

EL TRIBUNAL CONSTITUCIONAL AVALA L'EXIGÈNCIA
DE LA CAPACITACIÓ LINGÜÍSTICA PER ACCEDIR
A LA FUNCIÓ PÚBLICA DE LES COMUNITATS AUTÒNOMES
AMB DUES LLENGÜES OFICIALS.
COMENTARI A LA STC 46/1991, DE 28 DE FEBRER

Jaume VERNET I LLOBET

Professor titular de Dret constitucional
de la Universitat de Barcelona

El Tribunal Constitucional ha tingut ocasió de pronunciar-se sobre l'exigència de la capacitació lingüística per accedir a la funció pública de les comunitats autònomes amb dues llengües oficials en la sentència (STC) 46/1991, de 28 de febrer.¹ Aquesta decisió ha considerat constitucional l'article 34 de la Llei catalana 17/1985, de 23 de juliol, de la Llei de la funció pública de l'Administració de la Generalitat, en el qual s'exigia, de manera general, una competència lingüística al personal que volia prestar els seus serveis a la citada Administració pública.

La STC 46/1991 resol un contenciós de gran importància per a Catalunya i ben segur que constituirà un obligat punt de referència per a altres comunitats autònomes amb dues llengües oficials. Aquesta sentència probablement serà una de les decisions del Tribunal més emblemàtiques pel que fa a la qüestió lingüística. En principi, les sentències del Tribunal Constitucional tenen un abast limitat a la llei respecte de la qual es pronuncien, tot rebutjant de l'Ordenament jurídic la regulació declarada inconstitucional. En aquest cas, la sentència tindrà un ressò jurídic més ampli de l'inicialment esperat com va ocórrer amb la STC 82/1986 que ha estat utilitzada per la doctrina i pel propi Tribunal Constitucional com a la sentència bàsica sobre la normalització lingüística fora de l'àmbit territorial de la llei impugnada. Així, la STC 83/1986, 84/1986 i 123/1988 sobre les lleis de normalització lingüística de Catalunya, Galícia i les Illes

1. Els fonaments jurídics de la citada Sentència estan reproduïts *infra* en la secció *Jurisprudència* d'aquest mateix número de *Revista de Llengua i Dret*.

Balears respectivament s'han referit a la STC 82/1986 com la sentència que establia la posició del Tribunal Constitucional sobre aquest tema. És a dir, el Tribunal Constitucional en aquella primera sentència no es referia únicament a la norma basca, sinó que pretenia elaborar una interpretació dels preceptes constitucionals aplicables a la matèria. En aquest sentit, malgrat que les disposicions estatutàries són certament diferents, tots els estatuts d'autonomia d'Euskadi, de Catalunya, Galícia i les Illes Balears estableixen un règim de doble oficialitat basat en l'art. 3 de la Constitució espanyola (CE) i sobre aquest precepte es va pronunciar el Tribunal Constitucional de manera general. Cal recordar que el govern central només va interposar recursos d'inconstitucionalitat contra les lleis de normalització lingüística de les comunitats autònomes esmentades, mentre que no va impugnar el desenvolupament legislatiu ni al País Valencià ni a Navarra, per la qual cosa aquestes lleis gaudeixen d'una incontestada constitucionalitat. Amb tot, el marc estatutari de cada comunitat autònoma és divers, com també ho és, i força, la situació sociolingüística. De manera que la jurisprudència constitucional resol sobre determinats preceptes sense que es puguin traslladar mimèticament les seves argumentacions d'una comunitat autònoma a una altra, ja que el marc estatutari és diferent i el desenvolupament legal pot ser distint en virtut de l'autonomia que deté cada comunitat autònoma. Per tant, convé analitzar els diferents arguments utilitzats pel Tribunal Constitucional i verificar si la seva fonamentació fóra adequada en una altra comunitat autònoma.

La STC 46/1991 constitueix l'aplicació del règim de doble oficialitat a l'Administració autònoma i, en conseqüència, es tracta d'un aprofundiment i una concreció de la doctrina constitucional en aquest àmbit. En aquesta Sentència el Tribunal Constitucional interpreta l'art. 3 amb relació als art. 14, 23.2 i 103 de la mateixa CE. De manera que les asseveracions del Tribunal Constitucional poden servir a la resta de comunitats autònomes i llurs administracions, ja que la normativa aprovada en la primera etapa normalitzadora ha estat més coincident que no pas divergent. Tot i així, a partir d'ara, els processos es poden anar diferenciant lentament d'acord amb el context social de cada comunitat autònoma.² La qüestió resolta té molt d'interès no solament per a la comunitat afectada, sinó també per a la resta de comunitats autònomes amb dues llengües oficials, ja que el tribunal ha considerat adequat amb el text constitucional una previsió normativa d'una comunitat autònoma. Si el marc consti-

