

II. JURISPRUDÈNCIA

II.1. TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

per Antoni MILIAN I MASSANA
Professor titular de Dret administratiu

Sentència 74/1989, de 24 d'abril

En aquesta sentència núm. 74/1989, de 24 d'abril (BOE núm. 121, de 22 de maig de 1989. Ponent: el Magistrat senyor Francisco Tomás y Valiente), el Tribunal Constitucional resol el conflicte positiu de competència núm. 649/84, promogut pel Govern de l'Estat en relació amb l'art. 3 del Decret del Consell Executiu de la Generalitat de Catalunya 125/1984, de 17 d'abril, pel qual es regula l'ús de la llengua catalana a les escriptures públiques. El Tribunal Constitucional declara que la titularitat de la competència per a establir les regles que determinen el text que ha de prevaldre en el cas que sorgeixi algun dubte d'interpretació d'escriptures atorgades a la vegada en català i en castellà correspon a la Generalitat de Catalunya. Peu seu interès, en reproduïm tots els fonaments jurídics.

FUNDAMENTOS JURÍDICOS

«1. Es objeto de conflicto el art. 3 del Decreto del Consejo Ejecutivo de la Generalidad de Cataluña 125/1984, del 17 de abril, por el que se regula el uso de la lengua catalana en las escrituras públicas. El precepto controvertido determina el texto que debe prevalecer en el caso de que

surja alguna duda de interpretación de las escrituras públicas otorgadas en castellano y en catalán. Conviene destacar que tales reglas sólo entran en juego, según se lee en el citado artículo, "si no hay ninguna estipulación al respecto" establecida por los mismos otorgantes. De acuerdo con las reglas del art. 3, prevalece el texto en la lengua que los otorgantes hayan estipulado en la escritura y, en defecto de estipulación, prevalece el texto catalán, cuando todos o la mayoría de los otorgantes residan en Cataluña en el momento del otorgamiento, y el texto castellano, cuando todos o la mayoría de los otorgantes residan fuera de Cataluña así como, cuando residiendo dentro y fuera del territorio catalán el mismo número de otorgantes, alguno de los que residan fuera manifieste su desconocimiento de la lengua catalana y su voluntad de que prevalezca el texto en castellano, debiendo estarse, en defecto de tal manifestación, al texto en catalán.

»Con el fin de contraer a lo debido el examen que ahora se realiza, es preciso advertir que el Gobierno de la Nación impugna el art. 3 del Decreto 125/1984, de 17 de abril, no por considerar que el contenido de las reglas que establece altera el orden de competencias, invadiendo las reservadas al Estado, de modo que si otro hubiese sido su contenido, otra podría haber sido la actitud del impugnante, sino por estimar que la competencia para determinar el texto que debe prevalecer cuando surja alguna duda de interpretación de las escrituras públicas otorgadas en castellano y en catalán corresponde en todo caso al Estado, cualquiera que sea el contenido de las reglas que al efecto se establezcan. Desde este planteamiento, expresamente reiterado en el escrito del Abogado del Estado, resulta improcedente el enjuiciamiento de cada una de las reglas del precepto objeto del conflicto, toda vez que éste se plantea no frente al contenido de los apartados *a*, *b* y *c* del art. 3, sino por el hecho mismo de su establecimiento con independencia de lo que tales reglas digan. No es pues el contenido de las citadas reglas lo que se impugna, sino la competencia para dictarlas y, en consecuencia nos atendremos a examinar a quién corresponde la titularidad de la competencia controvertida.

»2. Para el Abogado del Estado, la determinación del texto que debe prevalecer, si surge alguna duda de interpretación de escrituras públicas otorgadas en castellano y en catalán, corresponde al Estado en virtud de la competencia exclusiva que en materia de "reglas relativas a la aplicación y eficacia de las normas jurídicas" y "de ordenación de los instrumentos públicos" le reserva el art. 149.1.8.^a de la Constitución, a lo que el Abogado de la Generalidad opone la competencia que en materia de normalización lingüística atribuye a la Comunidad Autónoma el artículo 3.^o del Estatuto de Autonomía de Cataluña.

