

II. JURISPRUDÈNCIA

II. 1. TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

Eva PONS I PARERA

Professora de dret constitucional
Universitat de Barcelona

Agustí POU I PUJOLRÀS

Professor de llenguatge jurídic
Universitat de Barcelona

Durant el període juliol-desembre de 2002 hem localitzat només una resolució del Tribunal Constitucional, concretament la Interlocutòria 100/2002, que decideix sobre la continuació de la suspensió d'un decret basc que afecta la normalització en l'Administració de justícia. Com ja hem assenyalat en cròniques anteriors, l'àmbit judicial es perfila actualment com un nucli important de litigiositat quant a les qüestions lingüístiques, tant pel que fa als drets dels ciutadans com en relació amb els perfils lingüístics funcionaris o, com el cas present, la distribució competencial. Aquesta circumstància no és aliena al fet que es tracti d'una administració complexa, amb molts ens que hi intervenen, i amb un encaix difícil dins d'un estat descentralitzat plurilingüe.

Interlocutòria del Tribunal Constitucional 100/2002, de 5 de juny de 2002. Sala Primera.

El 16 de novembre de 2001, el Govern de l'Estat va interposar un conflicte positiu de competència contra el Decret del Govern basc 117/2001, de 26 de juny, de mesures per a la normalització lingüística de l'Administració de justícia de la Comunitat Autònoma del País Basc. Amb aquesta interlocutòria el Tribunal Constitucional resol sobre la continuació o no de la suspensió de la vigència i aplicació del Decret basc esmentat, un cop transcorreguts els cinc mesos de suspensió automàtica des que l'Estat va invocar l'article 161.2 CE, segons disposa l'article 65.2 de la Llei orgànica del Tribunal Constitucional. La impugnació del Decret afecta una part molt substancial de la norma, de manera que la suspensió implicava la impossibilitat pràctica de dur a terme les mesures normalitzadores previstes. El Tribunal Constitucional acorda l'aixecament de la suspensió fins que es dicti sentència sobre el fons del conflicte. L'argumentació que fonamenta aquesta decisió segueix molt de prop la inclosa en la Interlocutòria de 26 de gener de 1999, dictada en un cas similar (en concret, la darrera declarava l'aixecament de la suspensió de l'aplicació de l'apartat 5 de la secció primera del capítol sisè del títol II, relatiu a les plantilles i els llocs de treball, del Decret del Govern basc 63/1998, de 31 de març, pel qual s'aprova 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, també impugnat pel Govern de l'Estat).

L'advocat de l'Estat i el lletrat del País Basc van formular al·legacions favorables i contràries, respectivament, amb relació al manteniment de la inaplicació de Decret qüestionat. En síntesi, i com recullen els fonaments jurídics reproduïts a continuació, la representació processal del Govern de l'Estat argumentà que el reconeixement d'eficàcia als preceptes impugnats ocasionaria perjudicis greus a l'interès general relatiu al funcionament adequat de l'Administració de justícia, així com perjudicis concrets a tercers (per als funcionaris, ja destinats al País Basc o que pretenguessin traslladar-s'hi, les places dels quals es perfilessin lingüísticament, obligant-los a aprendre basc o a prendre la decisió pertinent). També al·legava el representant estatal que la mera posada en marxa de cursos de basc adreçats a aquest personal generaria «una percepció generalizada de obligatoriedad de aprendizaje de la lengua y ello puede traducirse en perjuicios difícilmente reparables», per concloure que «por el contrario, el mantenimiento de la suspensión no ocasionaría perjuicios significativos, puesto que el conocimiento de

la lengua vasca se configura ya como un mérito, lo que garantiza una eficiente prestación del servicio».

Per la seva banda, el lletrat del Govern basc apunta tres aspectes amb rellevància a l'hora de decidir sobre la suspensió: el qüestionament de l'existència d'un veritable conflicte de competència, la insuficiència del contrast entre la normativa estatal i l'autonòmica per fonamentar la suspensió i l'argumentació excessivament genèrica de la demanda presentada per l'advocat de l'Estat. Quant als hipotètics perjudicis derivats de l'aplicació de la normativa que estableix un cert grau de coneixement de la llengua basca com a requisit per desenvolupar determinats llocs de treball a l'Administració de justícia, argumenta —seguint la doctrina jurisprudencial relativa a aquest tipus d'incidents— que aquells perjudicis no derivarien directament del Decret *«ya que la efectividad de la exigencia está condicionada a sendas actuaciones posteriores, en primer lugar, cuando al elaborar las plantillas se introduzca un perfil lingüístico para la provisión de determinados puestos y, en segundo lugar, cuando al convocar el puesto para su provisión mediante concurso de méritos se exija su acreditación como requisito de acceso»*; a part que, en el cas que es produïssin en l'aplicació de la norma perjudicis per a l'interès públic, *«la Administración del Estado no sólo podrá recurrir la plantilla elaborada y al mismo tiempo solicitar su suspensión, sino que, además, siempre tendrá el Ministerio de Justicia la potestad de no aprobarla (art. 50.2 ROOAA). De igual forma podrá actuar en el momento en que se comprometa su provisión, ya que le corresponde aprobar las bases-marco de las distintas convocatorias»*. El lletrat del País Basc conclou que, contràriament, el perjudici principal derivaria de la paralització de l'eficàcia d'una norma necessària per introduir el procés de normalització lingüística en l'àmbit de l'Administració.

Tot i que, com s'ha indicat, el Tribunal Constitucional no troba raons suficients per mantenir la suspensió del Decret impugnat, en la seva fonamentació jurídica adverteix sobre els possibles problemes que poden derivar-se de la necessària actuació coordinada de la comunitat autònoma i del Ministeri de Justícia per a la seva aplicació. En relació amb això, s'inclou un pronunciament exprés per tal de donar preferència a la tramitació d'aquest assumpte respecte d'altres pendents davant la jurisdicció constitucional.

FUNDAMENTOS JURÍDICOS

1. *El objeto de esta resolución es determinar si procede, de acuerdo con lo regulado en el art. 161.2 CE, mantener o levantar la suspensión de la vigencia de los*

Capítulos II, III, IV y V y Disposiciones adicionales primera, segunda y tercera del Decreto del Gobierno Vasco 117/2001, de 26 de junio, de medidas para la normalización lingüística de la Administra-

ción de Justicia de la Comunidad Autónoma del País Vasco.

2. Sobre este tipo de incidentes de suspensión existe una consolidada doctrina constitucional, según la cual para su resolución es necesario ponderar, de un lado, los intereses que se encuentren afectados, tanto el general y público, como el particular o privado de las personas afectadas, y, de otro, los perjuicios de imposible o difícil reparación que se irrogan del mantenimiento o levantamiento de la suspensión. Esta valoración debe efectuarse mediante el estricto examen de las situaciones de hecho creadas y al margen de la viabilidad de las pretensiones que se formulan en la demanda. En este sentido, ha de recordarse que el mantenimiento de la suspensión requiere no sólo la invocación de aquellos perjuicios, sino que «es preciso demostrar o, al menos, razonar consistentemente su procedencia y la imposible o difícil reparación de los mismos, ya que debe partirse en principio de la existencia de una presunción de constitucionalidad a favor de las normas o actos objeto de conflicto (AATC 472/1988, 589/1988, 285/1990, 266/1994, 267/1994 y 39/1995» (ATC 156/1996, de 11 de junio, FJ 1).

3. Las alegaciones que sobre este incidente han formulado el Abogado del Estado y el Letrado de la Comunidad Autónoma del País Vasco han puesto de manifiesto, según se desprende de la lectura de los antecedentes séptimo y octavo, una doble coincidencia de planteamiento, aunque sea para anular consecuencias dispares.

De un lado, ambas representaciones procesales afirman que la aplicación de los preceptos impugnados del Decreto

117/2001 permitiría la iniciación de un proceso tendente a la elaboración, por parte de los órganos competentes de la Comunidad Autónoma del País Vasco, de las plantillas y relaciones de puestos de trabajo para dicha Comunidad Autónoma de los llamados Cuerpos al Servicio de la Administración de Justicia (Oficiales, Auxiliares, Agentes y Médicos Forenses), elaboración que se concretaría en la asignación a determinados puestos de «perfiles lingüísticos», los cuales determinan el nivel de conocimiento de la lengua vasca, es decir, del euskera, que habrá de resultar exigible como requisito imprescindible para la provisión de dichos puestos.

De otro lado, ambas partes eluden examinar, precepto a precepto, los perjuicios que habrían de derivarse del levantamiento de la suspensión de aquellos que han sido objeto de impugnación, pues realizan una valoración global de las consecuencias que tendría la efectiva aplicación de todo el bloque de preceptos impugnados.

Existe, pues, un doble planteamiento común seguido por las partes de este proceso, el cual conviene efectivamente seguir para la resolución del incidente.

4. Entrando ya a examinar los perjuicios concretos que se derivarían de la aplicación de los preceptos impugnados en el caso de que la suspensión automática derivada de lo regulado por el art. 161.2 CE fuera levantada, el Abogado del Estado, a quien incumbe la carga de ponerlos de manifiesto de acuerdo con nuestra doctrina, los concreta en que, según lo establecido en la Disposición adicional primera del Decreto 117/2001, se pondría en marcha el primer período de planificación del proceso de asignación de perfiles, generándose con ello una situación de inseguridad para los funciona-

ríos, tanto si están ocupando en la actualidad puestos en la Administración de Justicia en el País Vasco como si prestan sus servicios en otra Comunidad Autónoma y hubieran pensado concursar a puestos localizados en aquélla, pues el conocimiento del euskera que se les exigiría conduciría necesariamente a tal situación, afectándose negativamente, con ello, a la prestación del servicio, máxime cuando también se habrían de poner en marcha con carácter inmediato los cursos de reeskaldunización.

El Letrado de la Comunidad Autónoma del País Vasco rechaza que la vigencia del Decreto impugnado pueda conllevar perjuicios de difícil o imposible reparación. Y ello, no sólo porque en ningún caso se prevé que todos y cada uno de los puestos de trabajo de las plantilla y relaciones de puestos deban tener asignado un perfil lingüístico, pues ello afecta tan sólo a un porcentaje indicativo de los mismos, sino porque la efectividad de las medidas del Decreto requieren de otras actuaciones posteriores y complementarias sin las cuales ningún efecto ha de seguirse, como son la confección efectiva de las plantillas y relaciones de puestos, con determinación real de los puestos que requieren el correspondiente perfil para su provisión, la necesaria aprobación de los mismos por el Ministerio de Justicia, que resulta preceptiva, y la formalización del concurso de méritos para la provisión de los puestos. Así, lo ha determinado el Tribunal Constitucional en su ATC 18/1999, de 26 de enero, al levantar la suspensión del Decreto vasco 63/1998, relativo a un supuesto similar. Desde otra perspectiva, el Letrado del País Vasco también alega que el mantenimiento de la suspensión resultaría tanto más perjudicial para los intereses de la reforma, que el Decreto

impugnado persigue legítimamente, por el hecho de que el conflicto trabado no constituye un verdadero conflicto positivo de competencia, careciendo, además, la demanda formulada por la parte actora de los requisitos mínimos e imprescindibles para ser admitida a trámite.

5. A la vista de las alegaciones de las representaciones procesales del Gobierno de la Nación y de la Comunidad Autónoma vasca, debemos comenzar descartando la relevancia en este incidente de las tachas de carácter procesal que se aducen por parte del Letrado de la Comunidad Autónoma del País Vasco, pues las mismas deberán ser valoradas en el momento de enjuiciar la discrepancia de fondo.

Por el contrario, debemos, efectivamente, plantearnos si la doctrina contenida en el ATC 18/1999 resulta de aplicación a este caso, puesto que ambas partes lo traen a colación, si bien en sentido divergente, para apoyar sus respectivas posiciones.

En dicho Auto declaramos lo siguiente:

«[...] El precepto vasco hace referencia a una serie de requisitos y condiciones de las plantillas (denominación del puesto, forma de provisión, experiencia, etc.) sin imponer rígidamente un contenido determinado de tales requisitos y condiciones, ya que utiliza una fórmula flexible (“podrán ser”), por lo que la colisión normativa, a que se refiere el Abogado del Estado, podrá o no producirse, siendo, además, el momento de su producción el de la elaboración de las plantillas. En segundo lugar, si bien la norma vasca cita el “concurso de méritos”, ya hemos dicho que se trata de una mera posibilidad y, aun en caso de que ello se materializara, teniendo en cuenta que dicha

norma también alude al “tiempo de servicios prestados”, esto es, a la antigüedad, podría ocurrir que el resultado fuera equiparable al de la norma estatal, máxime cuando, entre esos méritos, el precepto ahora analizado contempla también el conocimiento del euskera y otros especiales. Es decir, no se manifiestan de modo patente los perjuicios que pudieran derivarse de la vigencia de la norma vasca. Si a todo ello se une que el Abogado del Estado y la representación de la Comunidad Autónoma coinciden, si bien desde planteamientos divergentes, en que el Ministerio de Justicia y las Comunidades Autónomas competentes deben intervenir conjuntamente en la elaboración de las plantillas y en las convocatorias de concursos de traslados del personal de estos Cuerpos Nacionales (arts. 50.2 y 54 del Reglamento Orgánico de los Cuerpos de Oficiales, Auxiliares y Agentes, pero que es el Ministerio de Justicia quien debe aprobar las plantillas y las bases-marco de aquellas convocatorias, es claro que la perturbación general del sistema no tiene necesariamente que producirse. En todo caso, de ser así, la Administración estatal siempre podría reaccionar, mediante los correspondientes recursos, según expone la representación de la Comunidad Autónoma.

Por todo ello, procede que declaremos levantada la suspensión del precepto que venimos analizando» (ATC 18/1999, F. 2).

En definitiva, la doctrina del ATC 18/1999 conducía a afirmar que la norma vasca impugnada entonces no generaba, por sí misma, los perjuicios al interés general o de terceros que se le atribuían por la representación del Estado, por lo que consideramos necesario esperar a la realización de posteriores actuaciones de la Comunidad Autónoma para poder

apreciar sus efectos, toda vez que en dicho Auto también manifestamos que, de producirse nuevas incidencias, las mismas también podrían ser impugnadas ante este Tribunal y valorados los efectos de su aplicación.

Tal es la situación con la que ahora nos encontramos y a la que cumple dar respuesta.

6. En este caso, para la ponderación de los efectos que habrían de seguirse como consecuencia de la aplicación de los preceptos impugnados, debemos partir de las previsiones del art. 1 y de la Disposición adicional primera del Decreto 117/2001.

El art. 1 dispone que «es objeto del presente Decreto la regulación de las medidas para la normalización lingüística de la Administración de Justicia en la Comunidad Autónoma de Euskadi», incluyendo entre dichas medidas la de «ordenación de la asignación de perfiles lingüísticos en las plantillas y relaciones de puestos de trabajo correspondientes a los funcionarios al servicio de la Administración de Justicia».

Por su parte, la Disposición adicional primera establece que «la fecha inicial del primer período de planificación del proceso de asignación de perfiles lingüísticos previsto en este Decreto será la correspondiente al día de entrada en vigor del presente Decreto».

Por tanto, es claro que la aplicación efectiva de los artículos que constituyen el objeto de este proceso conlleva la puesta en marcha de la instrumentación de los mecanismos de actuación previstos en el propio Decreto 117/2001 para que los órganos competentes de la Comunidad Autónoma puedan asignar los perfiles lingüísticos controvertidos a los puestos de trabajo y ello se concrete en la deter-

minación de las plantillas y relaciones de puestos, culminando con la remisión de las mismas al Ministerio de Justicia para su aprobación (arts. 50.2 ROOAA y 16.2 ROMF. Es claro, asimismo, que en caso de que hubieran de celebrarse en el inmediato futuro concursos de traslados, el Ministerio de Justicia aprobaría las bases-marco de las convocatorias, previo informe de las Comunidades Autónomas (arts. 54.1 ROOAA y 20.1 ROMF).

A la vista de todo lo expuesto, se derivan dos conclusiones. En primer lugar, que los artículos impugnados y suspendidos «ex» art. 161.2 CE, contienen unos criterios normativos que no constituyen ya meras hipótesis en cuanto a su aplicación como ocurría en el incidente resuelto por el ATC 18/1999, aunque subsista la indeterminación acerca de los puestos a los que habrá de asignárseles el perfil lingüístico. En segundo lugar que, pese a ello, continúa siendo válida, aunque con matices, la doctrina contenida en dicho Auto, pues el proceso que se iniciaría en caso de que se acordara la plena vigencia del Decreto impugnado, no conllevaría efectos en todo caso inmediatos, puesto que no puede desconocerse que, según su art. 6, el proceso de asignación de perfiles lingüísticos «se ordenará en períodos de planificación de diez años, integrados cada uno de ellos por dos etapas de cinco años».

Por tanto, si bien no cabe desconocer los efectos que, como señala el Abogado del Estado, podría generar el Decreto vasco en los funcionarios afectados, es obvio que los mismos no pueden prevalecer sobre el interés general que se vincula a la presunción de legitimidad de las normas autonómicas.

Sin embargo, ni lo razonado hasta aquí, ni tampoco el hecho de que la normativa vigente atribuya al Ministerio de

Justicia las facultades ya señaladas respecto de la aprobación de las plantillas y de las bases-marco de las convocatorias de concursos de traslado, impide apreciar que la diferente posición mantenida por las partes litigantes en este proceso puede determinar que, en plazos más o menos próximos pero en todo caso apreciables y predecibles, se produzcan situaciones que conduzcan a la dilación efectiva del sistema de provisión de puestos de estos Cuerpos en el conjunto del territorio nacional, habida cuenta del carácter coordinado de todo el proceso de convocatoria y resolución de los concursos de traslados.

Todo ello aconseja que este Tribunal se plantee la resolución del fondo de este asunto con la mayor celeridad, adelantándola, en interés de la eficacia del servicio de la justicia, a la de otros asuntos cuya formalización ha precedido en el tiempo. Sin embargo, dada la naturaleza de este incidente, cuya resolución se adopta tomando en consideración, exclusivamente, los efectos perjudiciales que se derivarían de mantener suspendidos o no los preceptos impugnados, así como del carácter irreparable o no de dichos efectos, en este caso la ponderación de los mismos que hemos llevado a cabo conduce al levantamiento de la suspensión de los preceptos impugnados.

En virtud de todo lo expuesto, el Pleno del Tribunal Constitucional

ACUERDA

Levantar la suspensión de los Capítulos II, III, IV y V y Disposiciones adicionales primera, segunda y tercera del Decreto del Gobierno Vasco 117/2001, de 26 de junio, de medidas para la normalización lingüística de la Administración de Justicia de la Comunidad Autónoma del País Vasco.»