2. *Vid.* el meu article «La necessària modificació de la Llei de Normalització Lingüística», *Revista de Catalunya*, núm. 56, octubre de 1991, ps. 40-42.

tucional no varia de comunitat a comunitat autònoma, llavors s'hauran d'acceptar idèntiques previsions en d'altres comunitats autònomes, sempre que no contradiguin les prescripcions estatutàries. A més a més, dins de cada comunitat autònoma es pot replantejar el tema respecte de totes les administracions radicades a la mateixa comunitat i no solament respecte de l'Administració autonòmica, que és l'organització en què el Tribunal Constitucional ha estimat constitucional l'exigència lingüística. D'aquesta manera, allò disposat per una administració podrà ser aplicable, si és decidit per l'Ens competent en cada cas, en les altres administracions de la mateixa comunitat autònoma.³

El tema sobre el qual ha resolt el Tribunal Constitucional és sobre la normalització lingüística en l'Administració pública, concretament sobre l'exigència de coneixements lingüístics als aspirants a ocupar places de l'administració autonòmica durant les proves selectives. En particular, l'article impugnat pel govern central deia que «en el procés de selecció s'haurà d'acreditar el coneixement de la llengua catalana en la seva expressió oral i escrita». Es tracta de l'art. 34 de la Llei 17/1985, de 23 de juliol, de la funció pública de l'Administració de la Generalitat de Catalunya, que possibilita l'exigència inexcusable de coneixements de llengua catalana per accedir a la funció pública autonòmica.

L'Advocat de l'Estat es va oposar a l'article esmentat perquè considerava que era atemptatori contra diversos preceptes constitucionals. Principalment va al·legar els articles 3, 14, 23.2 i 139 de la CE. Articles que sovint han estat utilitzats pel lletrat de l'Estat davant del Tribunal Suprem en contra de les bases de convocatòries que exigien coneixements lingüístics als aspirants a les places ofertades.⁴ Per tant, aquesta sentèn-

3. En aquest sentit es va pronunciar el Tribunal Constitucional en la STC 82/1986, FJ 2, on va afirmar literalment que «la cooficialitat ho és amb respecte a tots els poders públics radicats en el territori autonòmic (...) independentment del caràcter estatal, autonòmic o local dels distints poders públics». En la STC 123/1988, FJ 5, es va refermar aquesta orientació, malgrat que amb un veredicta no absolutament coherent amb la fonamentació precedent.

4. Com ha estat constatat i recollit en la secció de jurisprudència d'aquesta revista de manera continuada. És paradigmàtica la Sentència del Tribunal Suprem (STS) de 25 de gener de 1984, repertori Aranzadi de 1984, núm. 205, que inicià una línia jurisprudencial que durà fins al 1988. L'esmentada orientació ha tingut un cert suport doctrinal. En aquest sentit s'ha de citar, entre d'altres, M. RODRÍGUEZ PIÑERO i M. F. FERNÁNDEZ LÓPEZ, *Igualdad y discriminación*, p. 241-242, Madrid, Tecnos, 1986, que consideren que es discrimina els «castellanoparlantes que en regiones de bilingüismo que se quiere hacer monolingüismo o lingüismo dominante de lengua propia» basant-se en una STS de 21 d'abril de 1980 (repertori Aranzadi 1980, núm. 1392), malgrat que la definició que els autors donaven sobre la discriminació per raó de llengua era parcialment més oberta «se produce

cia implicarà que l'Advocat de l'Estat i el propi Tribunal Suprem no podran continuar utilitzant aquestes argumentacions, ja que segons l'art. 164 de la CE «les sentències del Tribunal Constitucional tenen valor de cosa jutjada» i l'art. 5.1. de la Llei Orgànica del Poder Judicial sanciona que «La constitució és la norma suprema de l'ordenament jurídic, i vincula tots els jutges i Tribunals, els quals interpretaran i aplicaran les lleis i els reglaments segons els principis constitucionals, d'acord amb la seva interpretació, que resulti de les resolucions dictades pel Tribunal Constitucional en tot tipus de procés». D'aquesta manera, l'efecte multiplicador que es va produir en dictar-se la stc 82/1986 és previsible que es repeteixi en aquesta nova Sentència.⁵ Sobretot si tenim en compte que el noranta per cent dels conflictes lingüístics que arriben al Tribunal Suprem ho són en relació amb l'exigència de coneixements lingüístics en les bases d'una convocatòria per a l'accés a la funció pública, en particular la majoria fan referència a l'Administració local basca. Per tant, és lògic que es produeixi una minva en la conflictivitat donada la sanció positiva per part del Tribunal Constitucional de l'exigència d'un cert nivell de coneixement lingüístic amb caràcter obligatori i eliminatori.

