una protecció i respecte especials per garantir la recuperació del valencià (art. 7é.4 EACV 1982) conformava un programa clar en el sentit expressat per al qual, a més, la Generalitat Valenciana comptava amb competències molt potents, tant les derivades i reconegudes per la Constitució espanyola en matèria d'autogovern i d'autoorganització interna com pel que fa a les competències exclusives que, des del primer moment, l'EACV 1982 i les transferències competencials de la LOTRAVA aprovades alhora (Boix Palop: 2014), garantien en matèries com l'ensenyament i la cultura.

La substancial reforma estatutària aprovada per les Corts valencianes i espanyoles finalment l'any 2006 va consolidar i enfortir aquestes mateixes idees, amb una més explícita crida a les institucions autonòmiques a fer polítiques proactives efectives per la promoció i l'ús del valencià. Així, a la

¹ Publicada al Diari Oficial de la Generalitat Valenciana n° 133, d'1 de desembre de 1983.

versió actualment vigent de l'Estatut d'Autonomia de la Comunitat Valenciana, aprovada per Llei Orgànica 1/2006, de 10 d'abril, de reforma de la Llei Orgànica 5/1982, d'1 de juliol, d'Estatut d'Autonomia de la Comunitat Valenciana (EACV)², és l'article sisè de la norma qui estableix de manera inequívoca, com ja s'ha esmentat, que la «llengua pròpia de la Comunitat Valenciana és el valencià» (art. 6é.1 EACV, que fa seua l'expressió continguda des de 1983 a l'art. 2 LUEV, que ja entenia el valencià no només com llengua co-oficial sinó, a més, com la llengua pròpia de les institucions valencianes), idioma que es declara oficial en la mateixa mesura i igualtat de condicions que el castellà, «idioma oficial de l'Estat» (art. 6é.2 EACV) però que per aquesta raó ha de rebre una «especial protecció i respecte» ahora que es posen en marxa polítiques per la recuperació del valencià (art. 6é.5 EACV). A més, la versió actual de l'Estatut no només declara el dret a conèixer-los i a usar-los i rebre'n l'ensenyament, sinó que també es posa èmfasi explícit en el dret a rebre també ensenyament en «idioma valencià» (art. 6é.2 in fine EACV). La resta d'elements essencials de l'article, malgrat algun canvi a la redacció, estableixen mandats jurídics equivalents als ja existents amb anterioritat: l'obligació que la Generalitat garantisca l'ús normal i oficial de les dues llengües, la qual cosa li obliga a adoptar les mesures que calguen per tal d'assegurar-ne el coneixement (art. 6é.3 EACV), la prohibició de discriminació per raó de llengua (art. 6é.4 EACV) i el fet molt important per al tema que estem desenvolupant que la llei haja d'establir, com ja es preveia des de 1982, «els criteris d'aplicació de la llengua pròpia en l'Administració i l'ensenyament» (art. 6é.6 EACV). Per últim, l'Estatut continua establint, com ja es feia a la versió de 1982, la necessitat de delimitar per llei els territoris en els quals predomina una llengua o una altra, per tal de reflectir la situació de bilingüisme en la seua dimensió diatòpica que hi ha al territori valencià (art. 6é.7 EACV) i, com a novetat institucional i reflex de la consolidació de la institució com a institució estatutària, reconeix a l'Acadèmia Valenciana de la Llengua com «la institució normativa de l'idioma valencià» (art. 6é.8 EACV) (Baño León i Boix Palop: 2004). Al capdavall, no hi ha cap dubte ni sobre la voluntat estatutària, des de 1982 fins l'actualitat, no només

² Publicat al Diari Oficial de la Generalitat Valenciana n° 5238, d'11 d'abril de 2006.

per reconèixer en peu d'igualtat els drets lingüístics dels parlants de valencià i castellà com per garantir una especial promoció del valencià, tant per la seua situació de minorització lingüística com per ser considerada, des de 2006, «llengua pròpia» de la Comunitat Valenciana. Situacions ambdues que emparen legalment i obliguen les Administracions públiques a establir mesures específiques de foment i promoció del valencià, a més de l'enfortiment i garantia de l'ensenyament de i en valencià, que han de passar també per aconseguir unes condicions on l'ús normal i habitual de la llengua pròpia siga possible a tots els nivells, començant per les institucions de la Generalitat. Des d'aquest punt de vista, és innegable el mandat estatutari per definir legalment una regulació dels usos institucionals i administratius del valencià amb la vocació explícita de garantir-ne aquest ús habitual, normal i efectiu.

LA LUEV és l'eina jurídica bàsica de desenvolupament d'aquesta realitat, complint el mandat estatutari de, entre d'altres, regular l'ús del valencià a les institucions públiques. Ho fa, a més, sent plenament conscient de «la situació diglòssica en què està immersa la major part de la nostra població, consegüent a la situació de sotmetiment del valencià mantinguda durant la història de quasi tres-cents anys, (davant la qual) la Generalitat, com a subjecte fonamental en el procés de recuperació de la plena identitat del poble valencià, té el dret i el deure de retornar la nostra llengua a la categoria i el lloc que mereix, acabant amb la situació de deixadesa i deterioració en què es troba. La nostra irregular situació sociolingüística exigeix una actuació legal, que sense tardar acabe amb la postració i propicie l'ús i ensenyament del valencià per tal d'assolir l'equiparació total amb el castellà» (Exposició de Motius LUEV, IV). La voluntat d'establir una regulació legal explícitament destinada a revertir aquesta situació és, doncs, palesa des del primer moment, malgrat que l'aplicació de la norma no haja aconseguir, segons el parer de gran part dels analistes, redreçar la situació (Ochoa Monzó, Ferran, i Alcaraz: 2004). La norma vol, doncs, i en compliment d'un mandat estatutari, establir una regulació diferenciada, amb mesures de potenciació i foment del valencià, així com habilita el govern valencià per dur a terme polítiques amb aquesta mateixa orientació a molts diversos àmbits. Aquesta visió proactiva i de discriminació positiva es desplega a la llei des del primer moment i explícitament vinculada a les diverses accions polítiques a dur

a terme (art. 1 LUEV). Un d'ells, i no poc important, n'és el referit a l'ús oficial del valencià al si de l'Administració Pública.

La LUEV, amb el règim jurídic del valencià que hi conté (Ochoa Monzó: 2006), de fet, comença, al seu Títol Primer, establint el règim d'ús i utilització de la llengua a les institucions públiques valencianes que obliga a la redacció i publicació bilingüe de les lleis que aproven les Corts valencianes i la plena validesa de les actuacions administratives realitzades en valencià. Es faculta des del primer moment, en línia amb el que ja havien fet d'altres normes autonòmiques de territoris amb llengües co-oficials i d'una manera que serà després confirmada i consolidada per les lleis estatals bàsiques del procediment administratiu de 1992 i 2015, la possibilitat d'interactuar en valencià amb les Administracions Públiques i amb l'administració de justícia al territori valencià (l'art. 2 LUEV reconeix el dret a comunicar-se tant oralment com per escrit en valencià amb totes les institucions públiques). Es disposa, a més, la plena validesa dels documents redactats en valencià tant en l'àmbit públic com privat sense que es pugui derivar cap discriminació pel fet d'utilitzar el valencià ni calga o es pugui exigir en cap cas una traducció per desplegar efectes jurídics (arts. 2 i 3 LUEV) i hom disposa com a regla general que els empleats de les empreses de caràcter públic i serveis públics dependents de l'administració directament relacionats amb el públic hauran de conèixer suficientment el valencià per tal d'atendre amb normalitat el servei. Una previsió, d'altra banda, que encara està vigent des de 1983 no ha suposat l'adopció de mesures massa ambicioses al respecte, a diferència d'altres Comunitats Autònomes on sí s'han previst normes que, per exemple, han configurat el coneixement de les llengües co-oficials o pròpies com requisit per a l'accés a la funció pública, per tal de garantir de manera efectiva aquesta finalitat. D'altra banda, el Títol Quart preveu diferents eines jurídiques a disposició de l'Administració per posar en marxa les polítiques de foment de la utilització del valencià en les activitats administratives i el seu coneixement pels funcionaris i empleats públics. Es preveu, per exemple, la possibilitat de bonificacions fiscals als actes i manifestacions relacionats amb el foment, divulgació i extensió del valencià. I també es contempla la concertació d'acords amb l'administració de Justícia per a la utilització del valencià als jutjats i tribunals, i amb l'administració de

l'Estat per a l'ús en els registres no subjectes a competència de la Generalitat Valenciana (arts. 31 i 32 LUEV).

Respecte de l'ús proactiu i institucional, l'art. 5 LUEV estableix que l'Administració adoptarà les mesures que calguen per a impedir la discriminació de ciutadans o activitats pel fet d'usar qualsevol de les dues llengües oficials, així com per a garantir l'ús normal, la promoció i el coneixement del valencià i, a partir de l'article 7 LUEV, tenim les regles bàsiques i de consens sobre l'ús oficial del valencià. Així, els principis i directrius bàsiques amb què s'ha de desenvolupar i desplegar la utilització del valencià a les Administracions Públiques valencianes es fonamenten, per mandat legal explícit i vigent des de 1983, en les següents idees:

1) El valencià i el castellà són ambdues llengües oficials a la Comunitat Valenciana, i llur utilització per l'Administració s'ha de fer d'acord amb allò previst a la LUEV i normativa de desenvolupament, però, a més, el valencià, «com a llengua pròpia de la Comunitat Valenciana», té aquesta consideració no només per la Generalitat i la seua administració pública, sinó també de l'administració local i de les altres corporacions i institucions públiques dependents d'aquelles (art. 7 LUEV).

2) Exigència de redacció i publicació de totes les lleis aprovades per les Corts valencianes tant en valencià com en castellà (art. 8 LUEV).

3) Validesa i plena eficàcia jurídica de totes les actuacions administratives realitzades en valencià, dels documents i de qualsevol imprès o formulari administratiu redactats en valencià (art. 9 LUEV).

