

EL CANVI DE PARADIGMA EN LA JURISPRUDÈNCIA CONSTITUCIONAL SOBRE LA COMPETÈNCIA LINGÜÍSTICA DELS EMPLEATS PÚBLICS

Joan Ridao Martín*

Resum

La STC 165/2013 va declarar constitucional la Llei balear 9/2012, de modificació de la Llei 3/2007, de la funció pública, així com de diverses disposicions en matèria de normalització lingüística i de règim jurídic de l'Administració autonòmica, que tenia com a objecte suprimir l'exigència general d'un determinat nivell de coneixement de català com a requisit per accedir a un lloc de treball a l'Administració pública balear. En essència, el Tribunal Constitucional (TC) no va apreciar cap motiu d'inconstitucionalitat degut al fet que la referida modificació legislativa va tenir lloc en un context «d'àmplia implantació del coneixement del català en la funció pública de l'àmbit territorial i en la societat», i «per la inexistència de tracte preferent del castellà sobre el català», tot apel·lant, de forma expressa, a l'«objectiu d'equiparar plenament les dues llengües [català i castellà]».

Paraules clau: drets lingüístics; deure de conèixer el català; administracions públiques; llengua pròpia; llengua oficial; funció pública.

THE PARADIGM SHIFT IN CONSTITUTIONAL CASE LAW ON LANGUAGE COMPETENCE AMONG PUBLIC EMPLOYEES

Abstract

In decision 165/2013, the Constitutional Court held that Balearic Act 9/2012, modifying Act 3/2007 regarding the Civil Service and various provisions on language standardization and the justice system in the regional government administration, was constitutional. The purpose of the 2012 legislation was to eliminate the general requirement for a specific level of knowledge of the Catalan language as a prerequisite for getting a job in the Balearic civil service. In essence, the Constitutional Court did not detect any cause for unconstitutionality, because the aforementioned legislative change took place in a context of «the development of a widespread knowledge of Catalan in the region's civil service and in society,» and «because there exist no cases where Spanish has been granted preferential treatment over Catalan.» At the same time, the Constitutional Court ruling expressly called for «achieving full equality between the two languages [Catalan and Spanish].»

Key words: language rights, the duty to know Catalan, public administration, autochthonous language, official language, civil service.

* Joan Ridao Martín, professor del Departament de Dret Constitucional i Ciència Política. Facultat de Dret. Universitat de Barcelona, jridao@ub.edu

Article rebut el 20.12.2013. Avaluació cega: 05.03.2014. Data d'acceptació de la versió final: 12.03.2014

Citació recomanada: RIDAO MARTÍN, Joan. «El canvi de paradigma en la jurisprudència constitucional sobre la competència lingüística dels empleats públics», *Revista de Llengua i Dret*, núm. 61, 2014, p.72-86, DOI: [10.2436/20.8030.02.55](https://doi.org/10.2436/20.8030.02.55)

Sumari

1 Introducció

2 Els drets lingüístics dels catalanoparlants davant les administracions públiques i les institucions estatals segons el bloc de la constitucionalitat i el marc normatiu

3 La tradicional doctrina constitucional amb relació a l'ús del català en els procediments administratius

4 Els efectes de la STC 31/2010 sobre la utilització del català davant les administracions públiques

5 La STC 165/2013 relativa a la modificació de la Llei balear 9/2012, de modificació de la Llei 3/2007, de la funció pública i de determinades disposicions de la Llei de normalització lingüística i algunes normes de règim jurídic de l'Administració autonòmica

6 Conclusions

Bibliografia

1 Introducció

És sabut que l'article 3.1 de la Constitució espanyola (CE) («El castellà és la llengua espanyola oficial de l'Estat. Tots els espanyols tenen el deure de conèixer-la i el dret d'usar-la») segueix una lògica similar a la de la Constitució de la Segona República¹ a l'hora de consagrar un dret lingüístic prioritari respecte als castellanoparlants que, com a tals, en resulten privilegiats a conseqüència de la incidència del seu dret en les àrees de parla castellana (car són oficialment unilingües); de la personalitat del seu dret en les àrees no castellanoparlants (que esdevenen regions bilingües); i gràcies, sobretot, al monolingüisme estatal, que es posa en relleu en les institucions comunes o generals de l'Estat (Ninyoles, R. L.:1977; Milian, A.: 2009: 210).²

D'acord amb això, és clar que l'establiment del castellà, i només d'aquest, com a «llengua espanyola oficial de l'Estat», i la imposició del correlatiu deure de conèixer-la a «tots els espanyols» partia de la convicció dels constituents del «coneixement generalitzat de l'idioma castellà en tota la nació [espanyola], fruit de la història compartida dels últims cinc segles» (Punset, 2013: 34),³ independentment que es tractés de la llengua materna de tots els seus ciutadans, amb el propòsit gens dissimulat de preservar un vincle d'unió política de capital importància a través del castellà, amb exclusió de la resta de «llengües espanyoles».⁴

Al costat d'això es pot afirmar, tanmateix, que la resta d'apartats del precepte constitucional esmentat («2. Les altres llengües espanyoles seran també oficials en les respectives comunitats autònomes d'acord amb els seus estatuts. 3. La riquesa de les diferents modalitats lingüístiques d'Espanya és un patrimoni cultural que serà objecte d'especial respecte i protecció») volia constituir un reconeixement, per bé que tímid, de l'existència de fets diferencials lingüístics a l'Estat, dotats de notable rellevància jurídica, com denota la incorporació del concepte «oficials»; així com un intent de reparació per la persecució i interdicció històrica de llengües com el català, el basc o el gallec, excloses de la vida institucional, social o educativa en els territoris en què precisament es van originar.

Això no obstant, el mandat de l'art. 3.3 de la CE no ha estat mai mereixedor d'especial atenció degut al fet que «[...] (L)es dificultats d'abordar la realitat plurilingüe d'Espanya amb normalitat, la manca d'una veritable voluntat de promoció d'aquesta realitat, les reticències per fer present les llengües pròpies en diversos àmbits polítics i administratius de l'Estat, especialment en l'àmbit de la justícia, posen en relleu aquesta incomprensió fora dels territoris amb llengua pròpia» (Marcet, 2013: 73).⁵

Això explica que alguns estatuts d'autonomia i lleis sectorials també autonòmiques atorguessin posteriorment a la resta de llengües originàries, no només la qualificació d'oficials sinó també la de llengües pròpies. Ho feu primerencament l'Estatut basc de 1979 (art. 6.1) i la Llei del Parlament Basc 10/1982, de 24 de novembre, bàsica de normalització del uso del euskera. També l'Estatut de Catalunya de 1979 (art. 3.1) i la Llei del Parlament de Catalunya 7/1983, de 18 d'abril, de normalització lingüística a Catalunya (LNL) (art. 2.1), seguint el precedent de l'Estatut de Règim Interior de Catalunya de 1933 (art. 3); i més tardanament

1 L'art. 4 de la Constitució de 1931, després de proclamar el castellà com «idioma oficial de la República» i preceptuar que «tot espanyol té obligació de saber-lo», imposava un límit no contemplat en la Constitució de 1978: «Excepte el que es disposi en lleis especials, a ningú se li podrà exigir el coneixement ni l'ús d'una llengua regional».

2 En plena transició, NINYOLES, R. L. ja evidencià els problemes sociolingüístics que s'hi començaven a plantejar, i es va avançar en la seva visió crítica al que s'esdevindria posteriorment amb la promulgació de la Constitució de 1978. És en aquest sentit que aquest sociòleg valencià alertà del triple privilegi de què gaudiria el castellà (Ninyoles, 1977, a BOIX-FUSTER, 2004). En el mateix sentit, Milian Massana, A.: «El marc constitucional espanyol relatiu al plurilingüisme. model reeixit o regulació obsoleta?», *El plurilingüisme a la Constitució*, Institut d'Estudis Autònoms, núm. 65, 2009.

3 PUNSET, R.: «Nacionalismo lingüístico e ingeniería social: el plurilingüismo español entre Job y Hobbes», *El Cronista del Estado Social y Democrático de Derecho*, núm. 39, octubre de 2013.

4 Aquest debat es tornà a obrir amb motiu del pronunciament del TC sobre l'art. 6.2 de l'Estatut d'autonomia de Catalunya (EAC) de 2006, que disposa que «[...] Totes les persones tenen dret a utilitzar les dues llengües oficials i els ciutadans de Catalunya el dret i el deure de conèixer-les. Els poders públics de Catalunya han d'establir les mesures necessàries per facilitar l'exercici d'aquests drets i el compliment d'aquest deure [...]». Aquest article, segons el TC «seria inconstitucional i nul en la seva pretensió d'imposar un deure de coneixement del català equivalent en el seu sentit al que es desprèn del deure constitucional de coneixement del castellà». Ara bé, segons el Tribunal, «el precepte admet amb naturalitat (sic) una interpretació distinta i conforme amb la Constitució, perquè, dirigint el precepte un mandat als poders públics de Catalunya per a que adoptin “les mesures necessàries per a facilitar [...] és evident que només pot tractar-se d'un deure “individualitzat i exigible” [expressió provinent de la STC 82/1996, FJ 2] de coneixement del català, és a dir, d'un deure de naturalesa distinta al que té per objecte al castellà d'acord amb l'art. 3.1. CE [...]». En aquest sentit, vegeu VERNET, J. (coord.): *Dret lingüístic*, Cossetània Edicions, 2003, pàg. 92 a 94.