L'anàlisi del Tribunal Constitucional de les objeccions formulades per l'Advocat de l'Estat no deixa lloc a dubte. En l'actual marc constitucional és possible d'exigir uns coneixements orals i escrits mínims a tot el personal al servei d'una administració radicada en una comunitat autònoma amb dues llengües oficials. A més, aquesta exigència és compatible amb les bases estatals dictades per l'art. 19 de la Llei 30/1984 aplicable a totes les administracions públiques.⁶ L'argumentació del Tribunal Cons-

allí donde existe una pluralidad lingüística y una cierta exclusión o marginación de personas por no poseer la lengua en cada caso dominante». El primer autor ha estat el ponent de la stc 46/1991, on s'ha allunyat del que semblava interpretar-se de la posició ressenyada abans, afortunadament per a la política lingüística de la Generalitat de Catalunya.

5. Diverses sts reconeixen el canvi jurisprudencial provocat per la doctrina del Tribunal Constitucional. *Vid.* per a totes la sts de 25 de gener de 1988, fJ 2, repertori Aranzadi de 1988 núm. 427, en la qual el Tribunal Suprem justifica el canvi de sentit jurisprudencial, sobretot basant-se en la doctrina fixada pel Tribunal Constitucional en la stc 82/1986, que incorpora la interpretació que el Tribunal ja havia avançat en la stc 76/1983, amb què la sala 4a del Tribunal Suprem demostrava un retard de quasi cinc anys en l'aplicació de les decisions del Tribunal Constitucional.

6. L'art. 19 de la Llei 30/1984, de 2 d'agost, de mesures per a la reforma de la funció pública, literalment afirma: «1. *Las Administraciones públicas seleccionarán su personal, (...), en los que se garanticen los principios constitucionales de igualdad, mérito y capacidad, así como el de publicidad.* 2. *Los procedimientos de selección cuidarán especialmente la conexión entre el tipo de pruebas a superar y la adecuación a los puestos de trabajo que se hayan de desempeñar incluyendo las pruebas prácticas que sean precisas.* 3. *La provisión de funciona-*

titucional és clara. L'exigència de coneixements lingüístics no és discriminatòria per a aquelles persones que no coneixen la llengua catalana. Ni tampoc no és un requisit contrari al principi de mèrit i capacitat demanat per l'art. 103 de la CE.

No es produeix discriminació, ni desigualtat entre els espanyols, a parer del fonament jurídic (FJ) 2 de la STC 46/1991, perquè el català és una llengua oficial, segons l'art. 3.2 de la CE i de l'Estatut d'Autonomia de Catalunya (EAC), i és, també, la llengua pròpia de la comunitat autònoma, segons l'art. 3.1 de l'EAC.⁷ La cooficialitat lingüística no és contrària a l'art. 139. 1 de la CE, ni a l'art. 14 de la CE, ja que l'exigència constitucional d'igualtat no significa «una rigorosa i monolítica uniformitat» segons la Sentència citada, que confirma una posició doctrinal ja consolidada des de la STC 76/1983 FJ 2. Si la igualtat entre els espanyols hagués de ser idèntica en tot el territori de l'Estat, no seria possible la legislació autònoma. Per definició, si les comunitats autònomes legislen, crearan expectatives, drets i deures diferents en cada territori autòmic. Per tant, la posició del ciutadà variarà de comunitat autònoma a comunitat autònoma (*vid.* STC 37/1981 FJ 2). El Tribunal Constitucional, en el FJ 10 de la STC 37/1987, de 26 de març, ha afirmat que «*el principio constitucional de igualdad no impone que todas las CCAA*» [comunitats autònomes] «*ostenten las mismas competencias, ni, menos aún, que tengan que ejercerlas de una manera o con un contenido y unos resultados idénticos o semejantes. La autonomía significa precisamente la capacidad de cada nacionalidad o región para*

rios debidamente capacitados para cubrir los puestos de trabajo en las Comunidades autónomas con dos lenguas oficiales.» *Vid.* L. TOLIVAR ALAS, *Las Libertades Lingüísticas*, p. 202, Madrid, INAP, 1987, on entén que aquest article es pot interpretar de dues maneres: la primera segons la qual cal que es coneguin els dos idiomes oficials. La segona que implica que es faci una previsió de «suficients» funcionaris bilingües. Aquesta última interpretació no la compartim, perquè desvirtua totalment el sentit literal de l'article, que estableix una exigència individualitzada a tot el personal al servei de l'Administració. A més, la primera és coherent amb el principi de cooficialitat i d'eficàcia de l'Administració pública.