4) Els impressos, formularis i models oficials que hagen d'utilitzar els poders públics a la Comunitat Valenciana hauran de redactar-se de forma bilingüe (art. 30.4 LUEV).

5) Dret de tots els ciutadans d'adreçar-se a totes les institucions públiques en valencià (art. 10 LUEV)

6) Obligació de les administracions públiques valencianes de respondre els ciutadans en la llengua oficial que demane, tant en els procediments iniciats d'ofici com en els encetats a instància de part (art. 11 LUEV).

7) Dret a utilitzar el valencià per part dels ciutadans a l'administració de Justícia (art. 12).

8) Dret del ciutadà a triar la llengua en què s'han de redactar els documents públics que els puguen afectar (en cas de diversos interessats, la llei demana acord dels atorgants), amb redacció en castellà de les còpies o certificacions que hagen de tenir efecte fora del territori de la Comunitat Valenciana (art. 13 LUEV).

9) Dret a demanar la llengua dels assentaments a qualsevol registre públic (en cas de no declaració de preferència es faran en la llengua del document a assentar) (art. 14 LUEV).

10) El nom oficial dels municipis serà determinant pel Consell de la Generalitat i cada Ajuntament serà responsable del nom de les vies urbanes (art. 15 LUEV).

11) Les empreses de caràcter públic, així com els oferents de serveis públics depenents de l'Administració, han de garantir que el personal amb relació amb els ciutadans tinguen suficient coneixement del valencià per atendre'ls adequadament (art. 16).

12) Pel que fa als treballadors públics, correspon al Consell de la Generalitat propiciar l'ensenyament del valencià segons els «principis de gradualitat i voluntarietat» (art. 29 LUEV).

13) El coneixement del valencià ha de ser valorat per les institucions públiques valencianes a les bases de les convocatòries per accedir a les ocupacions i funcions públiques (art. 30.2 LUEV) i assenyalaran els llocs on es preceptiu el coneixement del valencià (art. 30.3 LUEV).

14) Correspon al Consell de la Generalitat valenciana (art. 27 LUEV), així com a cadascuna de les administracions o institucions públiques valencianes (art. 28 LUEV) adoptar les disposicions d'organització interna per aplicar la LUEV i fomentar l'ús del valencià.

Com es pot veure, de la regulació continguda a la LUEV, s'extrauen una sèrie de principis bàsics que actuen com directrius legals, d'obligat compliment, que predeterminen el model de normalització lingüística al si de les Administracions públiques valencianes que es poden vehicular en quatre eixos. En primer lloc, la declaració del valencià com «com a llengua pròpia de la Comunitat Valenciana», amb les conseqüències que se'n deriven especialment pel que fa a les possibilitats (i obligació) de fer polítiques de foment i proactives per la normalització del valencià. En segon lloc, una regulació que essencialment està pensada per garantir les possibilitats de comunicació en valencià amb les Administracions Públiques en tant que llengua co-oficial efectiva, explicitant la necessitat de donar validesa a aquestes actuacions i de declarar el dret dels ciutadans a comunicar-se en valencià, rebre documents i notificacions públics també en aquesta llengua i, en general, a garantir la normalitat de l'ús ciutadà quan es produeix una activitat amb repercussions jurídiques. Es tracta d'una part essencial de les garanties d'ús i regulació del valencià, que era molt important regular en eixe primer moment i que va suposar el gruix dels esforços inicials per aquestes raons, preconfigurant el que, amb posterioritat, es va consolidar com el ventall de drets i garanties dels ciutadans que amb posterioritat han reconegut i garantit també les normes bàsiques estatals. En tercer lloc, una sèrie de previsions en matèria de formació dels treballadors públics per garantir la seua capacitat per dur a terme les seues tasques en valencià i atendre els ciutadans adequadament, que s'estenen també a les empreses públiques i concessionaris de l'administració que presten serveis al públic, basats en els ja esmentats «principis de gradualitat i voluntarietat» que fixa l'art. 29 LUEV i que en principi semblen excloure, almenys inicialment, una obligatorietat de l'ús del valencià per part dels treballadors públics valencians, encara que el coneixement de la llengua pròpia sens dubte haja de ser un mèrit per l'accés (art. 30.2 LUEV) i que en determinats casos justificats es puga exigir com a requisit (art. 30.3 LUEV).

Aquestes previsions han donat lloc a un desenvolupament, més aviat tímid, de les exigències en aquesta matèria, que ha estat molt estudiat i que, a hores d'ara, com és sabut, està en discussió, amb la possibilitat d'establir diversos graus d'exigència i fins i tot el requisit en alguns casos (ensenyament, per exemple) només en vigor des de fa uns anys i una nova llei de funció pública, encara en discussió, on justament el debat sobre com regular aquesta qüestió ha estat candent.

Per últim, el quart eix, el darrer, i el que més ens interessa a nosaltres, és el referit a la utilització interna i institucional del valencià, referida a la manera de funcionar de la pròpia Administració, però no en referència a la interacció amb un ciutadà concret, els drets del qual s'han de respectar en tot cas, sinó en relació a la seua actuació interna o de comunicació institucional per defecte i per a la generalitat dels ciutadans. Aquest n'és un vessant, en tant que no directament relacionat amb els drets dels ciutadans en les seues relacions amb l'Administració, que la LUEV no desenvolupa, més preocupada per afrontar i solucionar els problemes que es tenien per més urgents i, també, per més punyents. El cas és que aquesta qüestió es deixa fora de la regulació legal més enllà de les declaracions genèriques de foment i d'orientació de l'acció pública a la millora i recuperació de l'ús del valencià i de les derivades de la determinació normativa i estatutària del valencià com a llengua pròpia, que sens dubte té efectes jurídics i resulta un principi clar del que se'n dedueixen conseqüències, però que en matèria de regulació es deixa, simplement, al que en el futur vagen decidint les administracions públiques valencianes internament en ús de llurs potestats d'auto-organització (art. 27 LUEV per la Generalitat valenciana i 28 LUEV per la resta d'administracions públiques).

S'ha de dir que aquesta situació és d'altra banda normal i natural respecte del moment històric en què s'aprova la LUEV, i a més té l'avantatge de respectar la pròpia autonomia de les institucions públiques i les diferents administracions valencianes, a les que es deixa un gran marge de maniobra perquè així ho ha volgut expressament la llei. D'altra banda, també sembla que la LUEV entén que amb el reconeixement dels drets lingüístics dels ciutadans de forma plena (el segon dels seus eixos bàsics pel que fa a la regulació de l'ús del valencià per part de les institucions que ja hem comentat) i les mesures en torn a la garantia

de la paulatina formació i capacitació dels treballadors públics en la matèria (el tercer dels eixos ja esmentats), tot allò embastat per la idea de foment i recuperació de la llengua pròpia (primer eix), hi hauria suficient per encetar una dinàmica de recuperació que permetria, a poc a poc, a cada organització anar, dins la mesura de les seues possibilitats i capacitats, però també a partir de les seues singularitats, així com de les condicions i estructura sociolingüística de la població de cada lloc, anar avançant en el quart dels eixos, el referit al tractament del valencià com a eina interna de treball i llengua institucional normal i plena en condicions, com a mínim, d'igualtat amb el castellà.

Encara que és cert que aquesta dinàmica, fins un cert punt, ha estat en efecte desencadenada, també ho és, com ja s'ha comentat, que el pes de la tradició i de les pautes de funcionament d'una administració pública molt castellanitzada des de fa segles, així com per efecte del pes del castellà com a llengua oficial de l'Administració de l'Estat i de tots els òrgans constitucionals d'àmbit estatal, ha determinat que els avenços respecte d'aquest vector hagen estat més bé modestos. Com a conseqüència d'això, i a diferents ritmes, han estat moltes les Administracions i institucions valencianes que han aprovat durant els últims anys normes internes a l'empar de l'habilitació normativa continguda als arts. 27 i 28 LUEV per tal de tractar de desenvolupar de manera més activa i intensa les previsions, directrius i objectius determinats a la pròpia LUEV.

Ha estat el cas de molts ajuntaments, per exemple, del propi Ajuntament de València, i de la Generalitat Valenciana, en diferents etapes i, el que resulta interessant, en general s'ha tractat de donar una certa continuïtat als esforços, més enllà de majories polítiques conjunturals. Per exemple, a l'Ajuntament de València les actuals polítiques internes i d'auto-organització estant sent desenvolupades per una majoria Compromís-PSPV a partir del reglament d'ús intern del valencià aprovat per una majoria del Partit Popular, tractant de donar eixa continuïtat a les polítiques en la matèria.

En aquest mateix sentit, la Generalitat Valenciana va aprovar finalment una norma reglamentària en un moment de govern de coalició PSPV-Compromís,

el Decret 61/2017, pel qual es regulen els usos institucionals i administratius de les llengües oficials en l'Administració de la Generalitat, però ho va fer tractant d'utilitzar i desenvolupar el que havien estat les línies d'actuació internes publicades per governs anteriors, del Partit Popular, que encara que mai no foren aprovades reglamentàriament, sí foren àmpliament publicades i difoses (el Decàleg d'Ares del Maestrat de 2003). Per estudiar, com és el sentit d'aquest treball, quines han estat aquestes mesures, així com el conflicte que han generat malgrat la cerca d'eixe consens i d'una certa continuïtat, inclosos recursos judicials i resolucions per part del TSJCV que anul·len, encara que siga de moment només en primera instància, part de la regulació, és precís entendre i comprendre aquesta evolució a l'empar del marc legal general determinat per la LUEV, així com les línies essencials de l'esmenat Decàleg i de la pràctica administrativa prèvia a l'aprovació del Decret 61/2017.



Tercera part

**LA PRIMERA CODIFICACIÓ DE LES PRÀC-
TIQUES INTERNES D'UTILITZACIÓ DEL
VALENCIÀ AL SI DE L'ADMINISTRACIÓ
VALENCIANA: ELEMENTS ESSENCIALS
DEL DECÀLEG D'ARES DEL MAESTRAT**

La posada en marxa de l'administració valenciana pràcticament des de zero, i el fet d'haver centrat esforços en la qüestió de l'ensenyament, d'una banda, i d'altra en garantir els drets lingüístics de tots els ciutadans, i especialment dels valencianoparlants, que eren els que no els tenien fins eixe moment respectats, en les seues relacions amb les Administracions públiques va deixar en un segon pla, menys polític i més discret, més depenent de l'autoorganització de cada administració i de l'impuls moltes vegades personal dels treballadors o càrrecs públics, la normalització dels usos i pràctiques internes en valencià al si de les Administracions públiques. Va ser un govern del Partit Popular, amb Francisco Camps a la presidència de la Generalitat, qui va començar a normalitzar la utilització del valencià com a eina de comunicació normal del President de la Generalitat, des d'un plànol més polític i també qui, amb Esteban González Pons com a Conseller en la matèria, va fer en 2003 el primer document intern que es faria públic amb uns "Criteris d'Ús del Valencià en l'Àmbit Administratiu de la Generalitat Valenciana", més conegut com "Decàleg d'Àres del Maestrat" per haver estat aprovat a aquesta localitat des d'on Jaume I inicià la conquesta (1232) dels territoris que, posteriorment, conformarien el Regne de València. El document, aprovat per una Comissió interdepartamental del Consell amb efectes més declaratius que normatius, d'altra banda, s'inscriu en una dinàmica política de certa "valencianització" de les institucions valencianes desplegada pel Partit Popular, aleshores al poder i gaudint d'àmplies majories absolutes, que per exemple expliquen també que a eixa mateixa legislatura s'iniciara el procés de reforma estatutària que acabaria donant lloc a la profunda reforma del text estatutari finalment aprovada el 2006.

Es tracta, doncs, d'un document de gran rellevància, per tractar-se del primer que normativitza, encara que com a simples "recomanacions" sense valor normatiu, les pautes que la Generalitat valenciana considera més adequades per la utilització interna del valencià i el seu ús com a llengua institucional i de comunicació general amb els ciutadans, concretant com exactament s'entén que s'ha de tractar de donar sentit al mandat normatiu de promoció i foment del que tant l'Estatut d'Autonomia com la Llei d'Ús consideren llengua pròpia de les institucions valencianes que ha de ser tractada

de manera que es recupere el seu ús normal i freqüent per tractar de superar la seua preterició pràctica com instrument comunicatiu i de treball normal i els fenòmens de diglòssia i minorització lingüística estudiats a bastament tant en el seu vessant teòric com en la seua repercussió pràctica sobre les dinàmiques socials i administratives valencianes.

El Decàleg d'Ares (DAGVA) s'articula en 10 punts, però hi podem identificar 3 eixos predominants:

1. Identificació del valencià com a llengua única d'ús i comunicació interna per defecte de les institucions valencianes, de manera que no només les comunicacions internes de les Conselleries es determina que hauran de ser fetes en valencià (punt 1 DAGVA), sinó també les comunicacions entre les diferents Conselleries i les seues delegacions territorials (punt 2 DAGVA), les comunicacions amb les diputacions, els ens públics i els municipis de predomini lingüístic valencià, segons la determinació feta al seu moment per l'art. 35 LUEV (punt 3 DAGVA). A més, la imatge pública i corporativa de la Generalitat i de totes les seues unitats administratives serà en valencià, des de la retolació de les fatxades, senyalització interna, segells, encunys i cartells (punt 9 DAGVA).

2. Preferència del valencià en les comunicacions generals de les institucions de la Generalitat valencià adreçades als ciutadans, que es concreta en mesures com la que indica que les cartes, comunicacions, notificacions, etc. que es remeten als ciutadans residents a municipis de predomini lingüístic valencià s'hauran de redactar en les dos llengües, però figurant en primer lloc el valencià i en segon lloc el castellà (punt 5 DAGVA); la previsió que les intervencions públiques de tots els càrrecs públics de la Generalitat però també dels responsables administratius (la directriu especifica concretament s'adreça a consellers, secretaris autonòmics, sotssecretaris, directors generals, secretaris generals administratius, però també a caps d'àrea, caps de servei, caps de secció i tècnics) hauran de ser en valencià sempre que aquestes persones tinguen un domini suficient del valencià (punt 7 DAGVA). A més, les unitats administratives que atenen directament els ciutadans s'estableix que hauran d'iniciar la comunicació en valencià (canviat de llengua, com és evident, en cas de petició per part del

ciudadà, com també indica expressament el punt 8 DAGVA) i els fullets informatius, les pàgines web, els anuncis i les revistes produïdes o responsabilitat de la Generalitat es faran també principalment, o amb la llengua per defecte inicial, en valencià (punt 10 DAGVA).

3. Mesures per garantir els drets dels ciutadans castellano-parlants. En aquest sentit, s'estableix que les comunicacions de les conselleries amb els municipis de predomini lingüístic castellà, segons la determinació feta al seu moment per l'art. 36 LUEV, es redactaran sempre tant en valencià com en castellà (punt 4 DAGVA, que a més no indica cap preferència sobre l'ordre en què s'han de situar aquestes comunicacions) i que a les comunicacions, cartes o notificacions que remeten les Conselleries a ciutadans amb residència a un d'aquests municipis s'hauran d'utilitzar les dues llengües, en aquest cas figurant en primer lloc el castellà i en segon lloc el valencià (punt 6 DAGVA).

Com es pot veure, la Declaració o Decàleg d'Ares, malgrat la seua forma de mera "Declaració" i no haver estat aprovada inicialment com instrument normatiu de desenvolupament explícit de la LUEV a l'empar de l'art. 27 LUEV, sinó haver adoptat una forma de mera proclamació, és molt interessant i incorpora moltes, per no dir la majoria, de les regles que han estat més o menys assumides per la resta de territoris amb llengües co-oficials a Espanya, ja siga de manera més normativa o en d'altres casos de forma consuetudinària. Fins i tot es pot considerar que algunes d'aquestes previsions mostren una certa ambició.

Hi ha, per exemple, un seguit de mesures de preeminència del valencià, plenament coherents amb la consideració del valencià com llengua pròpia de l'Administració i del govern valencians, com són totes les referides a la determinació que les comunicacions internes o amb els municipis i altres ens de l'àmbit lingüístic valencià han de ser sempre i només en valencià o que les denominacions i tota la imatge institucional seran també, exclusivament, en valencià. Són totes elles mesures que, d'altra banda, resulten plenament coherents amb la voluntat de la LUEV de donar una preeminència al valencià no només en tant que llengua pròpia sinó per fer a les Administracions públiques

actors amb un paper de lideratge en la recuperació del valencià com a llengua d'ús normal per qualsevol activitat, incloses les administratives i burocràtiques.

Juntament a aquestes mesures, hi ha d'altres que, en una línia de continuïtat, cerquen també donar visibilitat i preeminència al valencià, establint-lo com llengua prioritària encara que no única de comunicació institucional o amb els ciutadans. Per això s'estableix la preeminència del valencià en les comunicacions d'ofici amb els residents a àrees de domini lingüístic valencià abans que el ciutadà no haja expressat preferència per cap de les llengües, com és el seu dret, o s'indica que la comunicació per part dels responsables d'atendre al públic es farà en valencià, així com els webs, revistes, publicacions i demés s'entén que per defecte o essencialment han de ser-ho, de nou, en valencià. El fet d'indicar que no només els càrrecs públics, sinó també els treballadors de la Generalitat que s'adrecen al públic han d'utilitzar el valencià quan siguen capaços per tindre la suficient capacitat lingüística n'és també un bon exemple d'aquesta voluntat de situar el valencià com a llengua preferent per defecte de comunicació amb el conjunt de la ciutadania i llengua per defecte de qualsevol comunicació quan aquesta es començada de manera genèrica sense conèixer les preferències dels ciutadans. Tot allò, com és evident, amb respecte tant a les preferències expressades, una vegada ja ho han estat, com d'altra banda reconeix tant la legislació valenciana vigent en la matèria (LUEV) com la legislació bàsica estatal (lleis bàsiques del procediment administratiu, en l'actualitat per exemple arts 13 c) i 15 de la llei 39/2015, del Procediment Administratiu Comú de les AAPP), o fent-ho compatible amb l'establiment de certes garanties i prevencions respecte dels municipis valencians, i els seus habitants, situats a àrees de predomini lingüístic castellà, la qual cosa és un element idiosincràtic de la regulació valenciana derivada del fet que, a diferència d'altres territoris, al País Valencià hi ha, com és ben sabut aquesta diferenciació entre àrees valenciano-parlants i parts del territori on la llengua habitual ha estat i és en l'actualitat únicament el castellà.

Al capdavant, el Decàleg d'Ares de "Criteris d'ús del Valencià en l'Àmbit Administratiu de la Generalitat Valenciana" és un text que, malgrat el seu caràcter manifestament limitat i poc ambiciós, resulta perfectament útil per donar uns


indicadors consistents i útils respecte de com han d'actuar el govern i l'administració valencianes en l'exercici diari de les seues atribucions pel que fa a la qüestió lingüística. Té, o tenia, l'avantatge que va estar poc qüestionat respecte del seu contingut, si més no pel fet que va estar generat i posat en pràctica per un govern del Partit Popular, tradicionalment menys agosarat respecte d'aquestes qüestions. Com és evident, però, el fet que no fóra un instrument normatiu, sinó una mera recomanació, i la realitat fefaent que el nivell de compliment de les directrius que s'hi contenien no va ser ni molt menys absolut, llevaren pressió sobre la qüestió. A més, la falta de normativitat expressa del document va impedir qualsevol impugnació del que, en el seu cas, es manifestava mitjançant pràctiques informals més o menys ambicioses que, al remat, no generaven massa problemes precisament perquè als àmbits i localitats més potencialment conflictives no es va dur a terme mai una aplicació estricta del document.

De fet, va ser un govern de signe polític diferent, el que va eixir del pacte del Botànic després del canvi de majories polítiques produït a les eleccions de maig del 2015, el que va proclamar institucionalment la Declaració d'Ares, amb una Declaració de Ratificació aprovada pel Consell de la Generalitat el 4 de desembre de 2015, en què s'hi indica que «(d)otze anys després que el poble del Maestrat acollira aquella Comissió Interdepartamental, el Consell [...] recupera aquella declaració i la ratifica precisament per a fer efectius els drets de les persones a expressar-se i viure en valencià i deixar palés el compromís de l'Administració de la Generalitat amb aquest dret».

Potser una aplicació decidida d'aquestes directrius, a partir de l'impuls polític als diferents departaments del Consell, si haguera estat ambiciosa, haguera bastat per produir molts resultats i haguera evitat la politització de la qüestió, en utilitzar uns criteris i unes pautes ja aprovades pel Partit Popular i les majories polítiques anteriors. El nou govern valencià, però, va preferir, legítimament i dins l'àmbit i les possibilitats que li dóna la LUEV i a més fent cas al mandat exprés de l'art. 27 LUEV de fer una regulació reglamentària d'aquesta qüestió, redactar un reglament detallant i desenvolupant amb molta més ambició els usos institucionals i administratius d'ambdues llengües oficials, però sobretot del valencià, dins l'Administració Valenciana. Encara que en fer-ho va continuar, com

podrem veure, emprant la lògica que embastava la Declaració d'Ares, així com el marc normatiu derivat tant de la LUEV com de la jurisprudència tradicional dels Tribunals Suprem i Constitucional respecte de les possibilitats existents en matèria d'autoorganització i d'usos lingüístics, el fet d'aprovar els criteris mitjançant una norma reglamentaria va permetre que es reobria (o, en realitat, que s'obria per primera vegada judicialment respecte d'aquesta qüestió) una batalla política i judicial que encara es manté.





Quarta part
**EL DECRET 61/2017 SOBRE USOS
INSTITUCIONALS
I ADMINISTRATIUS DEL VALENCIÀ**

Després de dos anys de govern de coalició PSPV-Compromís a la Generalitat Valenciana, al maig de 2017, el Consell va aprovar el Decret 61/2017, de 12 de maig, del Consell, pel qual es regulen els usos institucionals i administratius de les llengües oficials en l'Administració de la Generalitat³. Com ja s'ha dit i tindrem ocasió de comentar, aquesta producció, per primera vegada⁴, d'un text jurídic amb vocació veritablement normativa, coherent i complet, a partir del que la LUEV disposa al seu art. 27 i fent ús de les competències en matèria d'autoorganització i lingüístiques de les quals el Consell disposa segons tant la Constitució espanyola com l'Estatut d'Autonomia de la Comunitat Valenciana, ha estat l'objecte d'una considerable contestació política i també jurídica, en un conflicte legal i jurisprudencial del que encara no tenim solució final. La qual cosa és cridanera al menys per dos raons: d'una banda, perquè el text es manté dins la línia del que preveia la LUEV i, molt especialment, segueix l'estela de la Declaració d'Ares, que no va tindre aquesta contestació; i, d'altra banda, perquè per primera vegada s'ha trencat el consens sobre com desenvolupar en aquest punt la LUEV i alguns dels seus elements essencials, com és la consideració del valencià com «llengua pròpia» de les Administracions i institucions valencianes, un reconeixement que hi havia estat fins i tot introduït l'any 2006 a l'Estatut d'Autonomia de la Comunitat Valenciana, apareixent posicions polítiques i jurídiques que entenen, i ho batallen fortament, que pràcticament cap preeminència del valencià, ni per raons de ser llengua pròpia, ni per compensar la minorització, ni per raons de normalització, ni tan sols perquè així ho sembla disposar expressament la legislació vigent i fins ara inqüestionada (la LUEV), estaria justificada.

Com és evident, aquestes novetats s'expliquen també per raons alienes a la situació valenciana, a més de per la batalla política derivada del canvi de

³ Publicat al Diari Oficial de la Generalitat Valenciana nº 8046 de 23 de maig de 2017.

⁴ Abans de la publicació de la norma, només teníem algunes referències fragmentàries a algunes qüestions menors a l'Ordre d'1 de desembre de 1983, de la Conselleria d'Educació i Ciència, sobre l'ús de les llengües oficials en la toponímia, en la senyalització de les vies de comunicació i en la retolació dels serveis públics en l'àmbit territorial de la Comunitat Valenciana i al Decret 220/2014, de 12 de desembre, del Consell, pel qual s'aprova el Reglament d'Administració Electrònica de la Comunitat Valenciana.

govern a la Generalitat Valenciana. Certs canvis a la jurisprudència constitucional i del Tribunal Suprem, particularment a partir de la STC 31/2010 sobre la constitucional de l'Estatut d'Autonomia de Catalunya (Milian i Massana: 2010; Muro i Bas: 2010) impacten de manera indubtable sobre una situació, la valenciana, que malgrat no ser en si mateixa probablement particularment complicada, es veu arrossegada inevitablement per les derivades d'un conflicte, el que confronta l'Estat espanyol i la Comunitat Autònoma de Catalunya, com a mínim, des de la data de l'esmentada sentència. De la mateixa manera que, de vegades, algunes de les obertures i possibilitats que han aparegut al nostre sistema jurídic ho han estat gràcies a la tasca feta per d'altres Comunitats Autònomes (i particularment Catalunya i Euskadi) i això havia permés a la Comunitat Valenciana traure profit d'avanços consolidats per altres, en aquest cas, si més no, una sèrie de reinterpretacions restrictives que tenen a veure amb la situació a Catalunya es projecten sens dubte també sobre el cas valencià, amb unes institucions de l'Estat, incloent-hi els tribunals Suprem i Constitucional, molt més reticents a acceptar determinades manifestacions d'autogovern i autoorganització en clau lingüística del que havia estat la norma fins ara. Aquesta evolució, d'altra banda, és extraordinàriament paradoxal, si tenim en compte que l'any 2001 l'Estat espanyol va ratificar la Carta europea de les llengües regionals o minoritàries, tractat internacional que configura el dret d'utilitzar una llengua minoritària en la vida pública de conformitat amb els principis continguts en el Pacte internacional de drets civils i polítics de les Nacions Unides i al Conveni del Consell d'Europa per a la protecció dels drets humans i de les llibertats fonamentals (Agirreazkuenaga Zigorraga; 2006; pel que fa al seu impacte sobre el País Valencià, vegeu Ochoa Monzó: 2006). Aquest instrument internacional, de gran importància, en principi hauria d'obligar l'Estat espanyol i les seues institucions a ser més flexibles front certes manifestacions indubtablement adreçades a garantir aquesta possibilitat d'ús efectiu, així com hauria de permetre polítiques de lluita contra la minorització lingüística més ambiciosos. Tanmateix, i pel que fa a l'evolució política i jurisprudencial a Espanya durant els últims anys, sembla que l'evolució que es pot detectar és més bé en sentit contrari, per les raons ja exposades.

Respecte del contingut del Decret 61/2017, és manifest des d'un primer moment, en canvi, que el text s'empara en aquesta visió i interpretació de la legislació vigent proactiva i tendent a restaurar un nivell d'ús efectiu del valencià equivalent al del castellà i plenament normalitzat, situació que està lluny de donar-se en l'actualitat i que, a partir d'aquestes consideracions, i recordant a l'exposició de motius tant la Carta Europea com els preceptes del vigent Estatut d'Autonomia (art. 6 EACV, al que ja ens hem referit) i la LUEV, donen una particular importància a la tasca de les institucions per la recuperació del valencià (Ramallo Fernández, 2010). En aquest sentit, entén l'art. 27 LUEV com un mandat d'impuls i promoció de la llengua pròpia mitjançant la regulació reglamentària corresponent, per exemple. Interessantment, i com ja hem vingut comentant, l'Exposició de Motius del Decret fa també esment al Decàleg d'Ares del Maestrat, deixant palesa la seua inspiració en el document. En tot cas, el document marca de manera clara la seua intenció d'anar més enllà, suposar un veritable punt d'inflexió i aprovar per primera vegada una regulació completa i coherent que tinga vigència jurídica, siga obligatòria per l'Administració valenciana i permeta complir amb eixos objectius de recuperació del valencià marcats pel marc jurídic vigent. Encara que aquesta és la novetat essencial del document, la seua vocació jurídica de regulació d'usos lingüístics i protecció dels drets lingüístics (art. 1 DUL) per tota la Generalitat i el seu sector públic instrumental (art. 2 DUL) dins l'àmbit territorial valencià (art. 3 DUL), el document també aspira a desenvolupar amb més detall, encara que com veurem la major part dels casos fonamentant-se en solucions molt properes a les de la Declaració d'Ares del Maestrat, les diferents situacions possibles, donant una solució normativa concreta. Per aquesta raó, pensem que pot resultar interessant agrupar les seues previsions, al igual que hem fet amb la Declaració d'Ares, en tres grups: (1) Identificació del valencià com a llengua única d'ús i comunicació interna per defecte de les institucions valencianes, (2) determinacions que estableixen la preferència del valencià en les comunicacions generals de les institucions de la Generalitat valencià adreçades als ciutadans, i (3) mesures per garantir els drets dels ciutadans castellano-parlants.

1. Identificació del valencià com a llengua única d'ús i comunicació interna per defecte de les institucions valencianes. Es tracta d'una conseqüència de la consideració del valencià com llengua pròpia a l'Estatut i la LUEV, que l'art 4 DUL considera que en conseqüència ha de convertir el valencià en llengua destacada, d'ús normal i general al si de l'Administració valenciana. Tanmateix, les conseqüències d'aquesta interpretació, com veurem, no són tan diferents de les contingudes a la Declaració d'Ares i, de fet, inclouen més o menys els mateixos elements: imatge i identitat corporativa exclusivament en valencià, així com les denominacions dels òrgans i organismes (art. 8 DUL), retolació informativa interior i exterior en valencià dins l'àmbit de predomini lingüístic valencià (art. 9.1 DUL), actuacions internes de la Generalitat sempre en valencià (art. 10 DUL), per a la qual cosa s'haurà de garantir que el programari informàtic en funcionament a la Generalitat o que directament s'hi elabore puga funcionar no només en castellà sinó també en valencià (art. 11 DUL). D'altra banda, aquest deure d'emprar el valencià sempre a les comunicacions s'estén també a les comunicacions amb les institucions estatutàries (art. 23 DUL), com també expressava ja la Declaració d'Ares, així com amb les entitats locals del territori lingüístic de predomini del valencià (art. 24.1 DUL) i les comunicacions amb qualsevol altra administració o corporació pública amb seu a la Comunitat Valenciana, incloent l'Administració de Justícia (art. 25) i amb les Administracions públiques del "mateix àmbit lingüístic que el valencià" (art. 26 DUL). Aquesta obligació d'enviament només en valencià també s'aplica en àrees de domini lingüístic valencià a les notificacions en procediments administratius quan el ciutadà no haja manifestat preferència (art. 12 DUL, que com es pot veure coincideix exactament amb l'aproximació de la DAGVA), la qual cosa s'estén de nou a les notificacions a ciutadans de fora de la Comunitat Valenciana però residents a "Comunitats Autònomes pertanyents al mateix àmbit lingüístic que el valencià". D'altra banda, el sistema de registres funcionarà en valencià per ser la llengua pròpia de la Generalitat (art. 15.1 DUL), així com les certificacions, per defecte, es faran també en valencià (art. 15.2 DUL); i l'atenció a la ciutadania es farà inicialment en valencià cas que no hi haja expressió de llengua per part dels ciutadans (art. 16 DUL), així com en l'ordenació dels instruments automatitzats o telemàtics la primera opció haurà de ser en valencià (art. 17 DUL). La preeminència del valencià també ha d'arribar a la

retolació de carreteres, camins, estacions d'autobusos, dependències i serveis d'interés públic que depenen de les entitats locals valencianes, quedant exceptuades només les situades a àrees de predomini lingüístic castellà (DF2ª DUS, que modifica en aquest sentit l'article 1 del Decret 145/1986, sobre senyalització de vies i serveis públics en l'àmbit territorial de la Comunitat Valenciana). Els convenis administratius també s'hauran de redactar en valencià (art. 21 DUL). Per últim, i de nou de manera coincident amb el que ja establia la Declaració d'Ares, les intervencions públiques d'autoritats i càrrecs directius de l'administració de la Generalitat hauran de procurar fer-se en valencià, però deixant expressament llibertat d'expressió lingüística, per la qual cosa s'ha d'entendre que és una mera recomanació (art. 27.1 DUL). De fet, en aquest punt, i seguint les recomanacions del Consell Jurídic Consultiu de la Comunitat Valenciana, el reglament finalment accepta que no pot imposar l'ús del valencià, entre d'altres coses per la clara Sentència del Tribunal Suprem de 24 de maig de 1999, que considera que aquest element en forma part, en efecte, de la llibertat d'expressió. Per contraposició al que contenia la Declaració d'Ares del Maestrat, a més, no s'inclou en aquesta recomanació de vehicular les intervencions públiques en valencià al personal administratiu de la Generalitat.

2. Preferència del valencià en les comunicacions generals de les institucions de la Generalitat valencià adreçades als ciutadans, De la mateixa manera que ja passava a la Declaració d'Ares del Maestrat, les mesures derivades de la preeminència del valencià per ser llengua pròpia es complementen amb mesures de preferència on, en canvi, el castellà també hi apareix. És el cas de les notificacions a ciutadans de l'àmbit de preeminència lingüística castellana, que es faran en valencià i castellà (art. 24.2 DUL) o les comunicacions amb d'altres administracions públiques, que també es faran en les dues llengües (llevat de les que comparteixen àmbit lingüístic amb el valencià) (art. 26 DUL), sense que el Decret expresse cap preferència sobre quina llengua ha d'anar primer. També hauran de ser bilingües, però en aquest cas el valencià hi haurà de figurar en primer lloc i de forma destacada, tots els impresos, formularis i models oficials (art. 13 DUL). Els fulls, cartells i avisos informatius o divulgatius, així mateix, hauran de ser sempre,

almenys, en valencià (art. 18.1 DUL), així com les campanyes de publicitat institucional que no es facen a l'exterior de la Comunitat valenciana o en les que no hi concòrreguen raons especials per fer-les en altres llengües (arts. 18.3 i 18.4 DUL). Les publicacions en web hauran de ser també com a mínim en valencià i aquesta n'ha de ser l'opció per defecte (art.19 DUL). També les publicacions de la Generalitat hauran d'emprar el valencià com a llengua d'ús normal i, en tot cas, garantir que els elements fixos que les integren siguen sempre en valencià (art. 18.2 DUL). D'altra banda, les escriptures públiques atorgades per la Generalitat ho seran en valencià llevat que l'altra part les sol·licite en castellà. (art. 22 DUL). Una novetat important en aquests nous continguts de preferència en favor del valencià són les mesures en matèria de contractació pública (art. 20 DUL) que preveu tant l'obligació de la Generalitat de fer els processos de selecció en valencià, els contractes per defecte en valencià com també la possibilitat d'introduir als plecs l'obligació del contractista d'utilitzar el valencià en les seues relacions amb l'Administració i garantir atenció als ciutadans en valencià o el fet d'obligar a lliurar tots els projectes, estudis o anàlegs, al menys, en valencià (art. 20.2 DUL). Igualment, els convenis administratius amb institucions no valencianes o de l'àmbit lingüístic hauran de ser, també, en valencià.

3. Mesures per garantir els drets dels ciutadans castellano-parlants. Per últim, el decret també garanteix els drets lingüístics dels castellano-parlants, com ja feia el model de la Declaració d'Ares del Maestrat, establint les diferències ja esmentades en la regulació de les notificacions i comunicacions amb ciutadans que viuen a les àrees de domini lingüístic castellà, que no seran només en valencià sinó bilingües (art. 12.2 DUL), al igual que quan hagen de tindre efecte fora de la Comunitat Valenciana (art. 12.3 DUL) i mesures addicionals, com permetre la retolació també en castellà a aquests territoris (art. 9.2 DUL), la possibilitat de demanar còpia dels documents en castellà (art. 14) o certificats en aquesta llengua (art. 15.2 DUL), així com el canvi de llengua en la informació als ciutadans quan així es demane (art. 16.1 DUL).

D'altra banda, el Decret 61/2017 té al seu primer Títol, així com en forma de disposicions addicionals, una sèrie de previsions de tipus genèric que incideixen

sobre diferents elements a tindre també en consideració, des de reiterar el fet que la normativa lingüística del valencià correspon a l'Acadèmica Valenciana de la Llengua, com per altra banda determina amb claredat la llei d'aquesta institució (art. 5 DUS) al reconeixement de la necessitat de fer per part de la Generalitat un ús no sexista del llenguatge (art. 6 DUS), passant per les accions de la Generalitat Valenciana per normalitzar la llegua de signes (DA1ª DUS) a les obligacions de les administracions públiques valencianes per formar els seus treballadors en quant a llurs capacitats lingüístiques (DA 2ª DUS). D'altra banda, la Disposició Transitòria Única de la norma expressa que el canvi de rètols i material es farà de manera natural, a mesura que calga substituir el que estiga sent emprat en l'actualitat. I, per últim, potser paga la pena recordar que, com sempre des de la LUEV, totes les referències fetes en aquest Decret o en la normativa de desenvolupament als municipis de predomini lingüístic valencià o castellà s'han d'entendre segons el respectius llistats de municipis dels arts. 35 i 36 LUEV.

Si analitzem els continguts concrets del Decret 61/2017 i els comparem amb els que eren les pautes i directrius aprovades en 2003 a la Declaració d'Ares del Maestrat i pacíficament assumides al si de la Generalitat valenciana, encara que no com obligacions jurídiques estrictes i amb un grau d'incompliment notable, la veritat és que hi ha poques diferències substancials. La referència a l'obligatorietat de fer ús del valencià per part dels prestadors de serveis públics queda més desenvolupada i concretada, i s'hi afegixen algunes normes addicionals en matèria de contractació pública, sens dubte aprofitant el fet que les noves directives europees permeten més marge per introduir clàusules socials a la contractació, d'una banda. D'altra, a les notificacions i enviaments a ciutadans que viuen a àrees de domini lingüístic valencià, a la nova regulació, han d'estar en ambdues llengües, però ja sense indicar-se, com feia la Declaració d'Ares, que en eixe cas primer ha d'anar la versió en castellà. La resta de noves especificacions són en realitat, si més no, concrecions i actualitzacions de criteris que ja es podien entendre integrats a les directrius anteriors (per exemple, és el cas de les previsions sobre el programari informàtic). També suposa una novetat, encara que afecta més a les relacions interadministratives i a ciutadans de fora del territori valencià més

que als drets lingüístics dels valencians, la referència a la utilització del valencià per enviar notificacions o enviaments a d'altres administracions públiques de l'àmbit lingüístic compartit. En tots eixos casos, però, i en el fons, estem davant addicions relativament reduïdes respecte del que era el contingut ja decantat per les Directrius de la Declaració d'Ares. D'altra banda, les regles del Decret 61/2017 són menys ambicioses que aquesta darrera pel que fa a la pretensió de vehicular en valencià les intervencions públiques dels responsables de la Generalitat, no només perquè no fan extensiva aquesta indicació a tècnics o d'altres treballadors públics encara que tinguen funcions de responsabilitat (caps d'àrea o de servei, per exemple) sinó també i sobretot perquè, a més, deixen clar que en aquest punt no hi ha cap obligació i que el dret a la llibertat d'expressió i a la tria de l'idioma en què cada ciutadà vol expressar-se, també els càrrecs públics, ha de primar. Llavors, es tracta més bé d'una simple recomanació.

Malgrat la relativa prudència de la normativa i el seu caràcter continuista, com ha quedat acreditat amb la comparació amb les directrius anteriors ja existents des de 2003, l'aprovació del Decret 61/2017, per les raons ja comentades, ha revifat el debat no només polític sinó també jurídic sobre aquestes qüestions i, essencialment, sobre fins quin punt pot arribar una Comunitat Autònoma, en aquest cas la Comunitat Valenciana, a l'hora de determinar en ús de la seua autonomia els seus usos lingüístics interns i institucionals per tal d'afavorir, entre d'altres objectius, la normalització i dignificació en els usos d'una llengua clarament minoritzada, objectiu compatible amb la Constitució i, a més, explícitament establert tant a l'Estatut d'Autonomia com a la LUEV i, d'altra banda, recolzat en els tractats internacionals que com la Carta Europea generen obligacions ver els Estats signataris, com ara el Regne d'Espanya. En la actualitat, i després de recursos i sentències d'instància, ja podem més o menys ser conscients de quins són els paràmetres jurídics i els límits en que es desenvolupa aquesta controvèrsia, així com la seua significació, encara que no tenim de moment una solució definitiva en Dret, que haurà d'esperar a que les últimes instàncies jurisdiccionals i potser fins i tot el Tribunal Constitucional, es pronuncien sobre el particular. Anem a cloure aquest treball amb l'explicació d'aquest debat jurídic i el marc en què està plantejat.



Cinquena part

**LA DISCURSIÓ JURÍDICA SOBRE LES
POSSIBILITATS D'UTILITZACIÓ PREFERENT
DIFERENCIADA DEL VALENCIÀ PER ACONSEGUIR
LA SEUA NORMALITZACIÓ A LA LLUM DE LES
PREVISIONS DEL DECRET 61/2017 I DELS
RECURSOS JUDICIALS QUE L'HAN AFECTAT**

Front les previsions del Decret 61/2017, i malgrat el fet que, com hem vist, els seus continguts coincideixen substancialment amb el que havien estat les regulacions tradicionals aprovades i emprades des de fa anys a l'administració valenciana, la major part de les quals no havien generat problemes en la seua aplicació pràctica, tant l'Advocacia de l'Estat, com un sindicat, una associació en defensa del castellà i dos diputats del Partit Popular van interposar recurs directe contra al reglament aprovat. Com a conseqüència d'aquests recursos, d'una notable bel·ligerància contra els continguts de la norma fins i tot en el cas de l'Advocacia de l'Estat o dels diputats del Partit Popular i que qüestionen no només les novetats de la regulació sinó també la plasmació regulatòria dels consensos i pràctiques anteriors, el Tribunal Superior de Justícia de la Comunitat Valenciana ha dictat fins quatre sentències al llarg de 2018 anul·lant parts substancials de la normativa, en concret onze articles inicialment als que s'hi afegí després la nul·litat de dos articles més (SSTSJ 319/2018, de 17 de juliol de 2018; i 322/2018, 330/2018 i 333/2018, totes de 19 de juliol de 2018). En general, aquestes sentències fan una lectura molt estricta dels drets lingüístics individuals, deixant molt poc de marge per l'establiment de diferenciacions en l'ús de les llengües (fins i tot per als casos en què la diferència és al remat inevitable, com en decidir l'ordre de presentació de les llengües o de la seua utilització en l'atenció al ciutadà, que necessàriament s'ha de fer primerament bé en una llengua, bé en una altra) que consideren atenedibles i justificables a partir d'una anàlisi de proporcionalitat derivada directament més de la Constitució que de les previsions de la LUEV, que malgrat no haver estat mai recorreguda i ser un instrument legal que va generar un gran consens sembla no ser un paràmetre normatiu atenedible per establir la legitimitat i proporcionalitat de certs objectius regulatoris. Un element essencial al raonament del TSJCV és, sistemàticament, el caràcter bilingüe de la Comunitat Valenciana, del qual extrau conseqüències molt limitadores pel que fa a l'abast possible de l'acció regulatòria de la Generalitat Valenciana en la matèria.

En general el Tribunal considera contraris a Dret pràcticament tots els preceptes que estableixen una preferència en favor del valencià. Així, són anul·lats els preceptes que disposen l'obligació d'iniciar la comunicació en valencià amb

els particulars perquè entenen els jutges de la secció que, donat que el castellà també és llengua co-oficial, una imposició d'inici de la interacció en valencià "en tota circumstància i sense justificació coneguda" seria contrària a la doctrina del Tribunal Constitucional, que a partir de la lectura que fan de la STC 31/2010 sobre l'Estatut de Catalunya entenen que ha d'interpretar-se en el sentit de considerar inconstitucional qualsevol ús preferent d'una llengua que siga imposat per una norma en detriment d'una altra llengua oficial.

De manera coherent amb aquesta posició, i amb una sorprenent visió restringidíssima del que són les capacitats i atribucions que, en Dret, se'n deriven del principi d'autonomia, la sentència també anul·la la regulació sobre retolació informativa d'instal·lacions i dependències de la Generalitat, que la norma preveia com exclusivament en valencià per les àrees de predomini lingüístic valencià amb la possibilitat d'utilització de les dos llengües per les àrees de predomini lingüístic castellà, en entendre que la regulació "no preserva l'equilibri entre les dos llengües oficials" i, implícitament, entendre també que eixe desequilibri no seria proporcional ni justificat per les finalitats legals legítimes expressades a l'Estatut d'Autonomia i la LUEV. Per contra, a judici dels magistrats, una regulació com la que entenen contrària a Dret suposa obligar els ciutadans a conèixer el valencià, segons el seu punt de vista, la qual cosa no és constitucional.

En aquesta mateixa línia, el Tribunal tampoc no considera emparat per l'autonomia organitzativa de què gaudeix la Generalitat valenciana ni per les consideracions de foment de les llengües en situació com la valenciana de la Carta Europea, la Constitució Espanyola, l'Estatut d'Autonomia i la LUEV el fet d'establir que les comunicacions internes siguen fetes en valencià. Per prendre aquesta decisió, el Tribunal considera que les Administracions públiques i potser també els empleadors privats, sorprenentment, no disposen de capacitat per establir aquets tipus de regles donat el fet que gran part dels empleats públics, segons les seues consideracions (que no quantifiquen) "no té legalment l'obligació de conèixer el valencià". Segons la doctrina del tribunal, que cal entendre només limitada a qüestions lingüístiques, una norma d'organització de la feina no pot imposar a un treballador adquirir un coneixement o destresa que no

tinga prèviament una obligació legal de conèixer. Per aquesta qüestió, el Tribunal atorga gran importància al fet que la normativa no excloga d'aquesta obligació les comunicacions en la part del territori valencià predominantment castellano-parlant. En les seues pròpies paraules (en castellà, en l'original, perquè totes aquestes sentències del TSJCV han estat redactades en aquesta llengua) "las actuaciones internas, también en esos casos, porque nada se salva en el precepto, se redactarán en valenciano". A judici de la sentència, una normativa com la impugnada estaria proscriuint el castellà, la qual cosa no és acceptable "perquè ha de ser permés també utilitzar aquesta llengua oficial i normal en totes les administracions públiques". Des d'aquest punt de vista, tampoc l'obligació de fer les escriptures per defecte en valencià seria admissible, per la qual cosa també s'anul·la (a la segona tanda de sentències sobre aquesta matèria) l'art. 22 del Decret que així ho determinava. De nou en aquest punt es pot considerar que el TSJCV va més enllà del que és necessari. Com molt bé assenyala i recorda el Dictamen del Consell Jurídic Consultiu, cal tindre en compte que tant la LUEV com la Llei 39/2015 del Procediment Administratiu Comú estableixen l'obligatorietat de la redacció, en tot cas, en castellà dels dits documents, amb independència que puguen ser redactats també en valencià, quan han de fer-se servir fora, al igual que passa amb convenis i contractes. Que la norma valenciana establisca que hauran de fer-se en valencià no tindria que interpretar-se com que exclou aquesta possibilitat i podria perfectament entendre's com no problemàtica.

Tampoc la regulació sobre publicacions o publicitat institucional, malgrat ser matisada i condicionada a qüestions d'oportunitat, es considerada admissible per la secció quarta del TSJCV. Sense massa explicacions, declara que el fet de preveure només per al valencià que aquesta llengua haja de ser sempre present, llevat de les excepcions previstes a la norma, en els cartells, mentres no es preveu una regla equivalent per el castellà, aniria contra el "règimen de co-oficialitat" que es deriva de la Constitució, l'Estatut d'Autonomia i la LUEV. Com ben assenyala respecte d'aquest punt el Consell Jurídic Consultiu al seu

⁵ Aprovat pel Ple del 8 de març de 2017.

Dictamen 2017/0165 sobre la regulació en qüestió⁵, del sentit general del precepte i dels termes emprats no queda exclòs l'ús del castellà en la redacció de les citades publicacions i publicitat, per la qual cosa resulta molt curiós que la decisió del TSJCV siga la que és, de forma tan contundent.

Com es pot veure, en essència, el tribunal liquida totes les preferències establides en favor del valencià a la normativa, fins i tot aquelles que no són incondicionals o estan matisades (utilització inicial del valencià en la informació als ciutadans, publicitat institucional i publicacions, que preveuen excepcions justificades i en cap cas exclouen el castellà) o són manifestacions molt evidents i directes de la capacitat d'autoorganització de qualsevol entitat (determinar la denominació de les institucions i indicacions diverses, però sobretot el règim lingüístic del treball intern, no de cara als ciutadans).

En canvi, i paradoxalment, sí accepta la preeminència del valencià establerta al sistema de notificacions previst, on la versió en valencià va en primer lloc, en entendre que no es pot considerar que no complisca allò determinat per la legislació bàsica estatal en la matèria. Igualment, considera adequada la regulació del sistema d'expedició de certificats inicialment en valencià i només en cas de petició del certificat en castellà en aquesta llengua. Nogensmenys, ha de ser assenyalat que el Tribunal interpreta que una petició per part d'un ciutadà o la iniciació d'un procediment a instància de part en castellà, a judici del tribunal, ha de considerar-se equivalent a la sol·licitud de rebre a partir d'eixe moment les comunicacions següents en aquesta llengua, element interpretatiu aliè a la comprensió tradicional del paper canònic de la jurisdicció contenciós-administrativa que no estiga del tot clar fins quin punt, siga raonable o no, obliga a la Generalitat valenciana, donat que va més enllà del que diu explícitament la norma. S'ha de recordar, però, que aquesta advertència de la Sentència és en aquest punt coincident amb el Dictamen del Consell Jurídic ja esmentat sobre el Decret, que també va assenyalar que, independentment que l'administració actue inicialment en una o altra llengua, ha d'estar atenta als fets dels particulars que manifesten l'opció lingüística (per ex. a la llengua emprada per l'interessat) i actuar en conseqüència.

En tot cas, resulta ben curiós que un règim de preferència del valencià que té efectes directes sobre ciutadans concrets i que, a més, no és qüestió interna sinó externa i, per tant, poc vinculada a les possibilitats d'autoorganització, siga acceptat quan la resta de preferències no ho han estat. La raó és jurídica, perquè sobre aquesta qüestió, per la seua importància per als ciutadans, sí hi ha legislació bàsica estatal que ja ha restringit, delimitat i limitat el que poden fer o no les normes autonòmiques en aquesta matèria. En relació amb esta qüestió l'article 13.c) de la Llei 39/2015 reconeix per exemple explícitament als ciutadans el dret «(a) utilitzar les llengües oficials en el territori de la seua comunitat autònoma, d'acord amb el que preveu en aquesta Llei i en la resta de l'ordenament jurídic», i l'article 15.2 de l'esmentada Llei disposa que "(e)n els procediments tramitats per les Administracions de les comunitats autònomes i de les entitats locals, l'ús de la llengua s'ajustarà al que preveu la legislació autonòmica corresponent" (Nogueira López: 2017). Hom podria deduir que el TSJCV es veu obligat a acceptar regles de preeminència en principi més problemàtiques, en tant que poden afectar a ciutadans concrets en les seues interaccions amb les Administracions públiques, senzillament, perquè no hi té més remei, donat que la legislació bàsica estatal ja fa anys que va deixar el tema clos. En canvi, en tots els àmbits on no ha hagut una expressa acceptació de les possibilitats d'autoorganització autonòmica per la norma estatal bàsica (que en són molts, justament perquè la funció d'una norma estatal bàsica no és aquesta) aprofita per fer una "ponderació" pròpia que substitueix a la del legislador valencià (LUEV) sense cap moderació per imposar la seua particular visió de la qüestió, manifestament contrària a la promoció del valencià com llengua d'ús normal i habitual al si de l'Administració.

Per raons semblants, per exemple, s'accepta el règim de comunicació amb altres òrgans o els ens locals (a la primera de les sentències) o la preferència del valencià als formularis i impresos oficials. Es tracta, en tots casos, de situacions ja resoltes de manera més o menys consolidada per la legislació bàsica i la jurisprudència que se'n dedueix. I com que totes aquestes instàncies ho han fet amb un enteniment més flexible, ampli i generós del marc constitucional que el que té el tribunal, deixant clar que una regulació com la valenciana és possible, resulta complicat per al TSJCV anul·lar també uns preceptes que compleixen

sense dubtes amb la legislació bàsica estatal. La pregunta pertinent és si resulta possible i coherent per un Tribunal limitar molt més, respecte de manifestacions que incideixen molt menys en la vida i drets dels ciutadans, la capacitat d'autoorganització de les Administracions públiques i d'atendre d'altres finalitats legítimes (com ara, la de promoció i foment de la llengua pròpia), que el que la pròpia legislació bàsica ha considerat que ha de ser el límit en matèria de notificacions. Qualsevol anàlisi de proporcionalitat com el que fa constantment la sentència per deduir directament de la Constitució espanyola limitacions a les possibilitats d'acció de la Generalitat que van molt més enllà del que les lleis vigents, tant les bàsiques estatals com la LUEV, assenyalen i del text estricte de la pròpia Constitució constantment i reiterada invocada, hauria de tindre en compte aquest element i ser molt curós en no anar més enllà del que és una anàlisi de constitucionalitat estricta i coherent amb les possibilitats ja reconegudes i consolidades en d'altres àmbits.

Pel que fa a elements adlaticis del text, que van una mica més enllà de l'estricta regulació dels usos lingüístics referits al quefer administratiu de la Generalitat valenciana, les anul·lacions són també la norma. Així, el TSJCV entén contrari a Dret el fet que el Decret 61/2017 atorgue validesa fora del territori de la Comunitat Valenciana als documents o notificacions de la Generalitat valenciana fets i emesos en valencià, fins i tot en el cas dels casos previstos per la norma, que es limiten a l'àmbit lingüístic compartit pel valencià, en la que era una de les (poques) novetats de la regulació. En aquest punt, les SSTJCV, a més de tindre al seu favor les habituals consideracions crítiques sobre la inadequada ponderació i oportunitat que en general estimen respecte del Decret, apunten també a una raó purament normativa i de jerarquia normativa interna, donat que és cert que la literalitat de la LUEV diu, com ja hem assenyalat, que "es redactaran en castellà les còpies o certificacions d'aquells documents que hagen de sorgir efecte fora del territori de la Comunitat Valenciana». En principi, doncs, la discussió sobre la incorrecció jurídica de la regulació reglamentaria feta pel Consell, en aquest punt, és menys complexa i resulta més senzill entendre l'anul·lació. Cal deixar constància, però, que en aquest punt hi ha qui apunta, com per exemple ho fa el vot particular que van emetre les conselleres Asunción Ventura Franch i Margarita Soler Sánchez al el Dictamen 2017/0165 del

Consell Jurídic Consultiu de la Comunitat Valenciana, que les novetats incorporades a la Llei 39/2015, del Procediment Administratiu Comú en matèria de possibles efectes extraterritorials d'algunes actuacions administratives en llengua pròpia compartida per diversos territoris obliguen a una interpretació del vell precepte de la LUEV adaptada a eixa nova regulació bàsica estatal que fins i tot podria ser compatible també amb el règim legal estatal bàsic anterior a eixa norma (Tolivar Alas: 2006). Per últim, cal afegir també que aquesta lectura atenta del que efectivament preveu la LUEV en aquest punt és cridanerament absent a la resta d'anul·lacions.

Una altra novetat, les disposicions referides a la contractació pública, també és entesa com discriminatòria, declarant que els contractistes també tenen drets lingüístics (i no només els ciutadans) que han de ser respectats i que s'entén que quedarien violats per obligar-los a relacionar-se amb l'administració o amb els ciutadans en valencià i, sorprenentment, perquè la sentència considera que la matèria relativa a contractes del sector públic és en la seua totalitat "competència estatal, no autonòmica" (*sic*), sense que segons el criteri de la secció quarta del TSJCV hi quede espai algú per la regulació autonòmica, ni tan sols quan hi haja possibilitats de desenvolupament de la norma estatal clares, adequació als criteris que tant les Directives europees de contractes com la pròpia norma estatal accepten per incloure clàusules socials a la contractació... i fins i tot clares competències pròpies i exclusives de les Comunitats Autònomes que hi poden incidir respecte del que, per altra banda, no es sinó legislació bàsica estatal, que en cap cas ha de poder considerar-se que esgoti tot el possible ventall regulatori. En aquest sentit, a més, s'ha de tindre en compte que el Consell Jurídic Consultiu de la Comunitat Valenciana va advertir de la impossibilitat legal d'incloure, als plecs de clàusules administratives particulars i tècniques o documents anàlegs, cap exigència que obligara els licitadors a l'ús del valencià en la documentació que presenten, recomanació que va ser atesa per la Generalitat, de manera que aquesta pretensió va desaparèixer del Decret finalment aprovat, mentre es mantenien altres consideracions que no semblen problemàtiques (que la Generalitat vulga incentivar la utilització del valencià no hauria de ser per se il·legal, ni per descomptat s'acaba d'entendre la raó per la qual és problemàtic que l'administració pública valenciana decidisca rebre determinades

prestacions com els informes o estudis en valencià, de igual manera que l'ús del valencià en la prestació dels serveis públics per part dels contractistes amb la finalitat de garantir la seua normalització i en la mesura que exerciten funcions públiques ha d'entendre's com una situació molt normal). En aquest punt, de nou, fa la sensació que les Sentències hi veuen més problemes a la regulació autonòmica dels que en realitat hi ha.

Per últim, la reforma en matèria de senyalètica local, que imposa que els senyals estiguen necessàriament en valencià en les localitats de predomini lingüístic valencià és il·legal i nul·la a judici del Tribunal perquè, segons el seu criteri, en establir aquesta disposició però no obligar simètricament els municipis a les àrees de predomini lingüístic castellà a tindre la seua senyalètica al menys en castellà hi hauria una discriminació injustificada que, per al TSJCV, es defineix com un "tractament immotivadament desigual". S'ha de dir que aquesta previsió és si més no contradictòria amb la jurisprudència del Tribunal Suprem que fins ara no havia entès que hi haguera problema amb la retolació pública en llengua pròpia (STS de 15 d'octubre de 2002).

Com es pot veure, l'ofensiva contra la normativa és global i completa, i per tancar les seues resolucions, en les darreres tres sentències la nul·litat acaba afectant també l'article 4 del Decret 61/2017, que determinava que el valencià era "llengua destacada, d'ús normal i general al si de l'Administració valenciana" per entendre aquesta formulació, i en particular l'adjectiu "destacada", equivalent a la noció de "llengua preferent" que el Tribunal Constitucional va entendre inconstitucional a la STC 31/2010 referida a l'Estatut català de 2006 i que, per exemple, el Dictamen del Consell Jurídic Consultiu ja havia recomanat eliminar per no donar una pauta interpretativa del reglament en la línia de poder suprimir drets dels castellano-parlants. Segons el criteri del Tribunal, ambdues expressions són equivalents i l'única raó per utilitzar una i no una altra és tractar de circumval·lar la prohibició constitucional d'establir un règim legal i regulatori on hi haja una llengua preferent sobre les altres llengües co-oficials. De nou, a més, entenen particularment greu la pretensió d'atorgar aquest caràcter, ja siga destacat o preferent, a una llengua, el valencià, sobre una altra pel que fa als usos administratius donat el caràcter i la singularitat del bilingüisme a la Comunitat Valenciana (la Sala sembla desconèixer que

al territori valencià hi ha més llengües d'ús habitual entre els ciutadans, encara que no tinguen el reconeixement de l'oficialitat). Amb tot, cal recordar que l'article 4 del Decret valencià qüestionat no només assenyala que el valencià és la "llengua pròpia de l'Administració de la Generalitat i, com a tal, en serà la llengua destacada d'ús normal i general", sinó que també hi afig que tot això és "sense que es puga entendre d'aquesta declaració cap limitació respecte de l'altra llengua oficial", la qual cosa sembla no formar part de la interpretació que fa el TSJCV encara que, de manera prou evident, suposa un reconeixement que cap previsió respecte dels usos en valencià s'ha d'interpretar al Decret com que possibilite deixar sense drets lingüístics els ciutadans que preferisquen utilitzar llengües diferents a aquella identificada a la norma, seguint l'estela de l'EACV i de la LUEV, com pròpia.

Aquesta discussió de fons sobre la possibilitat o no de tindre llengües "destacades" o, segons l'expressió tant de l'Estatut d'Autonomia de la Comunitat Valenciana de 2006 com de la LUEV, una "llengua pròpia" i les conseqüències jurídiques que se'n dedueixen d'aquest caràcter haurà de ser continuada perquè, si bé es cert que la STC 31/2010 ha introduït canvis i restriccions les conseqüències dels quals no estan totalment assentades encara no podem saber del tot quines seran i com es consolidaran (Pla: 2010; Pons i Parera: 2010). Sembla que de moment el TC, a la seua jurisprudència recent (SSTC 31/2010 i 165/2013), considera que "llengua pròpia" seria la "llengua característica, històrica, privativa, per contrast amb la comuna a totes les comunitats autònomes" mentre "llengua preferent" és la que gaudeix d'un règim jurídic que implique la "primacia d'una llengua sobre una altra". Com recorda encertadament el ja esmentat Dictamen 2017/0165 CJCV, a la STC 31/2010 queda clar que "el concepte de llengua preferent és l'únic vedat constitucionalment, en tant que imposa la prescripció d'un ús prioritari d'una de les llengües, en perjuí de l'equilibri inexcusable entre dues llengües igualment oficials i que en cap cas poden tindre un tracte privilegiat, tot això sense oblidar la procedència que el legislador puga adoptar mesures correctores, de protecció o foment tendents a evitar una posició secundària o de postergació que alguna de les llengües poguera tindre". A partir d'aquesta consideració, i des de fa uns anys, estem assistint a una revisió dels límits i possibilitats tradicionals sobre el desplegament de les llengües "pròpies" i, en

concret, respecte de quins són els reconeixements legals que poden tindre o no pel que fa a la seua utilització pels poders públics. Les sentències del TSJCV a les que hem fet referència són un element més d'aquest diàleg, al que també han contribuït pronunciaments del Tribunal Suprem i, molt especialment, del TSJ de Catalunya. Nogensmenys, no es pot considerar que encara hi haja una doctrina clara i fixa. Per exemple, i pel que fa al cas que ens pertoca, les SSTJCV han estat recorregudes per la Generalitat valenciana i, en la mesura en que extremen algunes de les conseqüències jurídiques d'una declinació rígida de la idea que qualsevol diferenciació en favor d'una llengua la converteix en "llengua preferent", la qual cosa estaria prohibida, resultarà molt interessant comprovar fins quin punt les tesis del TSJCV són avalades finalment o no pel Tribunal Suprem.

En aquest sentit, s'ha de tindre en compte que aquesta jurisprudència més recent no és la única existent i que hi ha nombroses sentències que històricament havien reconegut amb naturalitat la possibilitat d'establir regles d'ús prioritari, especialment a l'àmbit intern. Així, per exemple, abans de la STC 31/2010 era jurisprudència que semblava consolidada i s'havia anat decantant per part del Tribunal Suprem, que resultava admissible que per llei autonòmica s'establira en certs supòsits l'ús prioritari de la llengua pròpia si es respectava el model lingüístic constitucional consistent, essencialment, en el dret del ciutadà a utilitzar el castellà (STS de 25 de setembre de 2000 respecte la norma gallega, que arreplega la jurisprudència ja decantada sobre els casos basc i català). De fet, fins i tot la pròpia STC 31/2010 sembla que posa l'accent en el poder de disposició lingüística dels ciutadans i el dret d'aquests a rebre les comunicacions en castellà, que en tot cas "s'ha de fer efectiu sense formalitats o condicions que comportin una càrrega o obligació (STC 31/2010, FJ 23)". A partir d'aquestes consideracions, i tenint en compte que en l'ús intern no queden afectats, per definició, els drets subjectius (Vernet i Llobet i Pou Pujolràs: 2006), una recuperació d'aquesta jurisprudència, que no sembla necessàriament incompatible amb la STC 31/2010 i és, sens dubte, molt més generosa amb les legislacions actualment vigents no només a la Comunitat Valenciana (EACV, LUEV) sinó també a d'altres Comunitats Autònomes, és evident que es podria dur el Tribunal Suprem a conclusions molt diferents sobre el Decret 61/2017 valencià que les que han estat preses pel TSJCV.



BIBLIOGRAFIA

AGIRREAKUENAGA ZIGORRAGA, I. "La carta europea de lenguas regionales o minoritarias del Consejo de Europa como derecho interno", en Pérez Fernández (coord.) *Estudios sobre el estatuto jurídico de las lenguas en España*, Atelier, 105-146, 2006.

BAÑO LEÓN, J.M.; BOIX PALOP, A. "La Administración Pública de la Comunidad Valenciana", en Bassols Coma (coord.) *La Administración Pública de las Comunidades Autónomas*, INAP, 545-578, 2004.

BOIX PALOP, A. *Una nova planta per als valencians. Possibilitats i límits per a l'organització política i administrativa dins la Constitució de 1978*, Demos-Nexe, 2014.

MILIAN I MASSANA, A. "El régimen de las lenguas oficiales. Comentario a la Sentencia del Tribunal Constitucional 31/2010, de 28 de junio", en Revista de Dret Públic, número especial sobre la STC 31/2010 1-2010, 131-138, 2010.

MURO I BAS, X. "Valoración de aspectos relativos a la llengua en la Sentencia del Tribunal Constitucional 31/2010 de 28 de junio, sobre el Estatuto de Autonomía de Cataluña", en Revista de Dret Públic, número especial sobre la STC 31/2010 1-2010, 139-143, 2010.

NOGUEIRA LÓPEZ, A. "Derecho de los ciudadanos al uso de las lenguas oficiales en el procedimiento, en especial ante la Administración General del Estado", en Fernández Ramos, Valero Torrijos y Gamero Casado (coords.) *Tratado de Procedimiento Administrativo Común y Régimen Jurídico Básico del sector público*, Tirant lo Blanch, Vol.1-1, 425-473, 2017.

OCHOA MONZÓ, J.; FERRÁN, I.; ALCARAZ, M. "La Llei d'Ús i Ensenyament del Valencià, en via morta", en Revista de llengua i dret, 41, 105-140, 2004.

OCHOA MONZÓ, J. "Estatuto jurídico del Valenciano", en Pérez Fernández (coord.) *Estudios sobre el estatuto jurídico de las lenguas en España*, Atelier, 349-386, 2006.

OCHOA MONZÓ, J. "La Carta Europea de las lenguas regionles o minoritarias. Reflejo en el País Valenciano", en *Lengas: revue de sociolinguistique*, 59, 83-104, 2006.

PLA, A.M. "El régimen lingüístico en la Sentencia 31/2010 de 28 de junio", en Revista de Dret Públic, número especial sobre la STC 31/2010 1-2010, 144-147, 2010.

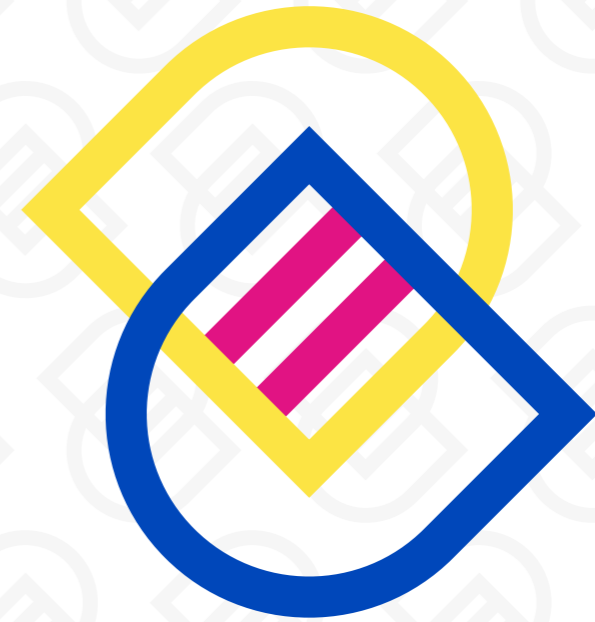
PONS I PAREA, E. "La llengua en la Sentencia de 28 de junio de 2010", en Revista de Dret Públic, número especial sobre la STC 31/2010 1-2010, 148-152, 2010.

RAMALLO FERNÁNDEZ, F. "Rellevància i impacte de l'article 7 de la Carta europea de les llengües regionals o minoritàries i la seva repercussió en les llengües de l'Estat espanyol", en Revista de llengua i dret, 69, 28-51, 2010.

TASA FUSTER, V.; BODOQUE ARRIBAS, A. *Poder i llengua: les llengües de l'ensenyament al País Valencià*, Demos–Nexe, 2016.

TOLIVAR ALAS, L. "La extraterritorialidad de la oficialidad", en Pérez Fernández (coord.) *Estudios sobre el estatuto jurídico de las lenguas en España*, Atelier, 175-196, 2006.

VERNET I LLOBET, J.; POU PUJOLRÁS, A. "Derechos y deberes lingüísticos en las comunidades autónomas con lengua propia", en Pérez Fernández (coord.) *Estudios sobre el estatuto jurídico de las lenguas en España*, Atelier, 147-174, 2006.



**Càtedra de
Drets Lingüístics**



