

PRESIDENCIA DE LA COMUNIDAD AUTÓNOMA DE LAS ISLAS BALEARES.

BOE 25 febrero 1997, núm. 48/1997 [pág. 6275]

BO. Illes Balears 16 mayo 1996, núm. 60/1996 [pág. 6026]

BALEARES-FUNCION PUBLICA. Modifica el art. 45 de la Ley 2/1989, de 22-2-1989 (RCL 1989\1580), de ordenación.

EXPOSICION DE MOTIVOS

La lengua conocida históricamente y científicamente como lengua catalana, es una de las lenguas románicas o neolatinas nacidas por la evolución del latín en función del abundante uso oral y escrito que del mismo hicieron los pueblos sucesivamente integrados en lo que fue el Imperio Romano.

El nombre de «català» para designar esta concreta evolución del latín clásico, comienza a utilizarse y reconocerse a partir del siglo XII, si bien, en aquellos momentos, se le conocía, también, como «romanç», «pla», «vulgar» y con algún otro nombre y, desde una localización geográfica originaria en el Rossellón y en el Principado de Cataluña, se fue extendiendo, durante los siglos XIII y XIV, hacia las Islas Baleares y hacia el Reino de Valencia con una cronología paralela a la de la Reconquista.

Las Islas Baleares pasaron a formar parte del área lingüística catalana en el siglo XIII (Mallorca en 1229, Eivissa y Formentera en 1235 y Menorca en 1287) y, desde entonces el catalán ha sido la lengua propia de las Islas Baleares.

Desde dicho momento histórico, la lengua catalana (junto con el latín en relación con determinados usos y funciones solemnes) llega a convertirse en la lengua utilizada por la Cancillería y por la Administración General y, en definitiva, es la lengua usada por el pueblo de las Islas Baleares como auténtico instrumento de comunicación social, económica y cultural.

Los siglos XVI y XVII marcaron una época de decadencia que se manifestó en una minoración de la cultura de los pueblos de lengua catalana determinada por la progresiva prevalencia de la cultura castellana en razón del impulso que le transmitía una situación política de predominio, frente a la cual, sin embargo, puede afirmarse que el pueblo llano no abandonó nunca el uso de la lengua autóctona.

En el siglo XVIII, los decretos de Nueva Planta vinieron a abolir los órganos de autogobierno nacidos al amparo de la antigua Corona de Aragón.

El día 28 de noviembre de 1715 el rey Felipe V firmó en el Buen Retiro el Real Decreto de Nueva Planta de la Audiencia de Mallorca, asimismo cabe remarcar la resolución real de 11 de septiembre de 1717 que, respecto a la consulta de los jurados de la Universidad, en cuanto a la Ciudad y al Reino de Mallorca sobre la lengua a utilizar en la administración, dispone: «En cuanto a esta duda mando, se executen los despachos, como se propone en ella; previniendo, se procure mañosamente ir introduciendo la lengua castellana en aquellos pueblos».

La lengua catalana entró, pues, en un proceso oficial de marginación en los diversos ámbitos de uso público y formal en los que, hasta entonces, se había usado con toda normalidad.

Continuando con esa misma dinámica, la Pragmática de Carlos III, en 1768, vino a erradicar la lengua catalana de la documentación oficial civil y eclesiástica, y, más adelante, ya en pleno siglo XIX, diversa normativa de origen estatal prohíbe el uso de la lengua catalana en la enseñanza.

En el siglo XIX, no obstante, se produce un cierto movimiento de recuperación de la cultura de los pueblos de habla catalana, en especial en la literatura, que repercutirá en otros ámbitos sociales como el periodismo, la enseñanza y la política local, ello permite,

ya en los albores del siglo XX, la creación de instituciones tales como el «Institut d'Estudis Catalans» (1907) y otras de similares características.

Pese a todo, en el presente siglo, excepto en el breve paréntesis que supuso la Segunda República, la lengua catalana ha seguido padeciendo una situación marginal que se hace más ostensible en determinado momento, en cuanto es patente su no utilización en la enseñanza ni en los medios de comunicación y en cuanto a la interdicción de su uso, en lo oficial y en lo público, que culminó en el período político marcado por la dictadura franquista.