7. *Vid.* Antoni MILIAN MASSANA, «La ordenación estatutaria de las lenguas españolas distintas del castellano», *Revista Vasca de Administración Pública*, núm. 6, maig-agost de 1983, ps. 243-244, núms. 21 i 22, aporta les dades oportunes per sostenir l'afirmació segons la qual en els estats multilingües no es discrimina per raó de llengua, sinó que es tracta d'una opció de la comunitat. Segons la doctrina reiterada del Tribunal Constitucional, hi ha discriminació si la desigualtat es troba desproveïda d'una justificació objectiva i raonable (STC 19/1982, de 5 de maig de 1982, FJ 3). De manera que, si no hi ha terme de comparació, no pot demostrar-se que no s'ha respectat el principi d'igualtat, ja que no pot dir-se amb certesa que s'hagi produït un tractament desigual en supòsits substancialment idèntics, atès que no han estat individualitzats (STC 17/1984, de 7 de febrer, FJ 7).

decidir cuándo y cómo ejercer sus propias competencias en el marco de la Constitución y del Estatuto y si, como es lógico, de dicho ejercicio derivan desigualdades en la posición jurídica de los ciudadanos residentes en cada una de las distintas CCAA, no por ello resultan infringidos los arts. 1, 9.2, 14. 139.1 y 149.1.1 de la CE, ya que estos preceptos no exigen un tratamiento jurídico uniforme de los derechos y deberes de los ciudadanos en todo tipo de materias y en todo el territorio del Estado, lo que sería frontalmente incompatible con la autonomía, (...)». D'aquesta manera, són diferents els drets i deures dels ciutadans a Catalunya i a Andalusia, perquè els ordenaments jurídics són diferents dins d'un tronc comú en el qual hi ha la Constitució i les normes estatals dictades en virtut de competències de l'Estat. En el cas que ens ocupa, són diferents les obligacions del ciutadà a Catalunya i a Andalusia, perquè a la primera nacionalitat hi ha dues llengües oficials, mentre que en el segon cas només n'hi ha una.

Tampoc no es produeix discriminació entre les persones que coneixen el català i les que el desconeixen, encara que els primers puguin accedir a uns llocs de treball als quals els segons no tenen accés perquè, o bé no compleixen tots els requisits demanats, o bé no arriben a la puntuació mínima exigida. Aquest no és supòsit de discriminació ja que, naturalment, es valora més aquell que disposa d'uns determinats coneixements, que no pas aquell altre que no els té.⁸ Si es demanen coneixements d'informàtica, de mecanografia o de taquígrafia, per posar uns exemples, la demanda d'aquestes aptituds no són discriminatòries si vénen exigides pel lloc de treball i, lògicament, no és discriminatori que qui acreditat els coneixements o demostrat la seva aptitud aconseguixi el lloc ofertat per l'Administració i qui no ho hagi demostrat de manera suficient resti fora. Malgrat aquesta obvietat, el Tribunal hi dedica el seu FJ 3. Segons el Tribunal Constitucional, l'art. 103 CE imposa la càrrega a l'aspirant a una plaça dins de l'Administració pública que acreditat la seva capacitat, coneixements o idoneïtat. És més, el Tribunal Constitucional considera que l'exigència de l'idioma oficial no és discriminatòria i és perfectament incoïble dins dels mèrits i de les capacitats requerides, com no podia ser d'una altra manera. En el ben entès que es meriti una major o menor aptitud d'acord amb el lloc que dins de l'Administració es pretén ocupar. El nivell i domini de la llengua exigit es podrà modular i variarà en funció de l'activitat a desenvolupar en l'Administració.

8. El Tribunal Suprem anava errat en la srs de 9 d'octubre de 1989 (sala 3a. secció 2a), repertori Aranzadi 6853 de 198, quan discutia la discriminació a què es podien veure advocats el castellanoparlants. El problema no se centra en la llengua que es parla, sinó en la llengua que es coneix i/o domina. No és una qüestió d'usos, sinó de capacitat.

En el mateix ¶ 3, el Tribunal Constitucional exposa els motius pels quals és raonable valorar el coneixement del català com a requisit general de capacitat. Els motius es concreten en els punts següents: a) Que el català és la llengua de l'Administració i, per tant, és una llengua d'ús preceptiu per aquesta; b) Que són vàlides i eficaces les actuacions en català; c) Que els particulars tenen el dret d'usar el català en la seva relació amb l'Administració; d) Pel principi constitucional d'eficàcia en el funcionament de l'Administració autonòmica; e) Perquè és una llengua cooficial; i f) Per l'extensió generalitzada de l'ús del català en la comunitat autònoma.