»Antes de determinar a qué órbita pertenece la competencia cuya titularidad es aquí discutida, conviene tener en cuenta dos circunstancias que

concurrer en el planteamiento de este conflicto y que condicionan en buena medida el enfoque que debe adoptarse para su solución. En primer término, no puede olvidarse el hecho de que el Decreto 125/1984, de 17 de abril, cuyo art. 3 es objeto de conflicto, ha sido dictado, como en el mismo consta, en desarrollo del art. 10 de la Ley del Parlamento de Cataluña 7/1983, de 18 de abril, de Normalización Lingüística en Cataluña, en cuyo tenor, y en lo que aquí importa, "los documentos públicos otorgados en Cataluña deben redactarse en la lengua oficial que el otorgante elija o, si hay más de un otorgante, en la que éstos acuerden". Dicho precepto, como el Abogado de la Generalidad hace notar, no fue impugnado en el recurso de inconstitucionalidad que en su día promovió el Presidente del Gobierno contra la citada Ley normalizadora, y que este Tribunal resolvió en src 83/1986, de 26 de junio, en la que, por lo demás, ninguna objeción se formuló a propósito del citado art. 10. En segundo lugar ha de repararse en el hecho de que en el presente conflicto, el Gobierno no impugna el Decreto 125/1984, de 17 de abril, en su totalidad, sino únicamente en su art. 3, siendo así que no sólo éste precepto sino todo el Derecho se ha dictado en desarrollo del art. 10 de la Ley de normalización lingüística, relativo, según acaba de verse, a la lengua de otorgamiento de documentos públicos en Cataluña.

»Para el promotor de este conflicto el establecimiento por parte de la Generalidad de reglas de normalización lingüística en el ámbito de las escrituras públicas no invade necesariamente y en todo caso las competencias materiales que el Estado le reserva el art. 149.1.8.^a de la Constitución sobre las "reglas relativas a la aplicación y eficacia de las normas jurídicas" y sobre la "ordenación de los instrumentos públicos". Dicho de otro modo, para el Gobierno, la Generalidad puede normar aspectos lingüísticos de las escrituras públicas, puesto que no impugna todo el Decreto 125/1984, pero no puede establecer reglas para determinar el texto que debe prevalecer si surge alguna duda de interpretación de escrituras públicas otorgadas en castellano y en catalán, pues tales reglas forman parte de las «relativas a la aplicación y «eficacia de las normas jurídicas» y de las ordenadoras de los instrumentos públicos.

»Así planteado el conflicto debe resolverse estableciendo hasta qué punto el ejercicio por parte de la Generalidad de competencias de normalización lingüística en el ámbito de las escrituras públicas es compatible con las competencias sectoriales del Estado que su Abogado invoca en este proceso. Tal compatibilidad ha de articularse de modo tal que ni la competencia autonómica de normalización lingüística pueda convertirse en un expediente que, enervando el orden constitucional de competencias, habilite a la Comunidad Autónoma para regular, so capa de actuaciones de política lingüística, materias reservadas al Estado ni, tampoco, como reverso de lo anterior, las competencias sectoriales del Estado puedan convertirse en un obstáculo que,

bloquee o vacíe la competencia que sobre normalización lingüística tiene la Comunidad Autónoma.

»3. En el marco del art. 3.2 de la Constitución, el art. 3 del Estatuto de Autonomía de Cataluña afirma, en su primer apartado, que “la lengua propia de Cataluña, es el catalán”, añade, en su segundo apartado, que “el idioma catalán es el oficial de Cataluña, así como también lo es el castellano, oficial en todo el Estado español”, y prescribe, en su tercer apartado, que «La Generalidad garantizará el uso normal y oficial de los dos idiomas, adoptando las medidas necesarias para asegurar su conocimiento y creará las condiciones que permitan alcanzar su plena igualdad en lo que se refiere a los derechos y deberes de los ciudadanos de Cataluña».

