

II. JURISPRUDÈNCIA

II. 1. TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

Eva PONS PARERA

Professora de dret constitucional
de la Universitat de Barcelona

Agustí POU PUJOLRÀS

Professor de llenguatge jurídic
de la Universitat de Barcelona

Durant el període de juny a desembre de 2005 hem localitzat només una resolució del Tribunal Constitucional. La Sentència 253/2005, de 10 d'octubre, resol una impugnació de l'advocat de l'Estat contra un decret del Govern basc que incidia, entre d'altres, en el perfil lingüístic del funcionariat judicial destinat al País Basc. Tot i tractar-se d'un conflicte de competències, hi ha el rerefons de l'estatus juridicolingüístic d'aquest personal judicial, qüestió que de manera reiterada ha sortit en aquesta crònica. Cal advertir novament sobre l'actitud totalment refractària de l'Advocacia de l'Estat cap a l'atribució d'un cert valor al basc en la provisió de llocs de treball públic (en aquest cas només es preveia que s'atribuiria en una futura relació de llocs de treball). Tanmateix, el Tribunal Constitucional desestima la impugnació i considera la norma basca ajustada al bloc de la constitucionalitat. Esmentem també el vot particular, totalment contrari a la perfilació lingüística de determinades places.

Des de fa força anys el conflicte lingüístic en l'àmbit de la valoració de la llengua entre el personal judicial ha ocupat un lloc destacat dins la jurisprudència dels alts tribunals de l'Estat (entre altres, recordem les primeres que van establir les bases jurisprudencials sobre la matèria: per a jutges, la sts de 29 d'abril de 1995; per a secretaris judicials, la sts de 7 de novembre de 1995, i per a funcionaris judicials, la sts de 16 de juny de 1998, ressenyades respectivament a *Revista de Llengua i Dret* núm. 25, p. 300-311, núm. 27, p. 265-270 i núm. 31, p. 358-369). En la resolució que ressenyem aquesta qüestió es presenta des de l'òptica de distribució de competències, tot i que l'element de fons (més o menys valoració del coneixement de la llengua pròpia) també hi és ben present.

El Tribunal Constitucional resol un conflicte positiu de competència promogut per l'Estat contra el Decret del Govern basc 63/1998, de 31 de març, pel qual s'aprovava l'acord amb les organitzacions sindicals sobre modernització en la prestació del servei públic de la justícia i la seva repercussió en les condicions de treball del personal al servei de l'Administració de justícia. La impugnació de l'Estat se centra bàsicament en dos aspectes: la previsió del Decret que les plantilles dels cossos al servei de l'Administració de justícia continguin determinades condicions tècniques i requisits essencials per al desenvolupament dels llocs de treball i la possibilitat que la comunitat autònoma estableixi un plus retributiu de quantia variable.

Dins del primer aspecte, una de les previsions és que, en la relació de llocs de treball, per a determinades places de funcionaris el coneixement del basc constitueixi un requisit. L'advocat de l'Estat entén que la interpretació conjunta de la Llei orgànica del poder judicial (art. 494.2) i del Reglament d'aquests cossos funcionaris, que només valora el coneixement de la llengua com a mèrit (art. 54), fa inviable per incompetència la possibilitat que la comunitat autònoma estableixi com a requisit en alguns llocs el coneixement del basc. Respecte al segon aspecte, el Decret preveu que el compliment de les mesures tendents a normalitzar el basc en aquest àmbit seran tingudes en consideració, entre d'altres, per atribuir un plus retributiu.

Cal tenir en compte, tal com assenyalava el Tribunal, que per a l'enjudiciament d'aquesta previsió hi ha hagut un canvi normatiu fonamental, la Llei orgànica 19/2003, de 23 de desembre, que ha redactat l'article 530 de la LOPJ amb una previsió semblant a la que establia el Decret basc impugnat. Així mateix, més recentment i en desplegament de la reforma, el Reial decret 1451/2005, de 7 de desembre, pel qual s'aprova el Reglament d'in-

grés, provisió de llocs de treball i promoció professional del personal funcionari al servei de l'Administració de justícia, reitera la previsió que per a determinades places la relació de llocs de treball pugui contenir el requisit de coneixement de la llengua pròpia.

Així doncs, el bloc normatiu ha canviat i el Tribunal, enjudiciant d'acord amb aquesta nova realitat, estima que no s'ha vulnerat la competència de l'Estat en l'Administració de justícia. Tot seguit reproduïm la fonamentació jurídica que raona sobre aquesta qüestió, com també el vot particular que discrepa de l'argumentació del Tribunal sobre aquesta regulació lingüística.