Els arguments utilitzats són de diferent naturalesa. Els tres primers: que el català és la llengua de l'Administració, que són vàlides i eficaces les actuacions en català i que els particulars tenen el dret d'usar el català en la seva relació amb l'Administració són criteris deduïbles de la declaració de la llengua catalana com a llengua pròpia i oficial. A més a més, es basen en les previsions legals de la Llei 7/1983, de 18 d'abril, de normalització lingüística a Catalunya (concretament els articles, 5, 7 i 8 de la Llei). Per tant, el seu ús com a paràmetre de constitucionalitat pel Tribunal Constitucional només es pot basar en la consideració que aquesta norma està implícitament inclosa en el bloc de la constitucionalitat (vid. 28.1 de la Llei Orgànica del Tribunal Constitucional), en tant que aplicadora dels principis constitucionals i estatutaris.

El Tribunal Constitucional utilitza també el principi d'eficàcia com a argument en favor de la constitucionalitat de l'art. 34.⁹ L'estatut català, que no exigeix la doble redacció ni l'obligatòria traducció de tots els documents. Per això no es donen situacions que podrien incidir en el principi d'eficàcia, sinó que aquest no se'n ressenteix en absolut, sempre que s'aprofiti el principi de subjecció especial dels funcionaris per exigir-los un coneixement equivalent dels dos idiomes oficials, perquè d'aquesta manera puguin desenvolupar-se sense cap dificultat en qualsevol de les dues llengües. El principi d'eficàcia es troba recollit a l'art. 103.1 de la CE¹⁰

9. Per a un punt de vista diferent, pot consultar-se Leopoldo TOLIVAR ALAS, qui afirma que «El bilingüismo, llevado hasta sus últimas consecuencias legales, supone un incremento de labores burocráticas al tener que formalizar en redacción doble gran número de expedientes. Sin duda ello afectará al principio de eficacia entendiéndolo en su acepción de agilidad y sumariidad, pero es el tributo necesario derivado del art. 3.1 de la CE» Vid. aquest autor, *op. cit.*, *Las libertades...*, ps. 103-104. En el supòsit que estem analitzant, no es tracta de bilingüitzar l'actuació de l'Administració, sinó que apliquem el principi de doble oficialitat, el qual comporta altrament una major eficàcia, considerada positiva pel Tribunal Constitucional.

10. L'art. 103.1 és, al meu entendre, el més rellevant referent del principi d'eficàcia en l'actuació administrativa. Tanmateix, l'eficàcia en l'activitat dels poders públics és exi-

i implica l'adequació de la persona al lloc de treball,¹¹ tant en el sentit de funcions a desplegar (àmbit intern) com en relació amb el context social on ha de desenvolupar-se la seva funció administrativa (àmbit extern).¹² Es necessita un aparell administratiu idoni per a la comunitat a què s'ha de servir. El coneixement de les llengües oficials és una necessitat perquè els processos administratius es tramitin i resolguin més ràpidament. És un requisit d'eficàcia instrumental. L'existència de comunitats autònomes amb dues llengües declarades oficials per la legislació, suposarà que els funcionaris de les administracions públiques radicades a la comunitat autònoma hagin de suportar més càrregues que els de les altres comunitats autònomes monolingües. Com tot principi, el d'eficàcia no estableix regles rígides, sinó que el legislador té un marge ampli de decisió,¹³ tant si es tracta del legislador central com de l'autonòmic. El principi d'eficàcia ha de presidir tota l'actuació de l'Administració pública, de totes les administracions públiques.¹⁴ Òbviament, presidirà també la política de personal de l'Administració pública com a pressupòsit de l'activitat administrativa.¹⁵

El Tribunal Constitucional deriva també efectes jurídics de l'expressió *llengua pròpia* en aquesta sentència per primera vegada en totes les seves decisions. Aquesta qüestió havia estat discutida doctrinalment i alguns autors catalans apuntaven en la direcció d'atorgar conseqüències jurídiques a l'esmentada expressió, com ho ha fet el Tribunal Constitucional. En efecte, *llengua pròpia* no és només un concepte de contingut sociològic,¹⁶ sinó que també ho és jurídic. De manera que l'Administra-

gida per nombrosos preceptes constitucionals. A manera exemplificativa, els art. 9.2, 24.1, 31.2, 48, 51, 129.1 i 138.1 suggereixen una acció eficaç dels poders públics en la defensa i el desenvolupament de béns constitucionals. La STC 46/1991, objecte de comentari, entén que un cert coneixement lingüístic pot ser imprescindible perquè el funcionari desenvolupi la seva feina eficaçment. El Tribunal Suprem va mencionar com a argument el principi d'eficàcia respecte a la valoració dels coneixements lingüístics a la STS de 21 de febrer de 1989 (sala 5a), repertori Aranzadi 1131 de 1989.