»Recordando ahora lo dicho en la STC 82/1986, de 26 de junio, a propósito del art. 6 del Estatuto de Autonomía del País Vasco —similar al que aquí se analiza— es de señalar que del juego del art. 3.2 de la Constitución y del art. 3 del Estatuto de Autonomía de Cataluña —en el que han de verse contenidos “mandatos a las correspondientes instituciones autonómicas para regular la cooficialidad de la lengua propia”—, deriva la competencia en materia lingüística de la Generalidad, que resulta de esta forma habilitada para determinar el alcance de la cooficialidad, por lo que «no cabe hablar de actuación fuera de la esfera competencial de la Comunidad Autónoma, cuando ésta prevé consecuencias lógicas que resultan de la declaración de cooficialidad». Como ya se puso de manifiesto en la STC 83/1986, de 26 de junio, por la que se resolvió el recurso de inconstitucionalidad promovido contra la Ley de Normalización Lingüística en Cataluña, la Generalidad está capacitada “para ejercer ‘acciones políticas’ y toda actividad administrativa que crea conveniente en aras de la efectividad de los derechos de los ciudadanos reconocidos en el art. 3 del Estatuto de Autonomía de Cataluña”, entre los que el derecho a usar la lengua oficial de su elección y a ser atendido en ella por los poderes públicos ocupa un lugar preferente.

»En desarrollo de esta previsión estatutaria, el Parlamento de Cataluña aprobó la Ley 7/1983, de 18 de abril, de Normalización Lingüística en Cataluña, para llevar a cabo la normalización del uso de la lengua catalana en todos sus ámbitos y garantizar el “uso normal y oficial del catalán y el castellano” (art. 1), y en desarrollo del art. 10 de esta Ley, que como vimos, regulaba el uso de la lengua en el ámbito de los documentos públicos, el Consejo Ejecutivo de la Generalidad aprobó el Decreto 125/1984, de 17 de abril, cuyo art. 3, objeto ahora de conflicto deriva, por tanto, de forma directa, de la competencia de normalización lingüística que corresponde a la Comunidad Autónoma.

»En la línea de las citadas SSTC 82/1986 y 83/1986 hay que afirmar que la Generalidad puede, con apoyo en el art. 3 del Estatuto de Cataluña, no sólo permitir expresamente o recomendar el uso del catalán en las escri-

turas públicas, sino también valorar su empleo, porque sólo se fomenta en este contexto el uso del catalán de modo acorde con el mandato contenido en el párrafo tercero del art. 3 del EAC si se reconoce valor al texto catalán y se prevén determinadas consecuencias derivadas de su uso y de la declaración estatutaria de cooficialidad. Es claro que en el contenido mismo de la norma que reconozca los efectos del uso de una lengua cooficial se pueden cometer excesos discriminatorios, pero no lo es menos que en el conflicto que nos ocupa no es —como ya dijimos— el contenido material de las reglas de prevalencia subsidiarias a las libremente estipuladas por los otorgantes lo que constituye el objeto de la impugnación, sino sólo la competencia para dictarlas es autonómica o estatal.

»El examen hasta ahora realizado nos permite afirmar que la Generalidad tiene competencia para dictar el citado art. 3 del Decreto 125/1984. Ahora bien; eso no basta para resolver sin más el conflicto, pues podría ocurrir que en el ejercicio de su competencia de normalización lingüística hubiese invadido alguna competencia estatal. Ello nos lleva a analizar si tal invasión se ha producido en relación con los dos títulos a tal efecto señalados por el Abogado del Estado.

»4. Ponderar en qué medida la Generalidad, al establecer, en el ejercicio de su competencia de normalización lingüística, reglas determinantes del texto que debe prevalecer si surgen dudas de interpretación de escrituras públicas otorgadas en castellano y en catalán, invade la competencia que al Estado le reserva el art. 149.1.8.^a de la Constitución en materia de “reglas relativas a la aplicación y eficacia de las normas jurídicas” no es difícil dada la evidente inadecuación de la citada cláusula constitucional para justificar la retención en el Estado de las reglas contenidas en el precepto impugnado en este conflicto.