Con tales antecedentes, la entrada en vigor de la Constitución Española de 1978 (RCL 1978\2836 y ApNDL 2875) viene a inaugurar un nuevo orden político y jurídico que, rompiendo con los postulados del régimen anterior, venía a responder a una exigencia social en relación a la implantación de un sistema democrático de gobierno y a unas innegables pretensiones de autonomía y de afirmación de la propia identidad de diversos territorios en el marco de un estado social y democrático de derecho que se pronuncia en favor de la proclamación de la libertad, la igualdad, la justicia y el pluralismo político, como valores superiores del ordenamiento jurídico.

La norma fundamental, en efecto, reconoce y garantiza el derecho a la autonomía de todas las nacionalidades y regiones en el marco de la unidad de la nación española como patria común e indivisible de todos los españoles y establece, conforme a ello, una estructura compuesta del Estado, de forma que las comunidades autónomas aparecen como la solución organizativa exponencial de los intereses del respectivo territorio.

Pero, además, la Carta Magna tiene especialmente en cuenta el hecho plurilingüe como inequívoca señal de identidad de alguna de las comunidades autónomas y, así, el artículo tercero de la Constitución Española representa el primer hito en la configuración del adecuado marco jurídico que va a permitir el inicio de un proceso de recuperación y promoción de las lenguas propias de aquellos territorios con identidad lingüística diferenciada que venga a remediar, paulatinamente, la anterior situación de desvalimiento lingüístico en ámbitos territoriales como el de las Islas Baleares.

El núcleo del precitado artículo tercero establece, después de afirmar que el castellano es la lengua oficial del Estado, que las demás lenguas españolas serán también oficiales en las respectivas comunidades autónomas de acuerdo con sus estatutos, y que la riqueza de las diferentes modalidades lingüísticas de España es un patrimonio cultural que ha de ser objeto de especial respeto y protección.

A partir de tan explícita declaración constitucional, el Estatuto de Autonomía para las Islas Baleares, aprobado por Ley Orgánica 2/1983, de 25 de febrero (LIB 1983\388), proclama en el territorio autonómico un verdadero régimen de cooficialidad lingüística - o de «doble oficialidad», según expresión doctrinal propia de la materia- en los concretos términos de su artículo tercero que, literalmente, dispone que la lengua catalana, propia de las Islas Baleares, será la lengua oficial, junto con la castellana, de la Comunidad Autónoma.

Al mismo tiempo, resalta el citado artículo tercero del Estatuto el derecho que tienen todos los ciudadanos de las Islas a conocerla y usarla sin que nadie pueda ser discriminado por causa del idioma.

Asimismo, el Estatuto de Autonomía vincula la actuación de los poderes públicos autonómicos al objetivo de conseguir equilibrar, en lo que se refiere al uso lingüístico, la situación de la lengua catalana y del castellano y, así, el artículo 14 del mismo Estatuto encomienda a los poderes públicos la correspondiente normalización lingüística y, concretando dichos fines, atribuye a la Administración autonómica la competencia exclusiva para la enseñanza de la lengua catalana, en armonía con los planes de

estudios estatales, y establece que las modalidades insulares de la lengua catalana serán objeto de protección y estudio, sin perjuicio de la unidad del idioma.

El modelo de multilingüismo adoptado por la Constitución gira en torno al concepto de lengua oficial y, al respecto, de acuerdo con la doctrina del Tribunal Constitucional proclamada a partir de la Sentencia 82/1986, de 26 de junio (RTC 1986\82), una lengua es oficial cuando es reconocida por los poderes públicos como medio normal de comunicación entre ellos y en su relación con los sujetos privados, con plena validez y efectos jurídicos.