11. La STC de 22 de desembre de 1981, FJ 4, entenia que «se pueden establecer, con carácter general, distinciones adecuadas a la naturaleza propia de las tareas a realizar».

12. Sobre els dos àmbits, consulteu Luciano PAREJO ALFONSO, «La eficacia como principio jurídico de la actuación de la Administración pública», *Documentación administrativa*, núm. 218-219, abril-setembre 1989, ps. 50-52.

13. *Vid.* STC 22/1984, de 17 de febrer, FJ 5.

14. *Vid.* STC 178/1989, de 2 novembre, FJ 3.

15. *Vid.* STC 178/1989, de 2 novembre, FJ 3.

16. Antoni FONT RIBAS i Antoni MIRAMBELL ABANCO, «Els conceptes jurídics fonamentals en matèria de dret lingüístic a Catalunya», *Llengua i Dret*, Barcelona, Institut d'Estudis Autonòmics-Generalitat de Catalunya, 1987, p. 118, entenen que el qualificatiu *prò-*

ció ha d'operar i relacionar-se en la citada llengua autònoma de manera principal, perquè és la de la Comunitat a què l'Administració serveix. El caràcter de propi és un tret distintiu de les llengües autònòmiques diferents de la castellana.¹⁷

En el darrer argument, el Tribunal Constitucional utilitza una interpretació sociològica en considerar l'abast i l'ús social de la llengua. En d'altres ocasions el Tribunal Constitucional no ha volgut considerar la diversa implantació social de les llengües com a factor determinant del seu tractament jurídic.¹⁸ En el meu parer, el context social d'una llengua ha de ser un element determinant en el procés de normalització de les llengües no castellanes declarades oficials. La regulació dels usos oficials i socials d'una llengua, en la persecució del fi constitucional i estatutari de l'equiparació de les esmentades llengües amb la castellana, ha de tenir en compte el context a fi d'anar adaptant la realitat social a l'objectiu de la comunitat. El camí escollit i la velocitat per arribar-hi poden ser diversos, d'acord amb una sèrie de factors com l'extensió social en l'ús de la llengua, el nivell del seu coneixement, el grau de dificultat, la tradició cultural del país, etc.; factors que comportaran diferents lleis de normalització i distintes etapes per a la consecució dels objectius de la comunitat lingüística en el marc constitucional.

Tanmateix, el Tribunal Constitucional no ha utilitzat l'argument de la relació de subjecció especial dels funcionaris, ni del principi de servei

pro des de la perspectiva sociològica, es refereix al fet que l'esmentada llengua és patrimoni col·lectiu de la comunitat. No obstant això, Josep M. PUIG SALELLAS a «La doble oficialitat lingüística a l'Estat espanyol» dins l'obra col·lectiva anterior, indica que es pot donar un contingut jurídic a l'esmentat terme (p. 58), de manera que l'autor apunta que *pro* no solament té un contingut jurídic, sinó també sociològic (p. 57). El sentit jurídic té efectes en relació amb l'Administració (p. 75). En contra, José Luis RODRÍGUEZ PARDO, «La cooficialidad de las lenguas españolas como principio constitucional. Valor normativo», dins de l'obra col·lectiva *Jornadas de Estudio sobre el Título Preliminar de la Constitución*, Madrid, Ministeri de Justícia, 1988, p. 1396.

17. Encara que no de totes, ja que la llengua basca a Navarra comparteix l'esmentada qualificació amb la llengua castellana. *Vid.* l'art. 2 de la Llei foral 18/1986, de 15 de desembre, del basc a Navarra.

18. El Tribunal Constitucional, a la STC 76/1983, fJ 42, referida al període inicial i transitori de màxim aprofitament del funcionariat existent, entenia que la valoració de la llengua territorial com a mèrit no té el seu fonament en la implantació real de la llengua, sinó en la necessària garantia del dret a usar-la. En el fons, domina la idea que l'Administració està al servei del ciutadà, és a dir, que prevalen els drets lingüístics del ciutadà als del funcionari, que es veuen disminuïts per la seva relació de subjecció especial lliurement presa. Per això, l'Administració, si pot, ha de servir els interessos generals d'acord amb l'article 103.1 de la CE (*vid.* STC 82/1986, fJ 9).

de l'Administració respecte del ciutadà, els quals constitueixen uns altres eixos argumentals a favor de l'exigència de la capacitat lingüística dels funcionaris que desenvolupen la seva activitat en una comunitat autònoma amb dues llengües oficials. Els funcionaris i el personal al servei de l'Administració són ciutadans que decideixen accedir a les administracions públiques i, per això, en benefici i interès de la comunitat on aquestes administracions estan radicades, se'ls poden restringir alguns dels seus drets (fins i tot els seus drets fonamentals en alguns casos) a favor de la relació de subjecció especial que guarden amb l'Administració. Entre els drets que es poden limitar hi ha el dret d'opció lingüística de què continuen disposant quan actuen com a ciutadans no qualificats per a la funció pública que realitzen. Les raons que fonamenten l'esmentada limitació es basen en els següents motius: a) Primerament, perquè en la seva relació amb els particulars es troben vinculats i limitats a la llengua d'aquests. b) Segonament, perquè, d'acord amb l'estructura jeràrquica de l'Administració, la llengua dels funcionaris també dependrà de la que imposin els seus caps. I c), finalment, la llengua dels funcionaris dependrà de la llengua que l'Administració a què pertanyen consideri prioritària en el desplegament de les tasques administratives (argument que sí que ha estat recollit a la STC 46/1991). Si les dues llengües són oficials, no cal usar necessàriament les dues, ja que els actes són plenament vàlids i eficaços en qualsevol d'elles. Així, la relació de subjecció especial¹⁹ que es predica del funcionariat respecte a l'Administració permet imposar certs deures específics que no són exigibles al ciutadà o administrat en general.²⁰

Els estatuts d'autonomia recullen l'oficialitat de les diverses llengües, i també la seva condició de pròpies, que són els arguments en què es basa el FJ 2 de la Sentència. Els motius adduïts en el FJ 3 són també plenament extensibles a les altres comunitats autònomes que tenen declarat un règim de doble oficialitat. Únicament constitueix una excepció remarcable, en el cas de la llengua basca, el motiu cinquè del FJ 3, que tracta de l'extensió de la llengua. Per tant, l'argumentació del Tribunal Constitucional respecte de l'Administració autonòmica catalana és traslladable a d'altres

19. Sobre les relacions de supremacia especial i les seves implicacions lingüístiques *vid.* L. J. SEGURA GINARD, «Comentario sobre el régimen jurídico lingüístico del Estatuto de Autonomía de las Islas Baleares» *Revista Vasca de Administración Pública*, núm. 8, 1984, ps. 246 y 247, núm. 32.

20. Com diu Edorta Cobreros Mendazona, les persones que serveixen en ens públics tenen uns límits específics, entre els quals hi ha la limitació del dret a l'ús de qualsevol llengua oficial. *Vid.* E. COBREROS MENDAZONA, *El régimen jurídico de la oficialidad del euskara*, Oñati, HAEE-IVAP, 1989, p. 111.

comunitats autònomes i a totes les administracions radicades a la comunitat.

Finalment, en el rj 4, el Tribunal Constitucional recorda que una aplicació desproporcionada podria ser inconstitucional per discriminatòria. La qual cosa és també completament lògica i es pot produir no solament per motius lingüístics, sinó per qualsevol altra causa. Si és suficient un títol d'aparellador, requerir la llicenciatura d'arquitectura de manera inexcusable vulnera el principi d'igualtat. És evident que d'arbitrarietats sempre se'n poden produir i que els tribunals a través del procediment d'empara ordinari i constitucional poden intervenir salvaguardant l'esmentat principi. Aquesta, però, serà l'excepció i ha de ser provada fefaentment en cada supòsit.²¹

El Tribunal Constitucional ha trigat molt a dictar aquesta esperada sentència, que al cap i a la fi ha aplicat els principis constitucionals i estatutaris derivats de l'actual model autònmic. Durant el període de més de cinc anys de llarga espera en què el precepte impugnat ha estat suspès en virtut de l'art. 161.2 de la CE, la Generalitat de Catalunya ha convocat moltes places sense que clarament es demanés el coneixement de la llengua catalana, la qual cosa ha permès l'entrada de nous funcionaris sense la idoneïtat lingüística suficient, fet que ha ocasionat un greu perjudici a la comunitat autònoma, ja que, ara, a tot aquest personal, se li haurà d'exigir posteriorment, i s'hauran d'organitzar cursos *ad hoc*, la qual cosa encareix la formació i actualització dels funcionaris, quan mitjançant proves específiques prèvies es podria haver estalviat. A més a més, la tardana decisió del Tribunal Constitucional ha permès el desori interpretatiu del Tribunal Suprem, força menys sensible a la nova estructura autònmica i multilingüe de l'Estat, encara que lentament va posant-se al dia.²²

La doctrina jurisprudencial encara està bastant allunyada d'allò que seria desitjable, però s'hi pot reconèixer una evolució, lenta però signifi-

21. Aquesta possibilitat ha motivat la interposició d'un nombrós conjunt de recursos davant del Tribunal Suprem dels quals dono referència a l'annex al meu treball *Normalització lingüística i accés a la funció pública*, Barcelona, Fundació Jaume Callís, 1992.

22. Així, el Tribunal Suprem s'ha pronunciat contra la demostració de la comprensió de la llengua catalana per als aspirants a auxiliars administratius (*vid.*, entre d'altres, la sts de 29 d'octubre de 1986, repertori Aranzadi 1986, núm. 7727, o la sts de 6 de febrer de 1987, repertori Aranzadi 1987 núm. 2745). La mateixa resolució, referida al mateix cos d'auxiliars administratius, van obtenir per resposta en relació amb la llengua basca (*vid.* sts de 23 de desembre de 1987, repertori Aranzadi 1987 núm. 9704) i la llengua gallega (sts 1 de març de 1986, repertori Aranzadi 1986, núm. 2296). Actualment, el Tribunal Suprem ha considerat constitucional l'exigència d'un exercici eliminatori en places no docents, a la sts de 20 de novembre de 1989 (repertori Aranzadi 1989, núm. 8311).

cativa, que ha depès de l'impuls polític i de la consciència social imperants. El camí emprès pot ésser un preludi de la plena acceptació de l'exigència de coneixements lingüístics com a exercicis eliminatoris d'una manera més generalitzada. El Tribunal Suprem, després d'un llarg procés per acceptar la doctrina del Tribunal Constitucional²³ i per entendre com a aplicables les lleis de normalització lingüística que durant anys li van passar desapercebudes.

Ultra això, la suspensió de la norma citada ha influït en les convocatòries de les corporacions locals catalanes, les quals per una exagerada prudència han defugit, de vegades, la seva obligació de fer avançar el procés normalitzador en l'Administració local.²⁴ Esperem que després del pronunciament favorable del Tribunal Constitucional a l'exigència de coneixements lingüístics orals i escrits a tot el personal al servei de l'Administració, serveixin perquè totes les administracions, autonòmiques, locals i perifèriques de l'Administració central, compleixin adequadament els principis constitucionals i estatutaris relatius a la doble oficialitat en llurs administracions.

23. S'ha de recordar que el Tribunal Suprem justifica un canvi jurisprudencial cinc anys després d'haver-ho reconegut el Tribunal Constitucional (sts de 25 de gener de 1988, repertori Aranzadi 1988, núm. 427). El Tribunal Suprem ha justificat l'acceptació de meritjar les llengües territorials en funció de raons variades. Han estat les més recorregudes: les desigualtats que crea el procés de normalització, la conveniència per al treball que ha d'exercir el futur funcionari i la garantia que suposa per als ciutadans poder usar la seva llengua autònoma amb l'Administració. *Vid.* particularment: srs de 3 d'octubre de 1988 (repertori Aranzadi 1988, núm. 7418). srs de 27 de setembre de 1988 (repertori Aranzadi 1988, núm. 7268) i sts de 3 de març de 1988 (repertori Aranzadi 1988 núm. 2150).

24. Segons la stc 214/1989, de 21 de desembre, sobre la llei Reguladora de les Bases de Règim Local, en el rj 25, en la mesura que les administracions locals formen part de la comunitat autònoma amb dues llengües oficials, les corporacions locals «han d'atendre igualment l'obligació de garantir l'ús de les llengües oficials pels ciutadans». I encara que «D'això que correspongui també a les esmentades Administracions, en l'exercici de les seves competències, atendre expressament el mandat normatiu de garantir l'ús de les dues llengües oficials, sense que l'Administració autònoma, aprofitant aquesta exigència, pugui pretendre assegurar el seu efectiu compliment, assumint per això unes competències que no solament no li corresponen, sinó que en l'última instància desplaçarien o mediatitzarien les Entitats Locals en l'exercici responsable —és a dir, autònom— de les que els són pròpies». En resum, de les consideracions del Tribunal Constitucional es pot concloure el deure de les administracions locals i de l'Estat de preveure l'exigència del coneixement de la llengua oficial no castellana respecte dels funcionaris amb «*habilitación de carácter nacional*». En un sentit similar *vid.* la stc 56/1990, de 29 de març, sobre la Llei Orgànica del Poder Judicial, en el rj 46. Sobre l'exigència efectiva de competència lingüística en les convocatòries de processos de selecció de diversos cossos estatals, autonòmics i locals a Catalunya, *vid.* el completíssim article de Carles DUARTE i MONTERRAT i JOAN RAMON SOLÉ i DURANY, «La situació actual a Catalunya», *Revista de Llengua i Dret*, núm. 12, juliol 1989, ps. 43-66.