»Es cierto que, al efecto de determinar la competencia para establecerlas, las reglas sobre la aplicación de las normas jurídicas comprenden «por el propio significado del vocablo y por la interpretación sistemática del mismo en relación con el Capítulo Segundo del Título Preliminar del Código Civil, las reglas sobre la «interpretación» de la normas (STC 83/1986, de 26 de junio) y, en este sentido, dictar unas y otras es competencia del Estado *ex* art. 149.1.8.^a de la Constitución. Pero no es menos cierto que las escrituras públicas no son ni contienen normas jurídicas, y que, por tanto, su interpretación no queda comprendida, desde la perspectiva del art. 149.1.8.^a de la Constitución entre las competencias del Estado.

»El Abogado del Estado al defender la violación del título competencial ahora examinado reconoce que “tratar de justificar la competencia estatal por esta vía resulta algo forzado” mientras que el Abogado de la Generalidad apoya, con acierto, su afirmación de que la interpretación de los negocios jurídicos no puede confundirse a efectos competenciales con la de las

normas en un hecho sin duda significativo como es la diferente sede sistemática que en el Código Civil tienen las reglas sobre interpretación de las normas jurídicas (Capítulo Segundo del Título Preliminar), las relativas a la interpretación de los testamentos (Capítulo Primero del Título III del Libro Tercero) y las concernientes a la interpretación de los contratos (Capítulo Cuarto del Título II del Libro Cuarto).

»Las reglas aludidas sólo entran en juego en defecto de otros criterios pactados o fijados por los otorgantes y no entran directamente a interpretar el contenido de uno u otro texto sino que se limitan a fijar criterios o puntos de conexión en virtud de los cuales prevalecerá el texto catalán o el castellano. Pero aunque en un sentido amplio se reconozca que el art. 3 contiene normas de interpretación, es evidente que no contiene normas de interpretación, aplicación y eficacia *de las normas jurídicas*. En todo caso se trata de reglas basadas en la prioridad de la autonomía de la voluntad y circunscritas al ámbito relacional de los otorgantes, a los que proporciona una vía de solución que tiende a favorecer *inter partes* el acuerdo; pero en nada determinan tales reglas la utenticidad e incontrovertibilidad de la interpretación que con arreglo al texto por ellas seleccionado se efectúa, ya que queda expedita la formalización de una eventual discrepancia en sede jurisdiccional.

»En consecuencia, hemos de concluir que no ha habido invasión de la competencia estatal para fijar las reglas relativas a la aplicación —e interpretación— de las normas jurídicas (art. 149.1.8.^a CE).

»5. Distintos son los términos en que se plantea la vinculación de las reglas contenidas en el precepto impugnado con la competencia del Estado en materia de “ordenación de los instrumentos públicos” (art. 149.1.8.^a de la Constitución) —segundo de los títulos competenciales aducidos por el Abogado del Estado— pues aquí, a diferencia de lo que acaba de decirse en el fundamento anterior las escrituras públicas sí están conectadas con el ámbito de la norma de competencia invocada ya que, en definición del art. 144 del Reglamento Notarial, las escrituras públicas son “instrumentos públicos”, por lo que su ordenación corresponde al Estado, de acuerdo con el art. 149.1.8.^a de la Constitución. No obstante, aun siendo esto cierto, la conclusión que se alcanza no es distinta de la obtenida en relación con el primero de los títulos competenciales esgrimidos por el Abogado del Estado, pues el carácter y la finalidad de estas reglas no permiten sostener que, al establecerlas, la Generalidad haya procedido a “ordenar” los instrumentos públicos.