«10. Tras ello, pasamos a ocuparnos de del «requisito esencial» relativo al «conocimiento del euskera en determinados puestos».

La doctrina del Tribunal Constitucional ha establecido que «el marco de la regulación del uso de las lenguas se encuentra en la Constitución (art. 3) y en los respectivos Estatutos de Autonomía, debiendo la posterior regulación acomodarse a ese esquema definido por el bloque de la constitucionalidad. A partir de ahí, tanto Estado como Comunidades Autónomas pueden incidir en la regulación sobre la materia de acuerdo al reparto general de competencias, encontrándonos, pues, ante una competencia concurrente. Esa misma resolución [STC 82/1986, de 26 de junio] abordó ya el tema de la regulación del uso de la lengua dentro de la Administración de Justicia concluyendo que en tanto en cuanto la Constitución reserva como competencias exclusivas del Estado la Administración de Justicia (art. 149.1.5) y la legislación procesal (art. 149.1.6) debe ser el Estado el que regule el uso de las lenguas dentro de la Administración de Justicia, sin perjuicio de que las Comunidades Autónomas puedan regular el alcance inherente al concepto de cooficialidad, tal y como viene establecido por el art. 3.2 de

la Constitución y en los artículos correspondientes de los Estatutos de Autonomía» (STC 56/1990, de 29 de marzo, FJ 40, con cita de las SSTC 82/1986, 83/1986 y 84/1986, todas de 26 de junio, y 123/1988, de 23 de junio).

De la doctrina que se acaba de reproducir se deduce un primer criterio que ahora no cabe sino reiterar: la conjunción de las competencias atribuidas por el art. 149.1, números 5 y 6, de la Constitución determina que el Estado sea competente para regular el uso de las lenguas en el seno de la Administración de Justicia, lo que, efectivamente, reguló el art. 231 LOPJ (no modificado por la Ley Orgánica 19/2003).

Respecto de este precepto de la Ley Orgánica del Poder Judicial ya tuvimos ocasión de manifestar que «el carácter de lengua oficial de ámbito general del castellano y la obligación que todos los españoles tienen de conocerlo y el derecho de usarlo (art. 3.1 de la Constitución) hace que ésta sea la lengua generalmente usada en el ámbito de la Administración de Justicia, lo que viene a ser reconocido por el art. 231.1 LOPJ. Ahora bien, frente a esa generalidad, existen Comunidades Autónomas con estatuto de cooficialidad lingüística, estatuto que se traduce, entre otras cosas, en el derecho de usar la len-

gua propia en el seno y ante las Administraciones públicas, lo que para la Administración de Justicia se reconoce en los apartados 2 y 3 del art. 231 LOPJ» (STC 56/1990, de 29 de marzo, FJ 41).

A continuación, también indicamos que «el derecho a no sufrir indefensión del que goza todo ciudadano según lo previsto por el art. 24 de la Constitución se anuda a la obligación de conocimiento del castellano (art. 3.1 de la Norma Fundamental), obligación que no existe respecto del resto de las lenguas españolas» (STC 56/1990, FJ 41).

Centrándonos ahora en el tema debatido, el propio legislador orgánico, aun no habiendo exigido el conocimiento del euskera por parte de los funcionarios al servicio de la Administración de Justicia, ha ponderado que dicha lengua es también oficial en el País Vasco y, en ejercicio de la competencia estatal regulada en el art. 149.1, números 5 y 6, CE, ha previsto que su conocimiento sea tenido en cuenta en la configuración de las relaciones de puestos de trabajo y en los concursos de traslado. A este respecto, dos criterios de la Ley Orgánica del Poder Judicial deben ser resaltados.

En primer lugar, que el art. 521.4 LOPJ dispone que las relaciones de puestos de trabajo «podrán contener: ... 3. Conocimiento oral y escrito de la lengua oficial propia en aquellas Comunidades Autónomas que la tengan reconocida como tal».

Y, en segundo lugar, que el art. 530 LOPJ establece que «en las convocatorias para puestos de trabajo de las Comunidades Autónomas con competencias asumidas cuya lengua propia tenga carácter oficial se valorará como mérito el conocimiento oral y escrito de la misma. En determinados puestos, podrá considerarse requisito exigible para el acceso a los

mismos, cuando de la naturaleza de las funciones a desempeñar se derive dicha exigencia y así se establezca en las relaciones de puestos de trabajo».

En relación con ello, ya hemos visto que en nuestra STC 56/1990, de 29 de marzo, FJ 40, declaramos que tanto Estado como Comunidades Autónomas pueden incidir en la regulación de las lenguas de acuerdo al reparto general de competencias, pues es ésta una materia de competencia concurrente, de manera que debe ser el Estado el que regule el uso de las lenguas dentro de la Administración de Justicia, sin perjuicio de que las Comunidades Autónomas puedan regular el alcance inherente al concepto de cooficialidad.

Avanzando aún más, hay que recordar que en punto a la adecuación de la exigencia del conocimiento de la lengua autonómica cooficial para el desempeño de puestos de trabajo por los funcionarios al servicio de la Administración de Justicia, que es la cuestión concreta que ahora se nos plantea, la cuestión esencial a valorar es «la de la proporcionalidad de esa exigencia, en función del tipo y nivel de la función o puesto a desempeñar, que viene impuesta por el art. 23.2 CE, pues sería contrario al derecho a la igualdad en el acceso a la función pública, exigir un nivel de conocimiento del catalán sin relación alguna con la capacidad requerida para desempeñar la función de que se trate. Ciertamente una aplicación desproporcionada del precepto legal podría llevar a resultados discriminatorios, contrarios tanto al art. 14 como al 23.2 CE [...] Por consiguiente, en tanto que en las concretas convocatorias de los concursos u oposiciones de acceso a los cuerpos y escalas o plazas de la función pública de la Generalidad no se utilice la exigencia de

conocimiento del catalán de manera irrazonable y desproporcionada impidiendo el acceso a su función pública de determinados ciudadanos españoles, no se vulnerará la igualdad reconocida por el art. 23.2 CE» (STC 46/1991, de 28 de febrero, FJ 4).

Este criterio, que en la Sentencia reproducida consideramos aplicable a la Administración pública de la Generalidad de Cataluña, es, asimismo, predicable de la Administración de Justicia, por estar en cuestión en este punto respecto de ambas Administraciones los mismos principios constitucionales.

Pues bien, es obvio que los reproducidos preceptos estatales relativos al conocimiento de la lengua autonómica cooficial guardan la proporcionalidad exigida, pues el art. 530 LOPJ, en conexión con el art. 521 de la misma Ley, configura los conocimientos de la lengua cooficial como «mérito», que puede operar con carácter general, y ya más concretamente para determinados puestos de trabajo como «requisito exigible», si bien, en cuanto a este último extremo, ello sólo será así «cuan-

do de la naturaleza de las funciones a desempeñar se derive dicha exigencia y así se establezca en las relaciones de puestos de trabajo».

Por tanto, puesto que según estos preceptos resulta exigible la ponderación en cada caso de las relaciones de puestos de trabajo y, dentro de ellas, de las características específicas de los puestos en que se concrete la exigencia de conocimiento del euskera, queda suficientemente salvaguardado el principio de proporcionalidad y nada cabe oponer desde el punto de vista del orden constitucional de distribución de competencias a que la previsión contenida en el Acuerdo aprobado por Decreto del Gobierno Vasco 63/1998, de 31 de marzo, haya establecido que las relaciones de puestos correspondientes a la Comunidad Autónoma del País Vasco puedan incluir el requisito del «conocimiento del euskera en determinados puestos», pues esta previsión se acomoda a lo regulado en la Ley Orgánica del Poder Judicial.

En suma este criterio tampoco infringe las competencias del Estado.»

Pel que fa al plus retributiu sobre la base del compliment de les mesures per normalitzar el basc, el Tribunal estableix el següent:

«Pues bien, aunque este aserto conduce a considerar, en esta dimensión formal del análisis, que el plus objeto de controversia es ajeno a la referida estructura unitaria, no puede dejar de reiterarse que su creación negociada ha precedido en el tiempo a la reforma parcial de la Ley Orgánica del Poder Judicial efectuada por la Ley Orgánica 19/2003, lo que nos exige valorar, desde una perspectiva sustancialista y finalista, si los objetivos que retribuye dicho plus responden a las

finalidades perseguidas por los nuevos conceptos de la Ley Orgánica del Poder Judicial. Si esta indagación condujera a apreciar que las finalidades que retribuye el plus autonómico han sido incorporadas a los conceptos retributivos de la Ley Orgánica, la controversia suscitada resultaría meramente nominalista y no tendría que conllevar necesariamente un reproche de inconstitucionalidad respecto del plus cuestionado, siempre, naturalmente, que éste no mantuviera su exis-

tencia independiente, pues tal cosa, es preciso insistir en ello, resulta incompatible con la homogeneidad de la estructura retributiva establecida por la Ley Orgánica del Poder Judicial para garantizar la unidad de estos cuerpos de carácter nacional.

Operando en el indicado examen finalista, es de señalar que las finalidades retribuidas por el plus autonómico que se describen en los guiones primero, tercero, cuarto y quinto (cumplimiento de las obligaciones horarias y de los mecanismos de control; colaboración en el trabajo de los compañeros del centro de trabajo en ausencia de los mismos; cumplimiento del catálogo de medidas incluidas en la carta de servicios; y seguimiento de las instrucciones o indicaciones que les dirijan los miembros de los equipos de mejora) encuentran cobijo en la dimensión que retribuye el complemento de productividad

contemplado en el art. 516.B.2.a LOPJ («destinado a retribuir el especial rendimiento, la actividad extraordinaria y el interés o iniciativa con que el funcionario desempeña el trabajo, así como su participación en los programas concretos de actuación y en la consecución de objetivos que se determinen por el Ministerio de Justicia y las Comunidades Autónomas»). También se aprecia que las finalidades previstas en los guiones segundo y sexto (utilización de las herramientas informáticas... y cumplimiento de las medidas que se acuerden para la normalización del euskera) responden a los criterios tomados en consideración por el complemento específico del art. 516.B.1.b LOPJ («destinado a retribuir las condiciones particulares de los mismos [puestos] en atención a su especial dificultad técnica, dedicación, responsabilidad, incompatibilidad, penosidad o peligrosidad»).»

Valorem positiva la resolució en el sentit que es limita a constatar que la normativa autonòmica no és sinó una translació de les previsions de les normes estatals. Hem de recordar, a més a més, que el Ministeri de Justícia és qui aprova finalment la relació de llocs de treball elaborada per la comunitat autònoma, després de sotmetre-la a un control de legalitat. Per tant, el marge que té la comunitat de determinació de perfils lingüístics no és ni de lluny tan ampli com volia fer veure l'advocat de l'Estat. D'altra banda, des d'un punt de vista substantiu no hi pot haver cap discriminació perquè les previsions del Decret impugnat només estableixen que s'establiran unes places perfilades i que es poden atorgar plusos per la contribució a la normalització del basc. Això és, no s'estableixen perfils lingüístics, sinó que s'estableix la possibilitat que es facin.

Aquesta és justament la discrepància que mostra el vot particular a la Sentència: entén que tant el Decret basc com l'article 530 de la Llei orgànica del poder judicial deixen tan oberta la perfilació lingüística de les places que no garanteixen el principi de proporcionalitat protegit en l'article 14 i 23.2 de la Constitució, cosa que pot abocar a resultats discriminatoris. Al nostre entendre, però, difícilment es pot vulnerar el principi d'igualtat per possibles resultats discriminatoris en l'aplicació de la llei quan aquesta

llei encara no s'ha aplicat. Altrament seria pressuposar que l'Administració basca persegueix resultats discriminadors, és a dir, seria suposar-li, i de manera apriorística, fins il·legítims. De fet, l'únic paràmetre que ofereix el vot particular per valorar el possible efecte discriminatori de la norma és, en el fons, el que explicita al principi: *«el carácter de lengua oficial del castellano y la obligación que tienen todos los españoles de conocerlo y el derecho de usarlo hace que ésta sea la lengua generalmente usada en la Administración de Justicia, lo que viene a ser reconocido por el art. 231.1 LOPJ»*. Segurament aquesta i no altra és la raó per la qual una previsió discreta com la del Decret basc o la de la LOPJ es veu sospitosa d'inconstitucionalitat.

«Voto particular que formula el Magistrado don Roberto García-Calvo y Montiel respecto de la Sentencia dictada en el conflicto positivo de competencia número 3783/98.

Aun cuando comparto la fundamentación jurídica esencial sobre la que se sustenta la Sentencia respecto de la que se formula este Voto, en el ejercicio de la facultad que me confiere el art. 90.2 LOTC considero oportuno efectuar una reflexión sobre uno de los extremos que es objeto de tratamiento en la misma.

Me refiero al fundamento jurídico 10, referido al «requisito esencial» relativo al «conocimiento del euskera en determinados puestos».

Quiero comenzar estas consideraciones recordando que ya dijimos, en la STC 56/1990, FJ 41, que «el carácter de lengua oficial de ámbito general del castellano y la obligación que todos los españoles tienen de conocerlo y el derecho de usarlo (art. 3.1 de la Constitución) hace que ésta sea la lengua generalmente usada en el ámbito de la Administración de Justicia, lo que viene a ser reconocido por el art. 231.1 LOPJ».

Junto a lo anterior, es cierto que el euskera es lengua también oficial en el País Vasco y, en este sentido, debe ser tenido en cuenta en la configuración de

las relaciones de puestos de trabajo y en los concursos de traslado. Esta es la razón de que el art. 521.4 LOPJ disponga que las relaciones de puestos de trabajo podrán contener el conocimiento oral y escrito de la lengua oficial propia en aquellas Comunidades Autónomas que la tengan reconocida como tal, y de que el art. 530 LOPJ añada que en las convocatorias para puestos de trabajo de las Comunidades Autónomas con competencias asumidas cuya lengua propia tenga carácter oficial se valorará como mérito el conocimiento oral y escrito de la misma.

El precepto últimamente citado añade, sin embargo, que, en determinados puestos, podrá considerarse requisito exigible para el acceso a los mismos, cuando de la naturaleza de las funciones a desempeñar se derive dicha exigencia y así se establezca en las relaciones de puestos de trabajo.

Sobre este particular, es decir, sobre la adecuación de la exigencia del conocimiento de la lengua autonómica cooficial para el desempeño de puestos de trabajo por los funcionarios al servicio de la Administración de Justicia, ya tuvimos ocasión de afirmar (en la STC 46/1991, de 28 de febrero, FJ 4) que su aplicación irrazonable y desproporcionada a los concursos u oposiciones de acceso a la función pú-

blica podría llevar a resultados discriminatorios, contrarios tanto al art. 14 como al art. 23 CE.

Ahora, aplicando la anterior doctrina al caso que nos ocupa, la Sentencia mayoritaria afirma que en el art. 530 LOPJ, en conexión con el art. 521 LOPJ, resulta exigible «la ponderación en cada caso de las relaciones de puestos de trabajo y, dentro de ellas, de las características específicas de los puestos en que se concrete la exigencia de conocimiento del euskera». Y que, por esta razón, «queda suficientemente salvaguardado el principio de proporcionalidad», lo que conlleva que nada cabe oponer desde el punto de vista del orden constitucional de distribución de competencias a que la previsión contenida en el Acuerdo aprobado por Decreto del Gobierno Vasco 63/1998, de 31 de marzo, haya establecido que las relaciones de puestos correspondientes a la Comunidad Autónoma del País Vasco puedan incluir el requisito del «conocimiento del euskera en determinados puestos», pues esta previsión se acomoda a lo regulado en la LOPJ.

Sin embargo, en lo que se refiere a la «ponderación en cada caso de las relaciones de puestos de trabajo», no acierto a adivinar qué se quiera significar con tal expresión. Por su parte, la necesidad de «ponderación de las características específicas de los puestos en que se concrete la exigencia», que es, en definitiva, la única previsión sustantiva contenida en el art. 530 LOPJ, es tan absolutamente indefinida, vacía de contenido y ayuna de cualquier parámetro que tomar en considera-

ción a la hora de efectuar la ponderación que se demanda, que no creo que garantice ni salvaguarde, en modo alguno y mucho menos suficientemente, el principio de proporcionalidad que constituye nuestro canon de constitucionalidad, de suerte que podría llevar a resultados discriminatorios, contrarios tanto al art. 14 como al art. 23 CE de los que es necesario advertir.

La inexistencia de indicadores que precisen cuándo, de la naturaleza de las funciones a desempeñar, será razonable o proporcionado derivar la exigencia de conocimiento de las lenguas cooficiales para acceder al desempeño de tales puestos de trabajo, va a abrir indeseables espacios a la más absoluta discrecionalidad, cuando no a la arbitrariedad, sustentada en razones de pura oportunidad política, lo que constituirá una fuente de conflictos jurisdiccionales.

Considero, en definitiva, que este precepto estatal relativo al conocimiento de la lengua autonómica cooficial (art. 530 LOPJ, en su segundo inciso), no salvaguarda el principio de proporcionalidad debida, lo que puede llevar a resultados discriminatorios, contrarios tanto al art. 14 como al art. 23 CE. Por esta razón, la previsión contenida en el Acuerdo aprobado por Decreto del Gobierno Vasco 63/1998, de 31 de marzo, de que las relaciones de puestos de trabajo correspondientes a la Comunidad Autónoma del País Vasco puedan incluir el requisito del «conocimiento del euskera en determinados puestos», aunque se acomoda a lo regulado en la vigente LOPJ, tampoco puede, en consecuencia, salvaguardarlo.»