

USO DE LA LENGUA COOFICIAL EN EL SECTOR PÚBLICO SANITARIO

(Comentario a la STSJ de Cataluña de 9 de diciembre de 2015)¹

Javier Fernández-Corredor Sánchez-Diezma

Magistrado

EXTRACTO

La Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Superior de Justicia de Cataluña ha anulado varios preceptos del protocolo de uso del catalán para los funcionarios y empleados asimilables en el ámbito de la salud pública y, por extensión, del protocolo general. Así se ha estimado un recurso interpuesto por un médico de un hospital público de Tarragona, contra esta normativa que no era más que una derivada del modelo de protocolo de usos lingüísticos para la Generalitat de Cataluña y el sector público dependiente, elaborado por la Secretaría General de Política Lingüística. La sentencia anula diversos mandatos del protocolo al considerarse vulneradas las reglas de la cooficialidad lingüística y el derecho a la libertad de expresión. A destacar que entre las indicaciones anuladas están las que obligan a usar el catalán como lengua de comunicación oral entre el personal al servicio de la Generalitat y de su sector público en su ejercicio profesional –en las conversaciones presenciales, por teléfono, reuniones de trabajo o megafonía e incluso ante usuarios o personal externo– así como el deber de utilizar el catalán en todo momento con los ciudadanos pese a que estos lo hagan en castellano.

Palabras claves: lenguas cooficiales, instrucciones lingüísticas sobre atención al público en la Administración autonómica catalana, naturaleza jurídica y legitimación activa.

Fecha de entrada: 11-03-2016 / *Fecha de aceptación:* 22-03-2016

¹ Véase el texto de esta sentencia en <http://civil-mercantil.com> (Selección de jurisprudencia de Derecho administrativo del 16 al 29 de febrero de 2016).

En esta ocasión retomamos una cuestión que empieza a ser considerada un clásico entre los comentarios que traemos a este foro. Y es que la imposición que desde los poderes públicos dependientes de la Generalidad de Cataluña de la lengua catalana, a fin de discriminar el uso del castellano en todos los ámbitos de la sociedad catalana, solo puede ser frenada a través de sentencias dictadas por los órganos jurisdiccionales que como regla general tienden a poner límites a esta expansión desmesurada e injustificada.

Ahora nos encontramos ante unos «simples» protocolos de actuación dictados por el Departamento de Salud de la Generalidad de Cataluña y que tienen por objeto regular los usos lingüísticos en el sector sanitario público de Cataluña así como los usos lingüísticos en general en el sector público dependiente de la Generalidad de Cataluña, imponiendo al personal que presta sus servicios en dicho ámbito una serie de reglas en lo relativo al idioma que han de utilizar de manera cotidiana tanto en su relación con los demás empleados públicos, como en la que habitualmente desarrollan con los usuarios de la sanidad pública catalana.

Estos protocolos son impugnados ante la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Superior de Justicia de Cataluña (en adelante TSJC) por un médico con plaza en un hospital público de la ciudad de Tarragona, al considerar que las órdenes que en ellos se contienen dirigidas a los profesionales sanitarios resultan contrarias a las previsiones del Estatuto de Autonomía de Cataluña, a la luz de la interpretación que al mismo se dio por la trascendente Sentencia 31/2010, de 28 de junio, del Tribunal Constitucional. En definitiva sostiene que no nos encontramos ante unas simples sugerencias relativas al uso del idioma en sus relaciones profesionales, sino que dichos protocolos recogen toda una serie de indicaciones con un claro contenido imperativo.

Con carácter previo al análisis pormenorizado de los referidos protocolos de actuación, la Generalidad de Cataluña aduce una serie de causas de inadmisibilidad del recurso, que, por lógica, han de tener un tratamiento preferente por el TSJC. A fin de dar una respuesta razonada acerca de los motivos de inadmisibilidad opuestos, la sala con carácter previo determina a la luz del ordenamiento administrativo qué naturaleza jurídica cabe atribuir a dichos protocolos de actuación.

Así, la sala opta por analizar los mismos a luz de lo que tanto la Ley 30/1992, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común (art. 21), como la Ley del Parlamento de Cataluña 26/2010, de 3 de agosto, de Régimen Jurídico y de Procedimiento de las Administraciones Públicas de Cataluña (arts. 7 y 60), entienden son las instrucciones y ordenes de servicio, y cuyos perfiles más característicos han sido claramente delimitados por la doctrina jurisprudencial.

En este sentido resulta reveladores los razonamientos contenidos en el Auto de la Sala Tercera del Tribunal Supremo, de fecha 9 de abril de 2015, que nos dice: «(..) la jurisprudencia de esta Sala viene afirmando que las Circulares e Instrucciones constituyen resoluciones administrativas que se engarzan en el ámbito propio de organización administrativa con base en el principio de jerarquía que gobierna su estructura, con un contenido y finalidad específicos en cuanto actos y directrices no incardinables en el ejercicio de la potestad reglamentaria», no pudiendo en consecuencia dichos instrumentos innovar el ordenamiento jurídico.

Desde esta perspectiva el médico recurrente considera que los protocolos impugnados, atendida su naturaleza imperativa y coercitiva, exceden de lo que cabe considerar simples instrucciones o circulares, vulnerándose con ello normas de rango legal y la doctrina constitucional aplicable. Esta tesis es acogida, *prima facie*, por el TSJC en el sentido de otorgar naturaleza de actividad administrativa impugnada a los protocolos impugnados, al innovar con una naturaleza vinculante respecto de sus destinatarios, el ordenamiento jurídico.

Tampoco va a tener una favorable acogida la pretensión de extemporaneidad del recurso afirmada por la Generalidad de Cataluña, y ello por la sencilla razón de que no han sido objeto de publicación, habiéndose dado por enterado el médico recurrente de su existencia por la remisión de un correo electrónico por parte de la Gerencia Territorial del Instituto Catalán de Salud en Tarragona en fecha 9 de enero de 2012, plazo a partir del cual se empezarían a computar los dos meses de hábil impugnación previstos en el artículo 46 de la Ley Reguladora de la Jurisdicción Contencioso-Administrativa (apuntar que el recurso contencioso-administrativo se interpuso el 8 de marzo de 2012).

Por último, y por lo que respecta a una hipotética falta de legitimación del médico recurrente, el TSJC no aprecia tal defecto procesal, toda vez que el mismo, por razón de su encuadramiento en una organización sanitaria de carácter público, es destinatario de los protocolos impugnados, afectando sus reglas en el desenvolvimiento de sus funciones, y, por ende, sometido a responsabilidad disciplinaria en caso de incumplimiento de dichos mandatos.

Una vez superados estos obstáculos procesales la sala procede a analizar uno por uno las 12 reglas contenidas en el protocolo regulador de los usos lingüísticos en el sector sanitario público de Cataluña. Así comienza su análisis mostrando de una manera bastante elocuente cómo se regula en el Estatuto de Autonomía de Cataluña el uso de las lenguas cooficiales en Cataluña, y la interpretación que de dicha regulación ha efectuado el Tribunal Constitucional en su Sentencia 31/2010, de 28 de junio, para a partir de los preceptos a aplicar, examinar los mandatos contenidos en los protocolos de uso de las lenguas en el sector sanitario público catalán.

La primera indicación expresa que la lengua de comunicación entre el personal ha de ser la catalana, también en las reuniones de trabajo, etc. y especialmente delante de terceras personas, como los usuarios, sus familiares y personal sanitario o laboral externo.

De primeras la sala adelanta que dicho mandato resulta disconforme a Derecho, por cuanto siendo el catalán y el castellano las dos lenguas oficiales, no se alcanza a comprender las razones por las que el protocolo impone el uso exclusivo de una de ellas, de manera imperativa y sin que ello responda a justificación alguna, prohibiendo el derecho al uso de la lengua castellana, lengua cooficial en Cataluña, conculcándose de manera flagrante lo dispuesto en el artículo 6.2 del Estatuto de Autonomía, en cuya virtud todas las personas en Cataluña tienen el derecho a utilizar las dos lenguas oficiales. La única limitación que se prevé en este ámbito es el uso preferente de la opción lingüística en favor del usuario de los servicios sanitarios, debiéndose, en todo caso, respetar la elección que estos hagan de la lengua en que quieren ser atendidos.

Igual suerte va a correr el segundo de los mandatos, respecto del cual la sala también va a declarar su nulidad. Así, esta segunda indicación viene a declarar que la conversación del usuario con el trabajador se mantendrá en catalán, con independencia de la lengua que utilizara el interlocutor, y solo si el usuario tuviera dificultades para entender el catalán podrá ser atendido en castellano. Y es que esta segunda indicación también viene a desconocer el carácter cooficial del castellano, precisando la sala que también en Cataluña pueden efectuar su residencia aquellos médicos que hayan superado las pruebas MIR, sin que en la convocatoria de tales pruebas se exija el conocimiento de la lengua catalana.

También se anula la tercera indicación con las precisiones que la sala efectúa. En ella se contempla que «las conversaciones telefónicas se iniciarán en lengua catalana. En el caso de las llamadas externas, se han de responder con un mensaje de saludo en catalán que identifique la institución u organismo de que se trate. Si el usuario no habla catalán pero la entiende, se continúa hablándole en catalán, salvo que pida [ser] atendido en castellano. Si hay dificultades para entender el catalán, se puede continuar en castellano».

Pues bien, en relación con esta indicación el TSJC anula las menciones «las conversaciones telefónicas se iniciarán en lengua catalana» y «si el usuario no habla catalán pero la entiende, se continúa hablándole en catalán, salvo que pida [ser] atendido en castellano. Si hay dificultades para entender el catalán, se puede continuar en castellano», pues ambas vienen a limitar de manera indiscriminada el derecho de opción lingüística del usuario de la sanidad pública, cuando de manera expresa se haga saber al personal que no se entiende el catalán, situación que rebasa con mucho la situación de normalidad que exigiría hablar al usuario en la lengua, bien catalana, bien castellana, en la que se dirige al personal del centro sanitario de que se trate.

Continúa con su análisis pormenorizado la sala poniendo el foco en los mandatos 6 y 7 relativos a las comunicaciones externas e internas a que se refiere la previsión del protocolo. En la indicación 6 se contempla que «dado que el catalán es la lengua propia de la Generalidad y, por tanto, también del sector público que depende, de una manera general, se debe utilizar el catalán

en las comunicaciones escritas, ya sean en soporte papel o electrónico, en la rotulación, los sellos, etc.», previsión normativa respecto de la cual la sala no aprecia tacha de ilegalidad alguna, enmarcándose el mismo dentro de la legislación general sobre idiomas recogido en el Estatuto de Autonomía y su legislación de desarrollo.

Sin embargo respecto de la indicación 7 sí que va a encontrar la sala motivos de reproche. Dicho mandato dispone que «la documentación interna de todo tipo (nóminas, contratos, avisos, circulares, etc.) debe ser en catalán y, en caso de que haya que rellenar (como la documentación relacionada con la gestión de personal), también se debe hacer en esta lengua». Y es que su contenido choca frontalmente con el recogido en el artículo 11 del Decreto 107/1987, de 13 de marzo (modificado por el Decreto 162/2002, de 28 de mayo), regulador del uso de las lenguas oficiales por parte de la Administración de la Generalidad de Cataluña, en cuya virtud «los impresos serán ofrecidos en su versión catalana, sin perjuicio del derecho de los particulares a rellenarlos en castellano. Las versiones castellanas estarán a disposición de los interesados».

De la comparación de ambos textos resulta fácil colegir que la mención contenida en el protocolo respecto a la obligatoriedad de rellenar los impresos en catalán obvia la posibilidad contemplada en el decreto de poder rellenar dichos impresos en lengua castellana, debiendo, en todo caso, estar previsto el ofrecimiento de impresos en este idioma. De esta manera siempre ha de garantizarse que toda la documentación relacionada con la gestión del hospital pueda ser rellenada, a elección del interesado, en cualquiera de los dos idiomas oficiales, no pudiendo, por ello, imponerse el que se deban redactar en catalán.

Toca ahora revisar la conformidad a Derecho de la indicación 5, por la que «los representantes del sector sanitario público se expresan normalmente en catalán en los actos públicos ... siempre que la intervención sea por razón del propio cargo». Este mandato, al contrario con el examinado anteriormente, se ajusta a las previsiones del citado Decreto 107/1987, que prevé que los cargos de la Administración de la Generalidad se expresarán normalmente en catalán en los actos públicos celebrados en Cataluña, siempre que la intervención sea por razón del propio cargo. Además se ha poner de manifiesto que el tenor del mandato no reviste un carácter imperativo toda vez que se usa la expresión «normalmente», resultando por ello que también se puede usar el castellano sin que se prohíba tal utilización.

La indicación 8 tiene por objeto regular las historias clínicas. El tenor del mismo es el siguiente: «En cuanto a las historias clínicas, se redactarán normalmente en catalán, aunque hay que tener en cuenta el derecho de los usuarios de solicitar una traducción al castellano». A fin de analizar la conformidad a Derecho de esta previsión la sala trae a colación el artículo 15.3 de la Ley Estatal 41/2002, sobre autonomía del paciente y derechos y obligaciones en materia de información y documentación clínica, el cual encomienda la responsabilidad de su cumplimentación al profesional médico que intervenga. También se califica a la historia clínica como un documento interno respecto del cual el paciente tiene derecho a que le sea librado un testimonio de la misma en la lengua oficial de su elección, previsión que no resulta lesionada por el mandato 8 al no revestir el mismo un carácter imperativo, al utilizar la expresión «normalmente».

Por lo demás, la sala no aprecia tacha alguna a las indicaciones 9, 10 y 12, referidas a la adquisición de material ofimático, contratistas y proveedores, y al uso de lenguas no cooficiales con respecto a la población turística.

A modo de conclusión se ha de celebrar el dictado de sentencias como la aquí analizada, puesto que con ellas se está tendiendo a mejorar la seguridad jurídica de los empleados públicos y de los usuarios de los mismos, toda vez que el disponer de una mayor amplitud en el uso de las lenguas no hace sino favorecer la convivencia en la sociedad, proscribiéndose así cualquier intento de restringir, sin fundamento alguno, el uso cotidiano y normal de las lenguas cooficiales en un territorio.