»La reserva al Estado de la ordenación de los instrumentos públicos tiende al aseguramiento de un tratamiento normativo unitario y común de los documentos públicos notarialmente autorizados, y, por tanto, de las escrituras públicas, uniformando a tal fin el régimen de su naturaleza y con-

tenido, de sus requisitos internos y formales, de su validez y eficacia y, en general, de todos aquellos aspectos que comprometan la unidad de su disciplina jurídica, de modo que una nota definitoria de las reglas ordenadoras de los instrumentos públicos, y, por tanto, de las escrituras públicas, ha de ser la de servir, en relación de necesidad, al establecimiento y preservación de la uniformidad de su régimen jurídico.

»En una situación de cooficialidad lingüística, como la derivada del art. 3 de la Constitución, y el art. 3 del EAC, el ejercicio de la competencia autonómica de normalización lingüística tiene por fuerza que incidir en materias también acotadas por otros títulos competenciales reservados al Estado. Ello no nos impidió en las SSTC 82/1986 y 83/1986 reconocer que las Comunidades vasca y catalana habían ejercido correctamente aquella competencia al regular el uso de sus específicas lenguas oficiales en los campos de la relación de los ciudadanos con las Administraciones públicas o con la Administración de Justicia. De modo semejante tampoco podemos considerar excesivo el ejercicio de la misma competencia cuando ésta se refiera como aquí acontece a uno de los puntos, la lengua de las escrituras públicas, que en la legislación preconstitucional pudo considerarse como aspecto de la ordenación de los instrumentos públicos, porque de lo contrario, si tal criterio se generalizara, la competencia autonómica quedaría vacía de contenido. Hay, pues, que considerar, dentro de la búsqueda del equilibrio entre las competencias en juego al que apuntábamos en términos generales en el fundamento jurídico segundo, que el ejercicio de la competencia de normalización lingüística en los términos del art. 4 del Decreto 125/1984 respeta la competencia estatal sobre ordenación de los instrumentos públicos.

»En conclusión se trata de reglas a cuya operatividad no se anuda consecuencia alguna que sea relevante para el régimen de la naturaleza contenido de las escrituras públicas, ni para la disciplina de los requisitos y condiciones de validez y eficacia de las mismas, que no resulta en modo alguno afectada.

»No puede, por lo expuesto, entenderse que la Generalidad de Cataluña al establecer, en el ejercicio de su competencia para normalizar el uso de la lengua catalana en las escrituras públicas, las reglas contenidas en el art. 3 del Decreto 125/1984, de 17 de abril, haya invadido la competencia reservada al Estado por el art. 149.1.8.^a de la Constitución en materia de ordenación de los instrumentos públicos, cuya unidad de regulación no ha sido inconstitucionalmente atacada.

FALLO

»En atención a todo lo expuesto, El Tribunal Constitucional, POR LA AUTORIDAD QUE LE CONFIERE LA CONSTITUCIÓN DE LA NACIÓN ESPAÑOLA,

»Declarar que la titularidad de la competencia controvertida corresponde a la Generalidad de Cataluña.

»Publíquese esta Sentencia en el *Boletín Oficial del Estado*.»

Vot particular que hi formula el Magistrat senyor Fernando García-Mon y González-Regueral:

«Disiento de la fundamentación jurídica y del fallo de esta Sentencia, porque, a través de las facultades que para garantizar el uso normal de los idiomas oficiales en Cataluña ostenta la Generalidad según lo dispuesto en el art. 3.3 de su Estatuto, en el Decreto del Consejo Ejecutivo 125/1984, de 17 de abril, se establecen unas reglas, las contenidas en los apartados a), b) y c) del art. 3, que exceden de aquellas facultades y de las que, en virtud de la Ley 7/1983, de 18 de abril, de Normalización Lingüística, se ejercitan en el Decreto objeto del presente conflicto.