5 MARCET, J.: «La política lingüística de l'Estat espanyol: una aproximació a la incomprensió del pluralisme cultural», *Revista de Llengua i Dret*, núm. 59, 2013.

la Llei catalana 1/1998, de 7 de gener, de política lingüística (LPL)⁶, que substituï la LNL de 1983 i, finalment, l'Estatut de Catalunya de 2006 (EAC).⁷ Igualment, cal fer referència a l'art. 3 de l'Estatut d'Autonomia per a les Illes Balears (EAIB) de 1983, a la Llei balear 3/1986, de 19 d'abril, de normalització lingüística (LNL) (Preàmbul i art. 2.1) i a l'Estatut d'Autonomia de 2007 (arts. 4.1 i 35).⁸ Finalment, cal fer esment a la Llei autonòmica 4/1983, de 23 de novembre, d'ús i ensenyament del valencià (LUEV)⁹ (art. 2 i 7), i a l'estatut d'autonomia d'aquesta Comunitat de 2006 (EACV)¹⁰ (art. 6).¹¹

Precisament, el caràcter de llengua «pròpia» ha esdevingut tradicionalment el fonament de l'aplicació del denominat «principi de territorialitat» en l'ús oficial i amb les persones jurídiques de les llengües oficials distintes del castellà, i també del «principi de personalitat» que regeix les relacions amb les persones físiques, de manera que la cooficialitat no implica l'ús simultani de les dues llengües, sinó que ambdues són oficials per si mateixes, una com a llengua pròpia, territorial, i l'altra com a llengua de l'Estat territori i per a la protecció dels drets personals dels castellanoparlants arreu de l'Estat.

Amb caràcter general, aquestes declaracions estatutàries van esdevenir vinculants pel conjunt de poders públics actuants en les referides comunitats autònomes (CA), independentment de la titularitat d'aquests poders (STC 82/1986, FJ 2, 5 i 8): «el derecho de los ciudadanos a usar cualquiera de las dos lenguas ante cualquier administración [dins el territori autonòmic]» comporta «el consiguiente deber de todos los poderes públicos (estatales, autonómicos y locales) radicados en la Comunidad de adaptarse a la situación de bilingüismo constitucionalmente prevista y estatutariamente establecida», de manera que correspon a cada poder regular «los medios y el ritmo de la necesaria adaptación» a través d'una activitat de concreció «que en definitiva es de cooperación».

D'acord amb això, la doctrina constitucional (per totes, la STC 87/1997) determinà que l'equilibri competencial en matèria lingüística havia de passar per «conciliar dos premisas fundamentales: de un lado, la de que el ente titular de una competencia sustantiva posee también la titularidad para regular el uso de la lengua en este ámbito material, y ello no sólo en los aspectos organizativos y de funcionamiento interno, sino también en las relaciones de la Administración correspondiente con los ciudadanos.»; i, de l'altra que, fins i tot en aquests casos, les CA «no quedan totalmente al margen de esta regulación puesto que el mandato constitucional y estatutario a ellas dirigido en orden a adoptar medidas normalizadoras, y sobre todo, a regular el régimen de cooficialidad de las lenguas les habilitan para establecer lo que en otras sentencias del Tribunal Constitucional se ha denominado “contenido inherente al concepto de cooficialidad” o “alcance de la cooficialidad” (SSTC 82/1986, fundamentos jurídicos 5 y 6; 123/1988, fundamento jurídico 5 y 56/1990, fundamento jurídico 40), es decir, las consecuencias genéricas que derivan del carácter oficial de una lengua que deben ser respetadas como un prius por los entes competentes al precisar en los ámbitos materiales cuya titularidad les corresponde el uso de las lenguas y al establecer los medios concretos para dar cumplimiento a las consecuencias derivadas de la oficialidad y a las exigencias de la normalización [...]» (FJ 4).

No obstant això, la STC 31/2010, de 28 de juny, sobre l'EAC 2006 suposà una certa ruptura amb la doctrina anterior, posant les bases per a la revisió ulterior de diversos conceptes relatius al règim de l'oficialitat lingüística en sentències sobre aspectes sectorials diversos com l'àmbit educatiu o els usos lingüístics davant les administracions públiques. L'alt tribunal, en aquesta polèmica sentència, no només proclamà com a principi fonamental la «igualtat» radical entre el català i el castellà, sinó que declarà inconstitucional, als efectes que aquí estem examinant, el terme «preferent» atribuït estatutàriament al català amb relació a les administracions públiques «de Catalunya» (art. 6.1), derivat precisament del caràcter de llengua «pròpia» del català en aquest territori.¹² Segons el Tribunal, aquesta prevalença declarada estatutàriament suposaria «la primacia de una lengua sobre otra en el territorio de la Comunidad Autónoma, imponiendo, en definitiva, la

6 DOGC núm. 255, de 9 de gener de 1998.

7 Llei orgànica 6/2006, de reforma de l'Estatut d'autonomia de Catalunya (DOGC núm. 4680, de 20 de juliol de 2006).

8 Llei orgànica 1/2007, de 28 de febrer, de reforma de l'Estatut d'Autonomia de les Illes Balears (BOIB núm. 32, d'1 de març del 2007).

9 DOCV núm. 133, d'1 de desembre de 1983.

10 Llei orgànica 1/2006, de reforma de l'Estatut d'Autonomia de la Comunitat Valenciana (DOCV núm. 5238 d'11 d'abril de 2006).

11 L'EACV de 1982 no feia cap referència al valencià com a llengua pròpia i s'hi deia que «els dos idiomes oficials de la Comunitat Autònoma són el valencià i el castellà. Tots tenen dret a conèixer-los i a usar-los».

12 Contràriament, el Tribunal Constitucional salvà de la inconstitucionalitat l'expressió «ús normal» de les administracions públiques i dels mitjans de comunicació públics de Catalunya, per entendre que compleix la funció d'acreditar l'efectiva concurrència d'aquella condició constitucional en el cas de la llengua catalana, en tant que la “normalitat” d'aquella llengua «no és sinó el pressupòsit acreditatiu d'una realitat que, caracteritzada per l'ús normal i habitual del català en tots els ordres de la vida social [...]» (*ibidem*).

prescripción de un uso prioritario de una de ellas [...] en perjuicio del equilibrio inexcusable entre dos lenguas igualmente oficiales y que en ningún caso pueden tener un trato privilegiado» (FJ 14). Això, sense perjudici, afegí, de «la procedencia de que el legislador pueda adoptar, en su caso, las adecuadas y proporcionadas medidas de política lingüística tendentes a corregir, de existir, situaciones históricas de desequilibrio de una de las lenguas oficiales respecto de la otra, subsanando así la posición secundaria o de postergación que alguna de ellas pudiera tener».

Aquesta qüestionada declaració de l'alt tribunal ha començat, com s'ha dit, a donar fruits com la STC 165/2013, perquè, en relació amb les administracions públiques, contra el criteri manifestat en la seva jurisprudència anterior (sobretot la STC 46/1991, que expressava, com s'analitzarà més endavant, la «raonabilitat» i el caràcter «justificat i equitatiu» de l'exigència de cert nivell de coneixement com a requisit general de capacitat per accedir a un lloc de treball a l'administració), afirmà no veure motius per apreciar la seva inconstitucionalitat a causa del context d'«amplia implantación del conocimiento del catalán en la función pública del ámbito territorial y en la sociedad [balear]», i de «la inexistencia de trato preferente del castellano sobre el catalán [en aquesta mateixa comunitat]».¹³

2 Els drets lingüístics dels catalanoparlants davant les administracions públiques i les institucions estatals segons el bloc de la constitucionalitat i el marc normatiu

Com ja ha estat dit, l'art. 3 de la CE reconeix la diversitat de llengües dins l'Estat espanyol i incorpora el principi del pluralisme lingüístic entre els seus fonaments, a partir d'una doble operació: l'oficialitat *ex Constitutione* del castellà a tot l'Estat i la remissió als estatuts d'autonomia de les CA amb llengua pròpia, perquè siguin aquests els que declari l'oficialitat d'altres llengües distintes del castellà, que, com hem vist, també inclouen en alguns casos el concepte de «propietat».

Com s'examinarà detingudament més endavant, el susdit caràcter de llengua «oficial» comporta la possibilitat almenys que qualsevol ciutadà catalanoparlant pugui fer valer el seu dret actiu individual a ser atès en aquella llengua, tant a nivell oral o escrit, i el dret passiu de rebre les comunicacions i les actuacions que emanen de l'Administració en aquesta mateixa llengua, sense distingir si es tracta de les institucions de la comunitat autònoma o de l'Administració de l'Estat en el territori de la comunitat autònoma. Aquesta «obligació» d'adaptar-se a la doble oficialitat lingüística abasta tots els poders radicats en el territori autonòmic, sense exclusió dels òrgans de l'Administració central i d'altres institucions estatals. En aquest sentit, l'article 56. 2 de la Llei 7/2007, de 12 d'abril, de l'Estatut bàsic de l'empleat públic (EBEP) estableix que «Les administracions públiques, en l'àmbit de les seves competències, han de preveure la selecció d'empleats públics degudament capacitats per cobrir els llocs de treball a les comunitats autònomes que tinguin dues llengües oficials.». L'art. 33.5 de l'EAC, precepte remissiu a les lleis, i que no ha tingut un desenvolupament aconseguit, preceptua que «Els ciutadans de Catalunya tenen el dret de relacionar-se per escrit en català amb els òrgans constitucionals i amb els òrgans jurisdiccionals d'àmbit estatal [...]. Aquestes institucions han d'atendre i han de tramitar els escrits presentats en català, que tenen, en tot cas, plena eficàcia jurídica».¹⁴

L'excepció, parcial, a aquesta regla general la constitueixen, paradoxalment, les Forces Armades, les quals, en tant que Administració militar actuant en les distintes parts del territori de l'Estat, es troben subjectes al règim de cooficialitat lingüística, allà on existeixi, però només en allò que resulti aliè a les relacions internes del servei. Dins d'aquestes, en efecte, el castellà és la seva única llengua de comunicació, ateses raons de «funcionalitat i operativitat» en tractar-se d'una institució estatal d'àmbit general.¹⁵ L'altra gran excepció són els òrgans constitucionals de l'Estat amb seu exclusiva a la capital del mateix, per bé que la denominada «Reforma del Senat» (1994), consistent en una reforma del Reglament d'aquesta Cambra (RS), va autoritzar una utilització molt limitada de les llengües oficials distintes del castellà (per exemple, l'exclou de les sessions de control a l'Executiu).¹⁶

¹³ El magistrat J. A. Xiol, en el vot particular referit a aquesta sentència, parla d'una modificació «copernicana» del sistema anterior, derivat de l'aplicació d'un estàndard de protecció de la llengua, fins i tot inferior al garantit per la legislació de l'Estat en l'àmbit de la Administració general per a la mateixa llengua autonòmica.

¹⁴ No és clar, en qualsevol cas, si la destinatària d'aquest precepte és l'Administració. Si bé, d'acord amb l'art. 103 de la CE es pot considerar que aquesta és un òrgan constitucional.

¹⁵ Cfr. R. PUNSET, «Algunes qüestions controvertides en matèria de cooficialitat lingüística», J. Vernet i R. Punset, *Lenguas y Constitución*, Iustel, Madrid, 2007, pàg. 65 i s.

¹⁶ Aquesta mateixa utilització pot tenir lloc en la sessió monogràfica dedicada a realitzar un balanç de la situació de l'Estat de les autonomies, reproduint-se en el Diari de Sessions totes les intervencions íntegrament en castellà i en la llengua en què s'hagin efectuat (art. 56 bis 7.2 RS). Posteriorment, la reforma del RS, de 4 de juliol de 2005, va ampliar la utilització de les llengües

Pel que fa a les distintes regulacions autonòmiques, en primer lloc tenim que, pel que fa al Principat, l'art. 33 de l'EAC estableix que «1. Els ciutadans tenen el dret d'opció lingüística. En les relacions amb les institucions, les organitzacions i les administracions públiques a Catalunya, totes les persones tenen dret a utilitzar la llengua oficial que elegeixin. Aquest dret obliga les institucions, organitzacions i administracions públiques, inclosa l'Administració electoral [...] 4. Per a garantir el dret d'opció lingüística, l'Administració de l'Estat situada a Catalunya ha d'acreditar que el personal al seu servei té un nivell de coneixement adequat i suficient de les dues llengües oficials, que el fa apte per a complir les funcions pròpies del seu lloc de treball.»¹⁷. Correlativament, l'article 50.5 de la LPL estableix, com a principi rector, que la Generalitat, l'Administració local i les altres corporacions públiques de Catalunya, les institucions i les empreses que en depenen i els concessionaris de llurs serveis han d'emprar el català en les seves actuacions internes i en la relació entre ells. També han d'emprar-lo en les comunicacions i les notificacions dirigides a les persones físiques i jurídiques residents a Catalunya, sense perjudici del dret dels ciutadans i ciutadanes a rebre-les en castellà si ho demanen.

D'altra banda, el Decret legislatiu 1/1997, de 31 d'octubre, pel qual s'aprovà la refosa en un text únic dels preceptes de determinats textos legals vigents a Catalunya en matèria de funció pública¹⁸ estableix en el seu art. 42, relatiu als principis de selecció, que «[...] En el procés de selecció s'ha d'acreditar el coneixement de la llengua catalana, tant en l'expressió oral com en l'escripta». I l'article 11 de la LPL (1998), relatiu a la capacitació lingüística del personal al servei de les administracions de Catalunya, estableix no tan sols que: «1. El personal [...] ha de tenir un nivell de coneixement adequat i suficient de les dues llengües oficials, tant en l'expressió oral com en l'escripta, que el faci apte per a desenvolupar les funcions pròpies del seu lloc de treball.» sinó també que «3. En el procés de selecció per a accedir a places de personal de l'Administració de la Generalitat, de l'Administració local i de l'administració i els serveis de les universitats, inclòs el personal laboral, s'ha d'acreditar el coneixement de la llengua catalana, tant en l'expressió oral com en l'escripta, en el grau adequat a les funcions pròpies de les places de què es tracti, en els termes establerts per la legislació de la funció pública».

D'altra banda, l'art. 9.1 de la LPL, referit a les institucions de Catalunya, precisa alguns conceptes relatius al règim lingüístic i estableix que la Generalitat, les administracions locals i les altres corporacions públiques, i també les institucions i les empreses que en depenen, «han d'emprar el català en llurs actuacions internes i en la relació entre ells. També l'han d'emprar normalment en les comunicacions i les notificacions adreçades a persones físiques o jurídiques residents en l'àmbit lingüístic català, sense perjudici del dret dels ciutadans i ciutadanes a rebre-les en castellà, si ho demanen.». L'art. 10 de la LPL afegeix que, en els procediments administratius tramitats per aquestes institucions, s'ha d'emprar el català, sense perjudici del dret dels ciutadans i ciutadanes a presentar documents, fer manifestacions i, si ho sol·liciten, rebre les notificacions en castellà¹⁹. Igualment, preveu que totes les persones tenen el dret de demanar i rebre els documents públics emesos a Catalunya en la llengua oficial que elegeixin, i els poders públics tenen el deure d'expedir-los en la llengua sol·licitada. Aquest dret i deure correlatiu s'estén als documents d'identificació personal, així com als documents expedits pels registres públics, sense perjudici, en aquests casos, del seu possible contingut en altres llengües.

D'altra banda, l'EAIB de 2007, a diferència del marc general de l'estatut lingüístic anteriorment vigent, proclama en l'art. 1 que les Illes Balears formen una «nacionalitat històrica», i tot i que aquesta declaració no tingui traducció directa en el nucli essencial de l'estatut lingüístic, sí que té conseqüències jurídiques en

cooficials a totes les intervencions que es produeixen en les sessions de la Comissió General de les Comunitats Autònomes (art. 56 bis 9 RS). Després de la reforma reglamentària de 21 de juliol de 2010, els senadors també poden presentar qualsevol classe d'escrits en una llengua cooficial en el Registre de la Cambra al costat del seu text en castellà (art. 20.3). Poden, igualment, intervenir en el Ple, en ocasió del debat de les mocions, en qualsevol de les llengües cooficials (art. 84.5). Si l'autor d'una iniciativa la presenta en castellà, i a més en una llengua cooficial, la iniciativa es publica també en aquesta llengua (art. 191.2). Per tal de resumir la dispersa normativa del RS, una nova disposició addicional cinquena proclama que «el Senat, com a cambra territorial, empara el normal ús oral i escrit de qualsevol de les llengües oficials en les activitats esmentades, així com en els escrits que els ciutadans i les institucions dirigeixin al Senat».

17 L'art. 19 *in fine* de la Llei 30/1984, de mesures per a la reforma de la funció pública—considerat bàsic per a totes les administracions públiques segons la Llei 23/1988, de modificació de la Llei de mesures per a la reforma de la funció pública—preveu quelcom similar.

18 DOGC núm. 2509 / Annex de 3 de novembre de 1997.

19 No obstant això, cal considerar que la previsió estatutària topa amb la legislació estatal pel que fa a l'Administració de l'Estat. De l'art. 36 de la Llei 30/1992 (també en la redacció de la Llei 4/1999), de règim jurídic de les administracions públiques i del procediment administratiu comú (LRJPAC) es desprèn que la llengua dels procediments administratius tramitats per l'Administració de l'Estat a Catalunya serà el castellà, tot i preveure que les persones interessades puguin demanar que la llengua del procediment sigui el català.

el que reflecteix l'art. 12.420. Aquest precepte cabdal, que constitueix un principi rector de les polítiques públiques, declara d'una banda que la llengua és una característica de nacionalitat i, de l'altra, que la consolidació i el desenvolupament d'aquesta està lligada a la idea de recuperació i, per tant, de normalització de la llengua pròpia. El precepte, a més, implica en aquesta tasca els consells insulars i l'Administració autonòmica, que són institucions pròpies de la comunitat autònoma. Cal tenir en compte que la primitiva redacció de l'Estatut de 1983 es referia només a les institucions d'autogovern, això és, en aquells moments, el Parlament, la Presidència i el Govern, concepte que les successives reformes de l'Estatut, i diferents sentències del Tribunal Constitucional, van anar ampliant al Consell Consultiu i la Sindicatura de Comptes, i que la reforma de 2007 va estendre als consells insulars²¹. De la seva banda, l'art. 14.3 de l'EAIB proclama, amb caràcter general, el «dret d'opció lingüística» dels ciutadans i el dret a ser atesos en la llengua escollida davant l'administració de la comunitat autònoma: «(E)ls ciutadans de les Illes Balears tindran dret a dirigir-se a l'Administració de la Comunitat Autònoma en qualsevol de les seves dues llengües oficials i a rebre resposta en la mateixa llengua utilitzada».

Pel que fa a la Llei 3/1986, de 9 d'abril, de normalització lingüística a les Illes Balears (LNL)²², l'art. 1 proclama entre els objectius de la Llei el de «a) Fer efectiu l'ús progressiu i normal de la llengua catalana en l'àmbit oficial i administratiu». No obstant això, el primitiu i nuclear art. 9 de la llei ha quedat sense contingut després de la reforma operada per la Llei 9/2012 (Disposició final primera. 4). Aquest precepte preveia que el Govern de la comunitat regulés, mitjançant disposicions reglamentàries, l'ús normal de la llengua catalana, oralment o per escrit, en les activitats administratives dels òrgans de la seva competència. Igualment, prescrivia que els consells insulars i les corporacions locals han de regular l'ús de la llengua catalana dins l'àmbit de la seva competència d'acord amb els principis i les normes d'aquesta llei.

L'art. 10 de la precitada llei estableix que a les actuacions administratives a instància de part, si hi ha altres interessats i així ho sol·liciten, «l'Administració ha de comunicar-los tot quant els afecti en la llengua oficial en què s'hagi iniciat l'actuació. En cas de no haver-hi acord entre els interessats, s'ha d'utilitzar la llengua de la persona que hagi promogut l'expedient o el procediment, sense perjudici del dret de les parts que els sigui lliurada la traducció corresponent. [...] Així mateix, en els expedients iniciats d'ofici, independentment de la llengua oficial que s'hi utilitzi, l'Administració ha de lliurar als interessats els documents o comunicacions en la llengua oficial en què els sol·licitin». En tot cas, «Els poders públics que actuen a la Comunitat Autònoma, han d'assegurar que tots els documents impresos, utilitzats a l'Administració Pública i a disposició dels ciutadans, estiguin escrits en català i en castellà».

Finalment, la Llei 2/1989, de 22 de febrer, de la funció pública de la Comunitat Autònoma de les Illes Balears²³ assenyala en el seu art. 45.2, modificat per la Llei 9/2012, que «El sistema d'oposició consisteix a dur a terme una o més proves de capacitat per determinar l'aptitud dels aspirants. No obstant això, i a l'únic efecte de determinar l'ordre de prelación final dels aspirants aprovats per a l'adjudicació dels llocs de treball, les convocatòries podran establir que aquest sigui determinat, a més de per la puntuació obtinguda en els exercicis de l'oposició lliure, per la valoració de determinats mèrits. En tot cas, només podran tenir accés a la valoració dels mèrits els aspirants que hagin superat l'oposició lliure»²⁴. A més, el Decret 100/1990, de 29 de novembre, que regulava l'ús de les llengües oficials de l'Administració de la CAIB²⁵, i que prescrivia a

20 «(L)es institucions pròpies han d'orientar la funció del poder públic en el sentit de consolidar i desenvolupar les característiques de nacionalitat comuna dels pobles de Mallorca, Menorca, Eivissa i Formentera, així com les peculiaritats de cada illa com a vincle de solidaritat entre si».

21 En aquest sentit, vegeu els articles de Bartomeu COLOM PASTOR, B.: «El repartiment de competències per regular l'ús de les llengües oficials i el principi que els ciutadans no en podem al·legar desconeixement», *Llengua i dret. Treballs de l'àrea 5 del segon Congrés Internacional de la Llengua Catalana*, Institut d'Estudis Autonòmics, Barcelona, 1987, pàg. 181; i «Els principis de la Llei de normalització lingüística a les Illes Balears», op. cit., pàgs. 58 i 59.

22 La STC 123/1988 va avalar la LNL i va reconèixer al Govern balear la capacitat per a exercir accions polítiques i tota l'activitat administrativa que cregués convenient per a fer efectius els drets lingüístics, tot i declarar nuls quatre articles poc rellevants. Això provocà que el Parlament balear defensés la llei i que es donessin moltes protestes a nivell mediàtic i ciutadà. Pel que fa a l'ús oficial, el primer desplegament de la LNL es va produir el 1987, amb l'aprovació dels Reglaments de normalització lingüística dels ajuntaments de Palma i de Manacor. El 1988, el Consell Insular de Mallorca aprovà també el seu Reglament de regulació de l'ús de la llengua catalana.

23 BOIB núm. 15, de 20 de maig de 1986.

24 Mentre que en la seva redacció anterior, aquest precepte preveia que «a les proves selectives que es realitzin per a l'accés a les places de l'Administració en l'àmbit territorial de les Illes Balears, s'ha d'acreditar el coneixement de la llengua pròpia de la comunitat autònoma en expressió oral i/o escrita, respectant plenament el principi de proporcionalitat a nivell d'exigència d'un determinat coneixement, que haurà d'estar relacionat, en qualsevol cas, amb les places o funcions de què es tracti».

25 BOIB núm. 154, de 18 de desembre de 1990.

l'art. 2 que l'Administració de la CAIB havia d'emprar el català per a les seves relacions, ha estat derogat per la Llei 9/2012 [Disposició derogatòria única d)].

Pel que fa al valencià, l'art. 2 de la Llei d'ús i ensenyament del valencià (LUEV) manifesta que: «El valencià és llengua pròpia de la Comunitat Valenciana i, en conseqüència, tots els ciutadans tenen dret a conèixer-lo i a usar-lo oralment i per escrit tant en les relacions privades com en les relacions amb les instàncies públiques». No obstant això, l'art. 1 de la LUEV, encarregat d'enunciar els principis generals i l'objecte de la Llei, dona algunes claus d'aquella declaració quan afirma: «La present Llei té per objecte genèric complimentar i desplegar allò que disposa l'article setè de l'Estatut d'Autonomia quan regula l'ús normal i oficial del valencià a tots els àmbits de la convivència social, així com el seu ensenyament».

En confirmació d'aquesta interpretació sistemàtica, cal tenir present que el preàmbul de la mateixa LUEV vincula el concepte de «propietat» al «compromís irrenunciable en la defensa del patrimoni cultural de la Comunitat Autònoma i d'una manera especial amb la recuperació del valencià, llengua històrica i pròpia del nostre poble, del qual constitueix la més peculiar senya d'identitat». Amb tot, fixa que tot el personal de les administracions i dels seus serveis dependents que atenen el públic «hauran de conèixer suficientment el valencià», tot i que després de 26 anys no hi ha hagut cap desplegament normatiu que ho dugui a la pràctica. En cap oposició ni concurs (tret dels tècnics lingüístics i, ocasionalment, en la funció pública docent) no s'ha hagut de demostrar cap grau de coneixement de valencià.²⁶ La Llei 10/2010, de 9 de juliol, d'ordenació i gestió de la funció pública valenciana, que és el text legal en què cal establir la regulació del coneixement del valencià, no ha esmenat aquesta situació.²⁷

3 La tradicional doctrina constitucional amb relació a l'ús del català en els procediments administratius

El caràcter «oficial» de les llengües «pròpies» distintes del castellà plasmat en l'art. 3 de la CE va dur al Tribunal Constitucional²⁸ a entendre des d'un primer moment que «es oficial una lengua, independientemente de su realidad y peso como fenómeno social, cuando es reconocida por los poderes públicos como medio normal de comunicación en y entre ellos y en su relación con los sujetos privados, con plena validez y efectos jurídicos (sin perjuicio de que, en ámbitos específicos, como el procesal, y a efectos concretos, como evitar la indefensión, las Leyes y los Tratados internacionales permitan también la utilización de lenguas no oficiales por los que desconozcan las oficiales)» (STC 82/1986, relativa a la Llei 10/1982, de 24 de novembre, del Parlament Basc, bàsica de normalització de l'euskera).

Això anterior implicava, segons el TC, que el castellà és mitjà de comunicació normal dels poders públics i davant d'ells en el conjunt de l'Estat. En afegir, a més, l'art. 3.2 de la CE que les altres llengües espanyoles seran també oficials en les respectives CA, el Tribunal va concloure que la «cooficialidad lo es con respecto a todos los poderes públicos radicados en el territorio autonómico, sin exclusión de los órganos dependientes de la Administración central y de otras instituciones estatales en sentido estricto, siendo, por tanto, el criterio delimitador de la oficialidad del castellano y de la cooficialidad de otras lenguas españolas el territorio, independientemente del carácter estatal (en sentido estricto), autonómico o local de los distintos poderes públicos». D'aquesta forma, segons l'alt tribunal, res no s'oposava al fet que els poders públics poguessin prescriure, en l'àmbit de les seves respectives competències, el coneixement d'ambdues llengües per accedir a determinades places de funcionari o que, en general, es considerés com un mèrit, entre d'altres, el nivell de coneixement de les mateixes, sense produir cap tipus de discriminació.

De facto, a partir d'aquesta primària doctrina, es va acabar imposant el dret d'«opció lingüística» de forma directa als poders públics situats tant a Catalunya com a les Illes Balears. No en va, segons el TC, «el dret dels ciutadans a usar qualsevol de les dues llengües davant qualsevol Administració [dins el territori autonòmic]» comportava «el consiguiente deber de todos los poderes públicos (estatales, autonómicos y locales) radicados en la Comunidad de adaptarse a la situación de bilingüismo constitucionalmente prevista y estatutariamente establecida», de manera que correspon a cada poder públic regular «los medios y el ritmo de la necesaria adaptación» a través d'una activitat de concreció «que en definitiva es de cooperación» (STC 82/1986, FJ 8 i 14).

26 Les dades oficials de la Generalitat Valenciana conclouen que només en un 1,2% de les places d'aquesta Administració se n'ha requerit algun coneixement. Bona part del personal de les administracions ha adquirit, pel seu compte, una competència lingüística en valencià que després no practica, perquè la Generalitat i les altres administracions no l'apliquen.

27 DOCV núm. 6310, de 14 de juliol de 2010.

28 BOE núm. 159, de 4 de juliol de 1986, p. 20 a 28.

Al seu torn, aquest dret subjectiu meritava l'obligació que les administracions disposessin correlativament de personal adequat per atendre en la llengua escollida en tots els seus serveis («deure de disponibilitat lingüística»). D'aquí, precisament, que l'exigència d'un cert nivell de coneixement de la llengua catalana fos reconeguda, no només com a un mitjà normal de comunicació «en [els poders públics] y entre ellos y en su relación con los sujetos privados» (STC 82/1986, FJ 12), sinó també com a conseqüència de la «razonabilidad de valorar el conocimiento del catalán como requisito general de capacidad, aunque variable en su nivel de exigencia», en atenció no només al seu caràcter de llengua oficial però també per raons d'«eficàcia» de l'administració autònoma (STC 46/1991, FJ 3). D'aquesta manera, el coneixement de la llengua pròpia s'integrava en el principi de mèrit i capacitat (art. 103.3 de la CE), d'acord amb el referit cànon de raonabilitat i proporcionalitat (FJ 8)²⁹.

En suma, segons el TC, la combinació de factors com el caràcter oficial de la llengua pròpia i l'extensió del seu ús al territori autònic, convertien en «imprescindible» el fet que tot funcionari, per poder «exercir adequadament» el seu treball en l'Administració autònoma, hagués d'acreditar «un cert nivell de coneixement», d'acord amb el principi constitucional de l'actuació de les administracions públiques consagrat per l'art. 103.1 de la CE, independentment que els estatuts d'autonomia no poguessin entrar en l'ordenació o regulació interna dels òrgans estatals, ni disposar els mitjans o arbitrar procediments a aquests efectes (STC 87/1997).

Finalment, la doctrina constitucional anterior a la STC 31/2010 havia admès repetidament l'existència d'un títol competencial específic per a les comunitats amb llengua pròpia i oficial, i les habilitava per a regular l'abast i els efectes de la cooficialitat (SSTC 82/1986, 123/1988, 56/1990 i 337/1994). Segons l'alt tribunal, les comunitats autònomes «(...) las Comunidades Autónomas con lengua oficial propia distinta del castellano no quedan totalmente al margen de esta regulación puesto que el mandato constitucional y estatutario a ellas dirigido en orden a adoptar medidas normalizadoras y, sobre todo, a regular el régimen de cooficialidad de las lenguas les habilitan para establecer lo que en otras SSTC se ha denominado “contenido inherente al concepto de cooficialidad” o “alcance de la cooficialidad” (SSTC 82/1986, fundamentos jurídicos 5º y 6º; 123/1988, fundamento jurídico 5º; 56/1990, fundamento jurídico 40), es decir, las consecuencias genéricas que derivan del carácter oficial de una lengua que deben ser respetadas como un prius por los entes competentes al precisar en los ámbitos materiales cuya titularidad les corresponde el uso de las lenguas y al establecer los medios concretos para dar cumplimiento a las consecuencias derivadas de la oficialidad y a las exigencias de la normalización o, como dice la STC 82/1986, al establecer “la ordenación concreta de la puesta en práctica” de la regulación legal de la cooficialidad.» a aquelles conseqüències i a les exigències de la normalització (FJ 4). Més endavant, fins i tot, el mateix TC va tenir ocasió de precisar el significat del terme «conseqüències genèriques», en el sentit del dret de tot ciutadà a dirigir-se a les administracions públiques en qualsevol de les llengües oficials de la Comunitat (STC 123/1988).

4 Els efectes de la STC 31/2010 sobre la utilització del català davant les administracions públiques

La STC 31/2010 suposà, amb caràcter general, un gir molt important en la doctrina de l'alt tribunal en matèria lingüística. D'entrada, segons aquesta qüestionada sentència, l'única conseqüència jurídica apreciada pel màxim intèrpret de la Constitució de la declaració de «llengua pròpia» del català a Catalunya (art. 6.1 EAC) és que és aquesta llengua, i no cap altra llengua espanyola, la que esdevé oficial a Catalunya, junt al castellà, d'acord amb el mandat de l'art. 3.2 de la CE³⁰. A partir d'aquest rígid criteri, i als efectes del que aquí estem examinant, el Tribunal Constitucional passà a negar que el català ostentés una posició prioritària respecte del castellà en les activitats públiques o oficials (declarant la inconstitucionalitat i anul·lant l'incís «i preferent» ex art. 6.1 EAC), tot contradient la seva doctrina anterior, ja exposada, que, en síntesi, com recordarem, admetia un ús majoritari del català sempre que es respectés el dret a utilitzar el castellà i a rebre les comunicacions i notificacions en l'esmentada llengua en tot cas o si els destinataris desconeixen l'altra llengua oficial: [les administracions públiques catalanes i el poder públic estatal a Catalunya] «no pueden tener preferencia por ninguna de las dos lenguas oficiales» [FJ 14, lletra a)].

Aquest raonament tenia el seu fonament, segons l'alt tribunal, en el fet que el tracte prioritari o preferent

²⁹ Vegeu en aquest sentit VERNET, J. «L'ús oficial: administracions públiques i àmbit institucional», *Simposi Internacional sobre el català al segle XXI. Balanç de la situació i perspectives de futur*, Vallverdú, F. (curador), Escola d'Administració Pública de Catalunya, 2009, pàg. 71.

³⁰ MILLAN, A.: «El règim de les llengües oficials. Comentari a la sentència del Tribunal Constitucional 31/2010, de 28 de juny», *Revista catalana de dret públic | Especial Sentència sobre l'Estatut*, Escola d'Administració Pública de Catalunya, 2010, pàg. 131.

d'una de les llengües oficials aniria «en perjuicio del equilibrio inexcusable entre dos lenguas igualmente oficiales », les quals, «en ningún caso pueden tener un trato privilegiado», amb independència del fet que el legislador «el legislador pueda adoptar, en su caso, las adecuadas y proporcionadas medidas de política lingüística tendentes a corregir, de existir, situaciones históricas de desequilibrio» [FJ 14, lletra a)]. Per aquest motiu, el Tribunal, «amb una radicalitat mai emprada –i no deduïble dels estrictes termes de la definició de la noció per la STC 82/1986-» va seguir raonant que l'«ús normal» que es predicava del català en l'art. 6.1 de l'EAC també havia de predicar-se per al castellà.³¹

Pel que fa concretament a l'art. 33.5 de l'EAC (la garantia del dret d'opció lingüística que implicava que el personal de l'Administració de l'Estat a Catalunya hagués d'acreditar un nivell adequat i suficient de les dues llengües oficials), segons el Tribunal Constitucional, aquest precepte no impedeix o obstaculitza la «proporcionalitat» (en els termes a què es referia la STC 82/1996) ni la «progressivitat» en l'aplicació de les mesures necessàries per a satisfer l'objectiu disposat en la norma, ni la «raonabilitat» en el seu desenvolupament. No obstant això, podríem dir que el TC s'emplaçava a si mateix a valorar en el seu moment si aquesta previsió estatutària no lesiona drets ni disminueix la competència estatal, tenint en compte, reconeix, que no es poden desconèixer els efectes de la declaració de cooficialitat. De forma un tant alambinada, el Tribunal va acabar admetent una interpretació conforme amb la Constitució d'aquest precepte, donada la remissió que fa el mateix precepte a la «legislació corresponent» («d'acord amb el procediment establert per la legislació corresponent»), sense deixar d'advertir, però, que seria contrari a la Constitució si l'Estatut pretengués derivar de la cooficialitat de la llengua catalana la seva qualitat de mitjà de comunicació jurídicament vàlid respecte de poders públics no radicats al territori de la Comunitat Autònoma de Catalunya, perquè, segons el TC, aquesta condició és privativa del castellà (STC 82/1986, FJ 2).

Per tant, el criteri territorial aplicable és el de la seu de l'autoritat, no el de l'abast territorial de la seva respectiva competència. Això últim, segons el TC, implicaria la subjecció de tots els òrgans d'àmbit estatal a l'efecte de la cooficialitat de totes les llengües autonòmiques en qualsevol punt del territori de l'Estat («vinculació por principio reservada a la única lengua española común»). I pel que fa als òrgans constitucionals, afegí que, «tratándose de órganos [...] de naturaleza y significación exclusivamente estatales [...], con independencia del lugar donde radique su sede y de donde reciban el impulso para actuar, su actividad se ejerce con referencia no a una determinada Comunidad Autónoma, sino a todo el territorio nacional, por lo que no puede tener cabida en ellos la cooficialidad idiomática» (FJ 21, *in fine*).

Finalment, en declarar la constitucionalitat del principi rector *ex art.* 50.5 de l'EAC, el TC exclou qualsevol interpretació literal del precepte, quan interpreta que «sólo los particulares, en tanto que titulares del derecho de opción lingüística garantizado por el propio art. 33.1 EAC, pueden preferir una u otra de ambas lenguas en sus relaciones con el poder público radicado en Cataluña» (FJ 23). Tot i que, més endavant, quan va salvar la constitucionalitat del precepte amb la tècnica de la interpretació conforme, va acabar admetent que el legislador pot disciplinar usos indistints i, fins i tot, que l'ús del català sigui superior al del castellà, molt probablement en atenció a l'omissió sobre la figura dels particulars en la legislació estatal de règim jurídic de les administracions (art. 36.1 LRJPAC), i a la utilització francament residual del català en les actuacions internes de l'administració perifèrica de l'Estat a Catalunya.³²

Aquest decisiu pronunciament suposà que el Tribunal Constitucional, al marge que no es pugui generalitzar o extrapolar necessàriament a altres situacions distintes de les previstes per l'Estatut, passés, com s'ha dit, a negar-li al català qualsevol posició prioritària respecte del castellà en les activitats públiques, no admetent un ús majoritari del català ni en cas que fos respectat el dret a utilitzar el castellà i a rebre les comunicacions i notificacions en l'esmentada llengua, o bé en el cas que els destinataris desconeguin l'altra llengua oficial. En conclusió, segons el Tribunal Constitucional, les administracions públiques catalanes i el poder públic estatal a Catalunya «no pueden tener preferencia por ninguna de las dos lenguas oficiales» (FJ 14, lletra a) i, per aquest motiu, declarà la inconstitucionalitat i la nul·litat de l'incís «i preferent» de l'art. 6.1 de l'EAC.³³

31 PONS, E.: La llengua en la Sentència de 28 de juny de 2010, *Revista catalana de dret públic | Especial Sentència sobre l'Estatut*, Escola d'Administració Pública de Catalunya, 2010, pàg. 150.

32 «El precepto, sin embargo, es conforme con la Constitución ya que puede interpretarse en el sentido de que, en el marco de la política de fomento y difusión del catalán, las entidades públicas, instituciones y empresas a que el precepto se refiere, pueden utilizar la lengua catalana con normalidad, sin perjuicio de poder utilizar también con normalidad el castellano, en sus relaciones internas, en las relaciones entre ellas y en sus comunicaciones con los particulares, siempre que se arbitren los mecanismos pertinentes para que el derecho de los ciudadanos a recibir tales comunicaciones en castellano pueda hacerse efectivo sin formalidades ni condiciones que redunden para ellos en una carga u obligación que les constituya en la posición de sujeto activo en sus relaciones con la Administración pública» (FJ 23).

33 «no puede suponer un desequilibrio del régimen constitucional de la cooficialidad de ambas lenguas en perjuicio del castellano. Si

5 La STC 165/2013 relativa a la modificació de la Llei balear 9/2012, de modificació de la Llei 3/2007, de la funció pública i de determinades disposicions de la Llei de normalització lingüística i algunes normes de règim jurídic de l'Administració autonòmica

Podria dir-se que la resolució analitzada conté, a manera de frontispici, una esperançadora declaració d'intencions, consistent a afirmar la determinació d'enjudiciar els preceptes qüestionats a la llum de la realitat plurilingüe de l'Estat, i de la consegüent promoció del valor cultural que aquesta comporta, especialment si es tenen en compte les conseqüències jurídiques que se'n deriven des del punt de vista del caràcter oficial de les llengües pròpies distintes del castellà. No obstant això, tot seguit, i de forma preventiva, el Tribunal passa a advertir que aquest règim anterior ha de pressuposar «la convivència de ambdues llengües oficials», amb l'objecte de «preservar el bilingüisme existent en aquelles Comunitats Autònomes que compten amb una llengua pròpia», i invoca en suport d'aquest argument tant la STC 337/1994, en matèria educativa, com sobretot la STC 31/2010, relativa a l'Estatut de Catalunya, que ja hem glossat en l'apartat precedent.

En la sentència examinada, el TC reitera en termes anàlegs als de la STC 31/2010, que la doble oficialitat ha de ser sotmesa a un cànon d'equilibri o d'igualtat entre llengües, que impedeix atorgar cap tipus de prevalença a una llengua sobre una altra, tot i admetre que correspon al legislador adoptar les mesures adequades i proporcionades per corregir eventuais situacions de desequilibri històric entre elles. És en aquest sentit que es pot afirmar, com fa Ballester³⁴, que el Tribunal destina bona part de les seves energies i arguments a analitzar novament si existeix o no un règim de major protecció o de preferència de la llengua catalana en relació a la castellana, «enlloc de valorar concretament si l'opció del legislador balear de suprimir el requisit general de coneixement de la llengua pròpia en l'accés a la funció pública era o no conforme al bloc de constitucionalitat».

A partir d'aquí, tot i reconèixer les àmplies facultats de les CA per establir l'estructura i l'organització dels seus mitjans, el Tribunal, fent seus, sense més argumentació aparent, els motius exposats en el preàmbul de la norma impugnada (que al·ludeix textualment i de forma voluntarista a l'«amplia implantació del conocimiento del catalán en la función pública del ámbito territorial y en la sociedad»), arriba a la conclusió que és legítima l'opció del legislador autonòmic consistent a privilegiar el criteri de «professionalització» en l'accés i provisió de llocs de treball enlloc de mantenir el requisit de coneixement del català en l'accés a la funció pública.

Així, entén que «la medida [que inclou la normativa examinada] preserva la garantía bidireccional del uso de la lengua propia entre Administración y ciudadanos a través de un amplio abanico de puestos de trabajo para cuyo acceso y provisión es necesario el requisito lingüístico», i conclou que «no hay inconstitucionalidad en tener el conocimiento del catalán como mérito» i que «la configuración del acceso y provisión de puestos de trabajo en la función pública balear no infringe los límites derivados de la consideración del catalán como lengua propia, de acuerdo a las normas integrantes del bloque de constitucionalidad» (FJ 8).³⁵

Amb aquest pronunciament, doncs, el Tribunal consuma la reinterpretació de la rellevant doctrina continguda a la STC 46/1991, en què, com s'ha dit en altres moments, es considerava com a raonable i proporcionada l'exigència d'un cert nivell de capacitació lingüística dels empleats públics en la llengua pròpia de la comunitat en qüestió, tot atenent al caràcter oficial del català i a criteris, com també s'ha dit, d'eficàcia de l'Administració autonòmica.

Com adverteix en el seu vot particular la magistrada Adela Asúa, la menció que fa la norma a aquells supòsits, per la via de l'excepció, en què es fa necessari acreditar un determinat nivell de català (ap. 2 de la DA 12a.: funció pública docent, llocs amb funcions d'assessorament lingüístic, places que tenen com a

con la expresión “lengua propia” quiere significarse [...] que el catalán es lengua peculiar o privativa de Cataluña, por contraste con el castellano, lengua compartida con todas las Comunidades Autónomas, la dicción del art. 6.1 EAC es inobjetable. Si de ello, por el contrario, pretende deducirse que únicamente el catalán es lengua de uso normal y preferente del poder público, siquiera sea sólo del poder público autonómico, se estaría contradiciendo una de las características constitucionalmente definidoras de la oficialidad lingüística (STC 82/1986) [...] Toda lengua oficial es, por tanto [...] lengua de uso normal por y ante el poder público. También, en consecuencia, lo es el castellano por y ante las Administraciones públicas catalanas, que, como el poder público estatal en Cataluña, no pueden tener preferencia por ninguna de las dos lenguas” [STC 31/2010, FJ 14 a)].

34 BALLESTER, M.: «La desestimació del recurs d'inconstitucionalitat contra la reforma de la Llei 3/2007, de 27 de març, de la funció pública de les Illes Balears» Barcelona: *Revista catalana de dret públic* [blog] <<http://blocs.gencat.cat/blocs/AppPHP/eapc-rcdp/2013/10/16/la-desestimacio-del-recurs-d%e2%80%99inconstitucionalitat-contra-la-reforma-de-la-llei-32007-de-27-de-març-de-la-funcio-publica-de-les-illes-balears-maria-ballester/>>. [Consulta: 16 d'octubre de 2013].

35 Potser per això, a la vista del seu canvi de posicionament, el Tribunal pondera especialment el fet que l'ap. 4 de l'article únic de la llei objecte del seu escrutini estableixi algunes mesures de foment del català, com ara que «les administracions públiques han de promoure la realització de cursos destinats a afavorir el coneixement de la llengua catalana»).

funció principal l'atenció al públic o informació a l'alumnat), porta aparellat, inexorablement i de manera fundada, el temor que la majoria de serveis de l'Administració pública balear difícilment podran satisfer el dret estatutari a utilitzar la pròpia llengua.

En relació amb la també impugnada DF 2a. (modificació de la Llei de règim jurídic de l'Administració de les Illes Balears, amb l'objecte d'introduir el castellà com a llengua d'ús normal en les actuacions administratives i en els procediments administratius³⁶), el Tribunal afirma, tot utilitzant la LRJPAC com a bloc de la constitucionalitat en sentit limitatiu o negatiu per a les llengües pròpies, que el legislador autonòmic ja disposa, en virtut de l'art. 36.2 de la citada Llei 30/1992, d'un ampli marge per determinar l'ús de les llengües oficials en els procediments administratius, només limitat per l'abast de la legislació bàsica i les previsions estatutàries, possibilitat que, segons l'alt tribunal, no es veu disminuïda pel cànon utilitzat per l'article 36.1 de la LRJPAC, que es contrau als procediments seguits davant l'Administració de l'Estat.

És en aquest sentit que l'alt tribunal considera que la reforma dels arts. 43 i 44 satisfà el dret dels ciutadans a utilitzar les dues llengües oficials en el territori autonòmic, en els termes establerts a l'article 35.d de la Llei 30/1992 [«d) Utilitzar les llengües oficials en el territori de la seva comunitat autònoma, d'acord amb el que preveuen aquesta Llei i la resta de l'ordenament jurídic»]. Per al Tribunal, sorprenentment, aquell dret no implica necessàriament que tot el procediment administratiu s'hagi de tramitar íntegrament en la llengua utilitzada o elegida pel ciutadà, de manera que el seu dret queda satisfet «con la posibilidad de dirigirse a la Administración y recibir respuesta en la lengua que elija» (FJ 12).³⁷

Sembla obvi que aquesta posició, com bé assenyala el magistrat Juan Antonio Xiol Ríos en el seu vot particular, subscrit pels també magistrats Encarnación Roca Trías i Fernando Valdés Dal-Ré, deixa de banda tota interpretació sistemàtica del dret a l'ús normal de la llengua en l'àmbit administratiu i en les concretes relacions entre l'administració i els ciutadans (art. 4.3 EAIB). A aquests efectes, en el seu vot discrepant aquests magistrats invoquen la coneguda, i ja exposada doctrina continguda a la STC 82/1986, segons la qual, el reconeixement d'una llengua oficial determina que s'hagi d'acceptar també la seva vàlida i eficàcia com a «medio normal de comunicació en [els poders públics] y entre ellos y en su relación con los sujetos privados».³⁸

Aquesta és, si més no, la interpretació més coherent, segons aquests magistrats, amb les previsions de la Carta europea de les llengües regionals minoritàries, de 5 de novembre [CELRM], que vincula a l'Estat espanyol, i que fixa el compromís dels signataris d'assegurar, a petició de les parts, que els procediments jurisdiccionals i administratius contradictoris es desenvolupin en les llengües oficials o minoritàries (art. 9.c, i). Precisament, com afirma el magistrat J.A. Xiol, «Al ratificar la Carta, España declara que se entienden como lenguas regionales o minoritarias las declaradas como oficiales en los estatutos de autonomía. Entre ellas figura la lengua catalana, declarada oficial por el Estatuto de Autonomía de las Illes Balears. En la Carta –que vincula a España y sirve como elemento de interpretación en relación con el reconocimiento del alcance del régimen de cooficialidad (ATC 166/2005, de 19 de abril)–, se permite a los Estados signatarios

36 La nova redacció de l'art. 43 preveu que l'Administració autonòmica podrà utilitzar el català i el castellà indistintament, per bé que reconeix el dret a les persones interessades a rebre resposta en la llengua emprada o en la que sol·licitin; així mateix, l'art. 44 disposa que en els procediments administratius tramitats per l'Administració autonòmica es podran emprar indistintament les dues llengües oficials, «sens perjudici del dret de les persones interessades a presentar escrits i documents, a fer manifestacions i, si ho sol·liciten a rebre notificacions en la llengua oficial que desitgin».

37 En concret, l'alt tribunal argumenta que, quan es tramita un procediment administratiu, la relació entre els ciutadans i l'Administració no queda circumscrita a la recepció de les notificacions, sinó que es manté en els diversos estadis en els que es produeixin (petició d'audiència, consulta, assistència a determinades proves, participació en actes d'instrucció, etc.). Per concloure afirmant que «la tramitació de l'expedient administratiu en la llengua elegida pel ciutadà [...] es l'únic mitjà de dur a terme a la pràctica el reconeixement de la vàlida i eficàcia de la llengua en aquests tràmits i constitueix, en conseqüència, una exigència natural derivada del caràcter oficial de la llengua elegida».

38 En el seu vot discrepant, el magistrat J. A. Xiol sosté, a més, que «La tramitació del expediente administrativo en la lengua elegida por el interesado, si no existen razones atendibles que la impidan, es el único medio de llevar a la realidad el reconocimiento de la validez y eficacia de la lengua en estos trámites y constituye, en consecuencia, una exigencia natural derivada del carácter oficial de la lengua elegida [...] La decisión mayoritaria sostiene una conclusión opuesta [...] Entiende que el deber de respuesta está constreñido a un determinado tipo de comunicaciones o actos. Considero, muy al contrario, que este precepto es consecuencia del reconocimiento con carácter general del derecho al uso normal de la lengua por el artículo 4.3 EAIB y debe interpretarse sistemáticamente en función de la relación que en cada caso se dé entre la Administración y los ciudadanos. Cuando se trata de un procedimiento, esta relación se desenvuelve de manera compleja e interactiva durante su tramitación y la respuesta de la Administración al interesado es un concepto cuyo objeto es mucho más amplio que la simple notificación de las resoluciones dictadas. No admitir esto envuelve una interpretación del concepto de “respuesta de la Administración”, a mi juicio, inaceptable desde el punto de vista de los derechos del ciudadano, del deber de atención a este por parte de los poderes públicos y del respeto que se debe en nuestro sistema constitucional a las lenguas oficiales».

contraer un grado mayor o menor de compromiso en relación con la protección del uso de la lengua en “los procedimientos ante las jurisdicciones competentes en materia administrativa”». Per això, conclou el magistrat, «(...) Cuando se trata de un procedimiento administrativo el derecho al uso pasivo de la lengua exige que el procedimiento se tramite en la lengua oficial, si así lo solicita el interesado. Las dudas que pudieran haber existido acerca de este punto fueron resueltas por la Carta europea de las lenguas regionales o minoritarias, de 5 de noviembre de 1992. Al ratificar la Carta, España declara que se entienden como lenguas regionales o minoritarias las declaradas como oficiales en los estatutos de autonomía. Entre ellas figura la lengua catalana, declarada oficial por el Estatuto de Autonomía de las Illes Balears. (...) [En la Carta] España contrae el máximo compromiso de “asegurar que los órganos jurisdiccionales, a solicitud de una de las partes, lleven el procedimiento en las lenguas regionales o minoritarias” [artículo 9 c) i) (...) La decisión mayoritaria invoca la Carta con carácter retórico en relación con otras cuestiones, pero no entra en su contenido, que guarda en este punto estrecha relación con el artículo 44 impugnado. Con ello desatiende la invocación que se hizo en la deliberación acerca de los compromisos internacionales contraídos por España como elemento interpretativo del alcance del derecho al uso pasivo de la lengua en los procedimientos administrativos».

Finalment, en relació amb les modificacions introduïdes a la LNL, que inclouen des d'una referència explícita al castellà com a llengua oficial fins a la supressió de la regla general d'expedir còpies i certificats en català, i que eliminen el mandat a l'Executiu de regular l'ús normal del català, el Tribunal treu a col·lació novament la STC 31/2010, per recordar la distinció entre «llengua d'ús normal» i «llengua preferent», declarant, a partir d'una més que sumària base argumental, que la reforma legislativa només pretén homologar el paper del castellà amb el del català en l'esfera oficial i administrativa, enfront de l'aparent situació privilegiada de què gaudia el català en la primitiva LNL (FJ 11). Aquest argument, molt probablement influït per la esbiaixada i poc realista convicció de la necessitat de protegir el castellà en aquells territoris que disposen d'una llengua pròpia distinta, sens dubte segueix l'estela dels temors ja expressats de manera infundada pel mateix Tribunal en la sentència de l'Estatut català.

6 Conclusions

Com hem tingut ocasió d'examinar, dels drets dels catalanoparlants davant l'Administració, i del fet que aquesta, d'acord amb el caràcter de llengua pròpia, opera en català, s'infereix el deure dels empleats públics d'atendre els ciutadans en la llengua escollida i la necessària capacitació lingüística dels funcionaris públics. En aquest sentit, d'acord amb la jurisprudència constitucional, el caràcter de llengua oficial de les llengües distintes del castellà havia estat, durant anys, un factor determinant no només perquè fos acceptada la seva validesa i eficàcia com a mitjà normal de comunicació en els poders públics (i entre ells), i en la seva relació amb els subjectes privats, sinó també perquè fos reconeguda la raonabilitat i la imprescindibilitat de valorar el seu coneixement com a requisit general de capacitat per a accedir a un lloc de treball a l'Administració pública, seguint criteris d'eficàcia i d'extensió territorial del seu ús, per tal d'assegurar que els funcionaris puguin exercir adequadament la seva funció.

No obstant això, diversos pronunciaments del Tribunal Constitucional en matèria lingüística han comportat un gir copernicà en la qüestió, especialment els referents a la capacitació lingüística dels funcionaris públics (STC 46/1991) i a l'ús normal del català en els procediments administratius (STC 82/1986), en tant que, per exemple, la llei balear 9/2012, que ha estat objecte d'escrutini i validada pel Tribunal, implica la reducció al mínim del requisit general d'acreditar un cert nivell de coneixement de la llengua catalana per accedir a un lloc a l'Administració a les Illes Balears. En efecte, la STC 165/2013, relativa a la modificació de la legislació balear en matèria de funció pública i de normalització lingüística, constitueix un esquinçament en la tradicional dogmàtica del TC sobre la qüestió, a remolc de la STC 31/2010, sobre l'Estatut de Catalunya de 2006, en la direcció de deixar sense protecció els drets lingüístics dels catalanoparlants derivats de l'art. 3.2 de la CE. Així doncs, aquesta darrera sentència no només suposa una clara infravaloració de la llengua catalana sinó també de l'eficàcia normativa dels estatuts d'autonomia, com va succeir a la mencionada STC 31/2010. No debades, per arribar a aquesta greu conclusió, en la STC 165/2013, l'alt tribunal assumeix de forma acrítica i no argumentada l'exposició de motius de la llei qüestionada, en què s'al·ludeix a una «àmplia» i no contrastada implantació del català en la societat i en l'Administració pública balear; i deixa de banda totes les circumstàncies sociolingüístiques que havien avalat el procés de normalització lingüística en aquest territori, amb l'objecte de corregir el desequilibri històric del català. I no només això, sinó que, de la mateixa manera que en la STC 31/2010, la sentència deixa entreveure una preocupació infundada per la necessitat de protegir el castellà a les comunitats amb llengua pròpia i oficial distinta d'aquest.

Bibliografia

- ALOMAR, A.; MARÍ, I. «La situació lingüística a partir de l'Estatut d'Autonomia de les Illes Balears». *Revista de Llengua i Dret* [Barcelona: Generalitat de Catalunya. Escola d'Administració Pública de Catalunya], núm. 43 (2011).
- BALLESTER, M. «La desestimació del recurs d'inconstitucionalitat contra la reforma de la Llei 3/2007, de 27 de març, de la funció pública de les Illes Balears». *Blog de la Revista catalana de dret públic*, 16 d'octubre de 2013.
- BODOQUE, A. «El model valencià de política lingüística». *Revista de Llengua i Dret* [Barcelona: Generalitat de Catalunya. Escola d'Administració Pública de Catalunya], núm. 56 (2011), p. 143-171.
- BOIX-FUSTER, E. «Les llengües en els òrgans centrals de l'Estat espanyol (Un balanç de 25 anys de la Constitució espanyola)». *Llengua, societat i comunicació. Revista de Sociolingüística de la Universitat de Barcelona*, [Barcelona: Centre Universitari de Sociolingüística i Comunicació, Universitat de Barcelona], núm. 2 [Vint-i-cinc anys de Constitució espanyola: un model lingüístic per avaluar] (2004).
- COLOM PASTOR, B. «La reforma de l'Estatut d'autonomia de les Illes Balears de 2007 i la llengua catalana». *Revista de Llengua i Dret*. [Barcelona: Generalitat de Catalunya. Escola d'Administració Pública de Catalunya], núm. 52 (2009).
- COLOM PASTOR, B. *Llengua, dret i autonomia*. Palma de Mallorca: Lleonard Muntaner, Editor, 2011.
- «L'estatut lingüístic de les Illes Balears». *Revista Jurídica de les Illes Balears*. [Palma de Mallorca: Fundació Escola de Pràctica Jurídica. II-lustre Col·legi d'Advocats de les Illes Balears] núm. 3, (2005).
- «Normalización lingüística y administración pública». A: *Las lenguas nacionales en la Administración*, DD.AA. València: Diputació Provincial de València, 1981.
- INSTITUT D'ESTUDIS AUTONÒMICS. *Drets lingüístics, de debò? Els drets lingüístics en les actuacions administratives i en determinades activitats supervisades per les administracions*, Seminari, Barcelona, 2011.
- MAR CET, J.. «La política lingüística de l'Estat espanyol: una aproximació a la incomprensió del pluralisme cultural». *Revista de Llengua i Dret*. [Barcelona: Generalitat de Catalunya. Escola d'Administració Pública de Catalunya], núm. 59 (2013).
- MILIAN MASSANA, A. «El marc constitucional espanyol relatiu al plurilingüisme. Model reeixit o regulació obsoleta?». *El plurilingüisme a la Constitució*. Institut d'Estudis Autònomic núm. 65, Seminari, Barcelona, 18 de març de 2009.
- «El règim de les llengües oficials. Comentari a la sentència del Tribunal Constitucional 31/2010, de 28 de juny». *Revista catalana de dret públic | Especial Sentència sobre l'Estatut*, [Barcelona: Generalitat de Catalunya. Escola d'Administració Pública de Catalunya], 2010.
- NINYOLES, R. L. «Els reptes de la normalització: societat, economia i llengua», *Llibre blanc de l'ús del valencià II. Iniciatives per al foment del valencià*, València: Publicacions de l'Acadèmia Valenciana de la Llengua, 2008.
- PÉREZ HERNÁNDEZ, J.M. (coord.). *Estudios sobre el estatuto jurídico de las lenguas en España*. Barcelona: Atelier, 2006.
- PONS, E. «La llengua en la Sentència de 28 de juny de 2010, *Revista catalana de dret públic*» | *Especial Sentència sobre l'Estatut*, Escola d'Administració Pública de Catalunya, 2010.
- «Els efectes de la STC 31/2010 sobre el règim lingüístic de l'Estatut d'autonomia de Catalunya», *Revista catalana de dret públic* núm. 12, Escola d'Administració Pública de Catalunya, 2011.
- PUIG SALELLAS, J.M. Doble oficialitat i llengua pròpia: dues llengües i un territori, Ed. A cura de Franquesa, E.; Jou, Ll., Barcelona: Marcial Pons i Fundació Noguera, 2009.
- PUNSET R. «Nacionalismo lingüístico e ingeniería social: el plurilingüismo español entre Job y Hobbes», *El Cronista del Estado Social y Democrático de Derecho*, núm. 39, octubre de 2013.

PUNSET, R. «Algunes qüestions controvertides en matèria de cooficialitat lingüística», J. Vernet i R. Punset, *Lenguas y Constitución*, Madrid: Iustel, 2007, pàg. 65 i s.

SEGURA LI. J. «Introducció al marc legal de la llengua catalana a les Illes Balears», *Treballs de sociolingüística catalana* núm. 18, 2004 (2005).

VERNET, J. «L'ús oficial: administracions públiques i àmbit institucional», *Simposi Internacional sobre el català al segle XXI. Balanç de la situació i perspectives de futur*. Vallverdú, F. (cur.), Institut d'Estudis Catalans, 2009.

VERNET, J; PUNSET, R. *Lenguas y Constitución*. Madrid: Iustel, 2007.

VERNET, J. (coord.). *Dret lingüístic*. Tarragona: Cossetània Edicions, 2003.