La oficialidad de la lengua catalana, propia de las Islas Baleares, se fundamenta en el respeto a un estatuto de territorialidad derivado del texto constitucional y solemnizado en el Estatuto de Autonomía con la finalidad de mantener la primacía de cada lengua en su territorio histórico. La oficialidad del castellano, por su parte, hay que derivarla del respeto a un estatuto personal que proviene, en este caso, de la propia norma constitucional que proclama dicha oficialidad para el íntegro ámbito del Estado español a fin de dar amparo a los derechos lingüísticos de todos los ciudadanos con independencia del territorio en el que se encuentren.

En el marco constitucional y estatutario la Comunidad Autónoma de las Islas Baleares es depositaria del deber y del derecho de regular el uso de la lengua catalana como lengua propia y en relación con el castellano como lengua oficial de todo el Estado. En uso de estas competencias, se aprobó la Ley 3/1986, de 29 de abril (LIB 1986\1533), de normalización lingüística en las Islas Baleares, cuyos objetivos quedan reflejados en su artículo primero.

En aplicación del artículo 9.1 de esta Ley 3/1986, de 29 de abril, se procedió a dictar el Decreto 100/1990, de 29 de noviembre (LIB 1990\152), por el que se regula el uso de las lenguas oficiales de la Administración de la Comunidad Autónoma de las Islas Baleares, mediante el cual se ordena y sistematiza el uso de la lengua catalana, oralmente o por escrito, en las actividades administrativas.

Después de la exposición del conjunto normativo general sobre la materia, debe abordarse más concretamente la problemática que suscitan los derechos y deberes lingüísticos en las llamadas relaciones de supremacía especial y, más en particular, en el ámbito de la función pública.

En este sentido, uno de los problemas a resolver era el de si las administraciones públicas pueden fijar, por lo que se refiere a la regulación de los diferentes sistemas de selección y contratación del personal, la exigencia de conocer la lengua cooficial con la castellana, ya sea como mérito preferente o como condición ineludible para acceder al servicio de la Administración pública.

Es ésta una cuestión claramente ligada a la prohibición constitucional y estatutaria de la discriminación por motivos lingüísticos que conviene abordar con la mayor de las cautelas y a la luz de la doctrina jurisprudencial emanada sobre esta materia.

En este punto, hay que comenzar por señalar que la postura inicial del Tribunal Supremo en relación con la valoración del idioma catalán como simple mérito para acceder a un puesto de trabajo al servicio de una administración pública fue calificada, por la doctrina, como cautelosa y, en algún caso, incluso como perturbadora, por el hecho de que consideró ilegítima esa valoración del idioma catalán como mérito en un proceso selectivo de acceso a la función pública.

Dicha postura, sin embargo, se ha ido superando paulatinamente y, en la actualidad, hay que reconocer con satisfacción los avances de la jurisdicción ordinaria en esta materia, que se han producido, en general, al amparo de la doctrina jurisprudencial emanada del Tribunal Constitucional.

En efecto, la actitud del Tribunal Constitucional ha sido, generalmente, más sensible en este terreno y, así, a partir del pronunciamiento contenido en la Sentencia 76/1983, de

5 de agosto (RTC 1983\76), se ha evolucionado hacia la interpretación más satisfactoria de los postulados de la Carta Magna sobre las lenguas cooficiales diferentes de la castellana.

En la Sentencia 46/1991, de 28 de febrero (RTC 1991\46), el Tribunal Constitucional tuvo ocasión de pronunciarse sobre la exigencia de una determinada capacitación lingüística para el acceso a la función pública en una comunidad autónoma con dos lenguas oficiales (en concreto, se refiere esta sentencia al contenido del artículo 34 de la Ley 17/1985, de 23 de julio (LCAT 1985\2153), del Parlamento de Cataluña, en el que se exigía, de manera general, una capacitación lingüística al personal que quisiera ingresar al servicio de la Administración pública catalana).

En esta sentencia, el Tribunal Constitucional interpreta el artículo 3 de la Constitución en relación con los artículos 14, 23.2 y 103 de la propia Carta Magna y resuelve el litigio con la proclamación de la plena constitucionalidad del artículo 34 de la Ley 17/1985, de 23 de julio, de la Funció Pública de l'Administració de la Generalitat de Catalunya en cuanto ésta exige que «en el proceso de selección se habrá de acreditar el conocimiento de la lengua catalana en su expresión oral y escrita».

El análisis de la doctrina jurisprudencial del Tribunal Constitucional señala que es posible la exigencia de unos conocimientos orales y escritos mínimos a todo el personal al servicio de una administración pública radicada en una comunidad autónoma con dos lenguas oficiales. Además, insiste el supremo intérprete de la Constitución que esta exigencia es compatible con las bases estatales dictadas por el artículo 19 de la Ley 30/1984, de 2 de agosto (RCL 1984\2000, 2317, 2427 y ApNDL 6595), de medidas para la reforma de la Función Pública, aplicables a todas las administraciones públicas y concluye, definitivamente, que la exigencia de conocimientos lingüísticos no es discriminatoria para aquellas personas que no conocen la lengua catalana ni es, tampoco, un requisito contrario al principio de mérito y capacidad que establece el artículo 103 de la Constitución (fundamento jurídico II de la Sentencia) puesto que, en interpretación del mismo, señala el Tribunal Constitucional que ese artículo 103 impone la carga, a todo aspirante a una plaza en la administración pública, de acreditar su capacidad, conocimientos e idoneidad y, de este modo, la exigencia del conocimiento del idioma oficial, debiéndose tener en cuenta, en cada caso, que el nivel y dominio de la lengua a exigir serán adecuados a la actividad a desempeñar en el seno de la administración y en el contexto social en el que vaya a desarrollarse la función pública a fin de ajustarse al principio de eficacia que se demanda de toda Administración pública y sin olvidar, en ningún caso, que una aplicación desproporcionada sí podría ser inconstitucional por discriminatoria.

Establecida y expuesta cuál es la doctrina jurisprudencial sobre la materia, corresponde ahora entrar en el examen de cuál ha sido el tratamiento que la normativa específica reguladora de la función pública en el ámbito de la Comunidad Autónoma de las Islas Baleares le ha dado a esta concreta cuestión.

Con carácter previo, habrá que precisar que la norma reguladora de la función pública, en la Comunidad Autónoma de las Islas Baleares, es la Ley 2/1989, de 22 de febrero (LIB 1989\34), que es posterior en el tiempo (1986-1989) a la Ley 3/1986, de 29 de abril, de normalización lingüística en las Islas Baleares.

Este carácter de ley posterior hace posible que el texto del articulado de la ley de la función pública incorpore aquellos pronunciamientos que la Ley de normalización lingüística pretendió trasladar, desde su regulación de carácter general, al ámbito concreto y específico de las relaciones de supremacía especial que informan el contenido básico de la función pública. Tal situación comporta, no obstante, consecuencias jurídicas que no son totalmente favorables a interpretaciones extensivas del contenido de la normativa lingüística.

En efecto, una vez publicada la Ley 3/1986, de 29 de abril, de normalización lingüística en las Islas Baleares, con carácter de norma aplicable a todo el ámbito de la Comunidad Autónoma, su contenido, de carácter general, abarca: el uso oficial de la lengua, la enseñanza, los medios de comunicación social, la función normalizadora de los poderes públicos y dota a estos poderes de una serie de medidas de alcance genérico y, todo ello, sin perjuicio de que, en ese ámbito pluridisciplinar, contenga la Ley alguna concreta referencia (Título I. Del uso oficial, artículo 16 y Título IV. De la función normalizadora de los poderes públicos, artículo 35) a la materia de función pública que, en definitiva, como luego podrá comprobarse, han sido trasladadas con la mayor literalidad posible al texto de la Ley de la función pública pero sin olvidar que, una vez hecha esta traslación legislativa, el contenido de la Ley de función pública se convierte, como ley posterior y ley especial, en texto prevalente frente al contenido de la Ley de normalización lingüística en esta materia concreta.

Pasando al articulado concreto de la Ley de la función pública, resulta que el artículo 45 de dicho texto legal (Título IV. Estructura y organización de la función pública. Capítulo V. Selección de personal y provisión de puestos de trabajo), en claro acogimiento de lo dispuesto en el artículo 16.2 de la Ley de normalización lingüística, establece que «... En las pruebas selectivas que se realicen para el acceso a las plazas de la Administración en el ámbito territorial de las Islas Baleares, debe tenerse en cuenta, entre otros méritos, el nivel de conocimiento de las dos lenguas oficiales, cuya ponderación determinará la Administración para cada nivel profesional. Los que superen las pruebas selectivas deben acreditar sus conocimientos del catalán oral y escrito. En caso contrario, quedarán comprometidos a la realización de los cursos que, con esta finalidad, organice la Comunidad Autónoma de las Islas Baleares y a presentar los certificados de aprovechamiento correspondientes».

El Decreto 100/1990, de 29 de noviembre, que, en desarrollo de la Ley de Normalización Lingüística, regula el uso de las lenguas oficiales de la Administración de la Comunidad Autónoma de las Islas Baleares, encargó al Gobierno para que, a propuesta de la conselleria competente en materia de personal, fijase los criterios de clasificación de los puestos de trabajo del personal al servicio de la Administración de la Comunidad Autónoma de las Islas Baleares, de acuerdo con los niveles de conocimientos de catalán necesarios para ocuparlos (artículo 24.1) y que, en todas las bases de las convocatorias para la selección de personal al servicio de la Administración de la Comunidad Autónoma de las Islas Baleares, funcionarios o contratados, en propiedad o con carácter temporal, inclusive las de promoción interna, hay que incluir la práctica obligatoria de un ejercicio de catalán o su acreditación, según el caso, con el objetivo de valorar y asegurar que el nivel de conocimiento del aspirante corresponde al nivel obligatoriamente asignado a cada puesto, además de su consideración como mérito en todos los casos, de acuerdo con el artículo 45 de la Ley de la Función Pública de la Comunidad Autónoma de las Islas Baleares. Los que superen las pruebas selectivas y no hayan acreditado los conocimientos de catalán necesarios quedan obligados a la realización de los cursos que con esta finalidad se lleven a cabo, de acuerdo con el artículo 25, y a presentar el correspondiente certificado de aprovechamiento (artículo 26, apartados 1 y 2).

Dicho contexto permanece inalterable hasta la publicación del Decreto 27/1994, de 11 de marzo (LIB 1994\53), por el que se aprueba el Reglamento de ingreso del personal al servicio de la Administración de la Comunidad Autónoma que dedica un capítulo de su articulado (el Capítulo IX) a la regulación de la lengua propia de esta comunidad autónoma en lo que se refiere al ingreso del personal al servicio de la Administración. El artículo 39 del citado reglamento, dispone que «Quienes aspiren a ocupar los puestos de trabajo incluidos en la convocatoria que tengan asignados, según la

relación de puestos aprobada, determinado nivel de conocimiento de la lengua catalana que lo convierta en requisito esencial para su desempeño, deberán superar la puntuación mínima exigida en la convocatoria del correspondiente ejercicio, que será siempre el primero de los que se celebren en la fase de oposición».

El artículo 40.1 del mismo reglamento, por su parte, establece que «Quienes resulten seleccionados y obtengan puestos de trabajo que tengan asignado, según la relación de puestos aprobada, determinado nivel de conocimiento de la lengua catalana que no constituya requisito esencial para su desempeño, deberán acreditar, si eventualmente no lo hubieran hecho en el ejercicio voluntario de lengua catalana que establezca la convocatoria, que poseen tal nivel de conocimiento. En caso contrario y antes de la toma de posesión, de conformidad a lo que se dispone en el artículo 45 de la Ley 2/1989, de 22 de febrero, de la Función Pública de la Comunidad Autónoma de las Islas Baleares, deberán comprometerse a la realización de los cursos que con tal finalidad organice la Administración autonómica, a través del Instituto Balear de la Administración Pública o el organismo o servicio que desempeñe estas funciones, hasta alcanzar el nivel correspondiente al puesto de trabajo, circunstancia que se acreditará presentando el correspondiente certificado».

El artículo 40.2 del citado reglamento establece que: «Si el personal comprometido a asistir a este curso o cursos dejaba de asistir a ellos sin causa justificada, se considerará falta, a efectos de la aplicación del régimen disciplinario regulado en el Capítulo V (artículos 96 a 103), título V, de la Ley 2/1989, de 22 de febrero, de la función pública de esta comunidad autónoma, y la gravedad o levedad de esta falta se calificará con arreglo a los criterios contenidos en el artículo 100 de la precitada Ley 2/1989».

Tales redacciones siguen manteniendo el estado de los requisitos lingüísticos para el acceso a la función pública de la Comunidad Autónoma de las Islas Baleares en los mismos términos de disponibilidad que en su momento estableció el artículo 45 de la Ley de la Función Pública si bien aumentan el matiz de exigencia del conocimiento de la lengua propia de la Comunidad Autónoma y, consecuentemente con ello, en las pruebas selectivas llevadas a cabo hasta ahora, no se ha impuesto la exigencia de acreditación del conocimiento de la lengua propia de las Islas Baleares como requisito imprescindible e inexcusable que, en caso de no acreditarse, impidiera la superación de las pruebas selectivas en cuestión.

En la práctica, la no acreditación de los conocimientos orales y escritos de catalán únicamente provocaba el compromiso de la realización de los cursos que la Administración organizase y a la presentación del correspondiente certificado de aprovechamiento.

Todo cuanto antecede debe ponerse en contacto, ahora mismo, con la realidad por la que la Comunidad Autónoma de las Islas Baleares atraviesa y contrastarlo, a nivel sociolingüístico, con las exigencias y compromisos que el poder público debe asumir en razón de los postulados ideológicos que, en un sistema democrático, anteceden a la consecución de la acción de gobierno.

Consecuentemente con todo ello, pasados más de trece años desde la entrada en vigor del Estatuto de Autonomía, cumplidos los diez años de la efectividad de la Ley de Normalización Lingüística y con más de siete años de experiencia en la práctica derivada de la aplicación de la Ley de la Función Pública de la Comunidad Autónoma, se considera oportuna y conveniente la modificación, mediante la redacción de un nuevo texto, del artículo 45 de la Ley 2/1989, de 22 de febrero, de la Función Pública de la Comunidad Autónoma de las Islas Baleares.

Artículo único.

El artículo 45 de la Ley 2/1989, de 22 de febrero, de la Función Pública de la Comunidad Autónoma de las Islas Baleares, queda redactado con el siguiente tenor literal:

«La selección del personal al servicio de la Administración autonómica, sea funcionario, sea laboral, de acuerdo con la oferta pública de empleo que se haya realizado, se efectuará con criterios de objetividad en aplicación de los principios de igualdad, mérito y capacidad de los aspirantes y previa convocatoria pública.

En las pruebas selectivas que se realicen para el acceso a las plazas de la Administración en el ámbito territorial de las Islas Baleares, se habrá de acreditar el conocimiento de la lengua propia de la Comunidad Autónoma en su expresión oral y/o escrita, respetando plenamente el principio de proporcionalidad a nivel de exigencia de un determinado conocimiento, que deberá estar relacionado, en cualquier caso, con las plazas o funciones de que se trate».

DISPOSICION DEROGATORIA

Quedan derogadas todas las disposiciones que se opongan a lo que dispone la presente ley o la contradigan.

DISPOSICIONES FINALES

Primera.-Se autoriza al Gobierno de la Comunidad Autónoma para que, por vía reglamentaria, desarrolle y precise el alcance del contenido de la presente ley.

Segunda.-Esta ley entrará en vigor al día siguiente de su publicación en el «Butlletí Oficial de la Comunitat Autònoma de les Illes Balears».

Por tanto, ordeno que todos los ciudadanos guarden esta Ley y que los Tribunales y las Autoridades a los que corresponda la hagan guardar.