»El Gobierno de la Nación no impugna el Decreto en su conjunto, lo que equivale a reconocer —como así es— que en sus diferentes preceptos se atiende a las facultades que sobre el uso normal de los dos idiomas oficiales en Cataluña le atribuye el art. 3.3 del EAC. Lo que se impugna, al margen y prescindiendo del contenido de las reglas que se establecen en el art. 3, es la competencia de la Generalidad para determinar el texto que debe prevalecer cuando surja alguna duda de interpretación de las escrituras públicas otorgadas en castellano y en catalán, por corresponder al Estado dicha competencia de conformidad con las que, sobre “las reglas relativas a la aplicación y eficacia de las normas jurídicas” y “ordenación de los instrumentos públicos”, le atribuye el art. 149.1.8.ª de la Constitución.

»Entiendo que, efectivamente, la competencia controvertida corresponde al Estado por lo siguiente:

»Es cierto que, como se razona en la Sentencia, las reglas contenidas en el art. 3 del Decreto en conflicto, se refieren a las escrituras públicas otorgadas en los dos idiomas y que dichas escrituras “no son ni contienen normas jurídicas, y que, por tanto, su interpretación no queda comprendida, desde la perspectiva del art. 149.1.8.ª de la Constitución entre las competencias del Estado”. Mas también es cierto que en las escrituras públicas se insertan actos, contratos o negocios jurídicos de muy distinto contenido y naturaleza, cuya finalidad es, por regla general, la de producir los efectos jurídicos concertados por los otorgantes de conformidad con la libre autonomía de su voluntad. Voluntad que no puede ser sustituida imperativamente, ni aun en el supuesto —único contemplado, naturalmente por las reglas cuestionadas— de que las partes no hayan previsto el valor preferente de

uno de los textos en que está redactada la escritura.

»Las dudas que surjan entre los dos textos que, en principio, habrán de tener el mismo valor, puesto que por la voluntad de ambos otorgantes se han utilizado las dos lenguas sin establecer ninguna preferencia entre ellas, no pueden resolverse más que de mutuo acuerdo entre las partes, sin que, a pretexto de las facultades que sobre normalización lingüística tiene la Generalidad, pueda dictar reglas de interpretación que atribuyan diferente valor a las utilizadas en plano de igualdad. La falta de acuerdo entre las partes deja expedita, como se dice en la Sentencia (fundamento jurídico 4, apartado 4.º), “la formalización de una eventual discrepancia en sede jurisdiccional”, pero a esta solución para despejar las dudas ha de llegarse, en su caso, sin una previa determinación valorativa de uno de los textos en detrimento del otro, porque para esa determinación previa no tiene competencia la Generalidad de Cataluña en virtud de sus facultades de garantizar el uso normal y oficial de los dos idiomas, sino que corresponde a quien la ostente para establecer las reglas relativas a la aplicación, eficacia e interpretación de las normas jurídicas atinentes a la relación o al negocio jurídico de que se trate en cada caso. De ahí la extralimitación competencial en que ha incidido el Consejo Ejecutivo de la Generalidad de Cataluña al establecer las citadas reglas que, como ya hemos dicho, por referirse a materia propia de la interpretación y eficacia de las normas jurídicas aplicables, corresponde al Estado de conformidad con el art. 149.1.8.ª de la Constitución. La invasión de esta competencia estatal hace innecesario el examen del otro título —ordenación de los instrumentos públicos— invocado también por el Abogado del Estado.

»Por tanto, en mi criterio, sostenido con mayor amplitud en la deliberación de esta Sentencia, el fallo ha debido declarar que la competencia controvertida corresponde al Estado en lo concerniente, exclusivamente, a las reglas *a)*, *b)* y *c)* del art. 3 del Decreto 125/184, de 17 de abril, dictado por el Departamento de Justicia del Consejo Ejecutivo de la Generalidad de Cataluña.»

II.2. TRIBUNAL SUPREM

per Joan Ramon SOLÉ I DURANY

Sentència de 12 de juny de 1987

La Sala 5.ª confirma la sentència de l'Audiència Territorial de València d'11 de novembre de 1986 (Sala 1.ª) i anul·la l'acord de la junta de la universitat pel qual es permet fer les classes en català o castellà segons el criteri del professor. En reproduïm el fonament jurídic quart: